



**UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO**

---

---

**División de Ciencias Sociales y Económico  
Administrativas**

**Participacion del Ejercito en Seguridad Pública (2009).**

**TESIS**  
**Para obtener el grado de**  
**LICENCIADO EN SEGURIDAD PÚBLICA.**

**Presenta**  
**Enrique Cercas López.**

**Director de Tesis**  
**Dra. Maribel Lozano Córtes.**

**Chetumal, Quintana Roo, México, Julio 2010.**

*Constancia, dedicación, entrega y esfuerzo,  
son pilares para lograr tus metas.*

*Enrique Cercas.*

***Dedicatoria.***

*Este trabajo se lo dedico a mi familia, a mi esposa Rosalba Hernández, a mi hijo Juan Enrique Cercas Hernández, a mi madre María Cristina López, a mi padre Enrique Cercas y a mis hermanos.*

*A dios que me ha brindado salud y fuerza para terminar...*



## *Agradecimientos.*

*Agradezco a dios por darme una segunda oportunidad de lograr uno de los objetivos en mi vida y que en los momentos críticos me ha iluminado.*

*A la Universidad de Quintana Roo, por la oportunidad de formarme en sus aulas como un profesionista en Seguridad Publica.*

*A los profesores que en todo momento estuvieron dispuestos a proporcionar los medios para lograr el conocimiento, a veces, hasta en sus horas no laborales, especialmente a la Dra. Maribel Lozano, que me ha guiado en la búsqueda del conocimiento de las ciencias sociales con su singular técnica, al Dr. Sadri Slim, Mtro. Javier España, la Maestra Kinuyo Esparza y al Lic. Jorge López, por su dedicación y apoyo con este trabajo.*

*A mi familia entera, que en todo momento me ha brindado su apoyo incondicional y me alienta a salir adelante a pesar de todos los obstáculos que obstruyan el camino.*

*A mis amigos de carrera, José, Adriana, Leo, Tania, Juan, Claudia y toda la 2/a generación de Seguridad Pública, por la amistad y apoyo durante las horas que interactuamos en clase.*

## Índice general.

	Página.
Introducción.	1
Capítulo I Militarización en México.	
1.1 Militarización.	3
1.2 La historia militar de México durante la independencia.	5
1.3 La Revolución y el proceso renovador de la doctrina militar.	10
Capítulo II Causas que ha propiciado la militarización en México.	
2.1 La doctrina de la seguridad nacional.	14
2.2.- La lucha contra el narcotráfico.	19
2.3 Misiones generales del ejército.	25
2.4 Seguridad Pública y corrupción.	29
2.5 Incremento de la inseguridad.	32
Capítulo III Competencias de las instituciones de seguridad pública.	
3.1 Funciones de Seguridad Pública.	36
3.2 El marco jurídico de la Seguridad Pública en el orden federal.	36
3.3 Marco jurídico de la Seguridad Pública en el orden Estatal.	42
3.4 Marco jurídico de la Seguridad Pública en el orden Municipal.	43
Capítulo IV El Ejército y su desempeño en Seguridad Pública.	
4.1 Antecedentes.	45
4.2 Las fuerzas armadas y el narcotráfico.	46
4.3 Iniciativa de proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional (2010)	48
4.4 Acciones de la SEDENA contra delincuencia organizada, 2009.	52
4.5 Derechos Humanos y Ejército.	57

4.5.1 Denuncias y recomendaciones a la CNDH.	65
Conclusiones.	75
Bibliografía.	78
Anexo.	82

## *Introducción*

Después de su elección como presidente, Felipe Calderón (2006-2012), comenzó a utilizar a los militares en la llamada “Guerra contra la Droga” o “Guerra contra el Narcotráfico”. Desde entonces ha habido un aumento permanente de los despliegues de tropas y una escalada de la violencia. Hasta 2010 se reportan más de 15 mil muertes ocasionadas por la guerra contra el narco, de los cuales un número importante corresponde a los asesinatos cometidos en Ciudad Juárez (Chihuahua). La estadística incluye —además de las bajas de los cuerpos armados federales y de las bandas de narcotraficantes— a civiles sin nexos con el narcotráfico, jóvenes, niños y periodistas.

Bajo este contexto, cabe preguntarse si la estrategia utilizada por el Gobierno Federal es la adecuada, en el sentido de que resuelve el problema de las drogas, de manera legal y legítima o/y sin menoscabo de los derechos fundamentales.

Este trabajo analiza el uso del ejército por el gobierno federal, en el combate a los cárteles de la droga en México y sus implicaciones. Partimos, en el primer capítulo, de la necesidad de definir el término de militarización, que es el uso del ejército en la vida cotidiana de los habitantes para imponer un orden punitivo. A lo largo de la historia de México, en el proceso de colonización, en la independencia y en la revolución y más todavía, hasta 1946, el país es dirigido por generales y lo predominante es la represión, la guerra, discriminación y pobreza.

En el capítulo dos, se estudian los factores que han propiciado la militarización en México: la doctrina de seguridad nacional, discurso elaborado en la década de los cincuenta por Estados Unidos para hacer frente al comunismo cubano y evitar su expansión en América Latina, fue el sostén ideológico de las dictaduras militares en América Latina en los setenta. En los ochenta el enemigo a vencer ya no son los comunistas, sino los narcotraficantes, tarea interna en la que se involucra al ejército. Las justificaciones para el uso del ejército en asuntos de seguridad pública son: la corrupción en los cuerpos policiacos, el incremento de la inseguridad, entre las más importantes. Sin embargo, el ejército está preparado para la guerra y/o el combate. Atender a la población civil, en conflictos internos es competencia de Seguridad Pública a nivel Federal, Estatal y Municipal, lo que abordamos en el capítulo tres, las funciones declaradas del Sistema de Seguridad Pública.

En el capítulo cuatro, se hace referencia al desempeño que ha tenido el ejército en el combate al narcotráfico: decomisos, aseguramientos y detenciones que ha realizado. Las consecuencias de la utilización del ejército en asuntos internos han sido, fundamentalmente, de violación a los derechos humanos, son varias las quejas de civiles ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos contra militares, que aumentan significativamente. La violencia, las muertes, los miedos se incrementan y el gobierno sigue justificando la necesaria participación del ejército.

Apostamos por menos política criminal y más política social. La inversión en tecnología, profesionalización de la policía y uso del ejército para generar seguridad, hasta ahora no ha dado resultados. Una política de prevención integral encaminada a generar seguridad debe dirigirse a la atención de grupos vulnerables a crear espacios seguros, disminuyendo situaciones de riesgo y fomentando una cultura de la legalidad.

## Capítulo I

### Militarización en México.

#### 1.1 Militarización

Militarización no es un concepto autónomo, debido a que su significado se deriva del término militarismo; este término (militarismo) tiene diversas connotaciones, la primera lo identifica como el “predominio del elemento militar o intrusión de lo militar en lo civil” (Alonso, 1958: 2835), la siguiente como “la doctrina o sistema que valora positivamente la guerra y atribuye a las fuerzas armadas primacía en el Estado y la sociedad.

La militarización, exalta una función -la aplicación de la violencia- y una estructura institucional: la organización militar. Implica a su vez, una orientación política y una relación de poder; en una sociedad plenamente militarizada las fuerzas armadas determinan unilateralmente el carácter de las instituciones básicas, la forma de gobierno, los deberes y derechos de los ciudadanos y la parte de los recursos nacionales asignados a funciones militares” (David, 1967:115).

Igualmente, se dice que la militarización se presenta por la propensión “de las instituciones militares y de los militares a extender su participación en el gobierno civil de una nación” (Barrón, 2003: 3), con el objetivo de desplazar al gobierno, porque los militares perciben a los civiles como responsables del atraso económico y la inestabilidad política. Y ellos al asumir el control y poder, crean un sistema en donde se privilegia el orden, la obediencia y la autoridad, con lo cual se logra poner orden en la sociedad.

Otro concepto paralelo y acorde a esta investigación, sobre todo para identificarlo en el proceso histórico nacional, es el “pretorianismo”, y se presenta cuando los militares quedan al servicio de un poder tiránico, o bien, es “ el estado político en que los pretorianos o soldados tienen o tenían una influencia predominante”; Samuel Huntington dice que para que se presente esta situación es necesario de dos factores: la participación y la institucionalización política; con una baja o nula participación política de la sociedad se hará presente el pretorianismo oligárquico, con una participación política de las clases

medias y de zonas rurales se hace presente el pretorianismo radical y con una extensa participación se presenta el pretorianismo de masas.

Eric Nordlinger clasifica los ejércitos pretorianos en tres tipos: Moderadores, Guardianes y Gobernantes. Los primeros actúan como un poderoso grupo de presión que ejerce un poder de veto sobre las autoridades políticas, pero sin pretender ellos tomar directamente el poder, son fundamentalmente conservadores, defensores del status quo, asumen el papel de supervisores del desempeño del gobierno. Los civiles pueden gobernar pero el gobierno es supervisado por los militares. Los ejércitos llamados guardianes son fundamentalmente "cirujanos de hierro", desplazan a las autoridades políticas civiles reteniendo el poder por varios años para intentar corregir males económicos coyunturales, permitiendo luego el retorno de las autoridades civiles al poder. Los pretorianos gobernantes procuran no solo controlar el gobierno sino también al estado, destruyen o tratan de destruir los antiguos centros de poder político e implementar proyectos económicos sumamente ambiciosos y hasta radicales (Barrón, 2003:4).

Frederick Mundell Watkins elabora la definición clásica del concepto de pretorianismo. La idea básica que defiende es que la clase militar de una sociedad dada ejerce un poder político independiente, en virtud de un uso real o potencial de su fuerza. El concepto se utiliza haciendo alusión histórica a la guardia pretoriana romana. Así los militares al no aceptar la legitimidad de las instituciones políticas intervienen para mediar entre los diferentes grupos sociales. Este concepto no debe ser confundido con militarismo que en su opinión es dirigir las energías de la sociedad al modo militar. En muchas ocasiones las fuerzas pretorianas son un instrumento de otras fuerzas, y surgen en momentos de inestabilidad. La disciplina militar subordina normalmente a esas fuerzas al nuevo poder establecido.

Los conceptos de militarismo y pretorianismo tienen un común el tratar de explicar la presencia de los militares más allá de las funciones propias de defensa, el primero influye de manera directa sobre el gobierno, y el otro insiste en el afán de conducir a la sociedad a la guerra continua.

Durante las luchas armadas de México, participaron hombres que se les consideraban jefes o guías, que sin tener un adiestramiento militar, dirigían a un grupo rebelde hasta obtener un objetivo: la victoria o emancipación de un área; una vez que lograban su propósito, los líderes que se autoproclamaban gobernantes, o el pueblo los legitimaba para serlo, a partir de esto se implementaba un nuevo sistema, el caudillismo.

## **1.2 La historia militar de México durante la independencia**

La militarización en México ha sufrido un proceso histórico especialmente a partir de las luchas de independencia y de revolución, que han servido para partir y realizar cambios que repercuten en la vida social, política y económica de la sociedad mexicana.

México fue considerada como Nueva España desde el 17 de Abril de 1535, en que, por real cedula dada en Barcelona se creó el virreinato de la Nueva España, hasta el 28 de Septiembre de 1821, en que la Junta Provisional Gubernativa del Imperio Mexicano, se reunió para encausar al país en su vida independiente y se formuló la Declaración de Independencia del Imperio Mexicano. Durante este tiempo, el representante del monarca en la Nueva España, era el Virrey, quien además de la función de Gobernador fungía como: capitán general, presidente de la audiencia, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la iglesia (De la Torre, 1992:49).

En esta etapa de la historia de México, la población se componía de un 18% de criollos (cerca de un millón), esto es, de descendientes de españoles nacidos en México; españoles peninsulares eran cerca de 50,000; los indios alcanzaban cerca de un 60% (cerca de tres millones y medio; y las castas, es decir, descendientes de europeos e indios, negros y descendientes de negros eran aproximadamente unos diez mil.

En esta relación demográfica se puede detectar los que tenían todo y los que nada poseían; la riqueza del país era manejada por los europeos y estaban íntimamente ligados con los criollos, estos regularmente con una preparación cultural. Los mestizos que lograban asimilarse a la familia del padre podían destacar por su cultura y fortuna, los que no descendían a la categoría que construían las castas, grupo que cada día era mayor y con amplia conciencia política; a los indios se les encontraba por todo el país y su situación era

difícil. En esta distribución social, también estaba la económica y política; los criollos deseaban autodeterminarse, los mestizos tenían ganas de movilidad social y las clases bajas anhelaban salir de la presión en que vivían y librarse de las cargas pesadas e impositivas, situación que desencadenó varias rebeliones, aproximadamente unas doscientas, sin tener un plan coherente ni lograr la cohesión necesaria para repercutir de manera inmediata.

La milicia, era una salida a las ambiciones de hijos de clase media, pues podían ser oficiales y con ello obtener rango social, inmunidad y distinciones. Por lo tanto, al integrarse al ejército, regularmente obtenían distinciones y preparación, situación que favoreció el reclutamiento y el dominio socio-político sobre sus subordinados, además, los criollos se dieron cuenta que ellos constituían la fuerza militar del país y que su defensa y poder estaban en sus manos.

Esta situación en el ejército, aunado a la situación social y económica, llevó a la lucha armada entre los “realistas” y las tropas “insurgentes, los primeros estaban dirigidos por militares de carrera, peninsulares y criollos, y los “insurgentes” que eran comandados por pocos oficiales de extracción militar, en su mayoría hombres formados en la guerra, conocedores del terreno que pisaban y con enorme influencia en la población campesina, curas nacionalistas e influyentes en el medio rural, rancheros de enorme prestigio social y político, (De la Torre, 1992:83).

El ejército insurgente, manifestaba que luchaba por dar a la patria la libertad que requería, organizar a la nación como un estado independiente, desligado de las trabas que lo ataban a la metrópoli; crear dentro de las normas del derecho, un país en el que reinara la justicia, la igualdad de todos los hombres, independientemente de su origen y color, la libertad en el trabajo sin gabelas ni tributos graves o injustos, la libertad para ejercitar la industria y el comercio, y todo tipo de trabajo que beneficiara al país y no a los monopolios existentes, todos ellos en poder de los extranjeros y los poderosos, también los insurgentes peleaban por tener derecho a la cultura, a la instrucción en todos los ámbitos, a gobernarse a través de los órganos que la nación establecía (De la torre, 1992:99).

Los realistas trataban a toda costa de mantener la antigua situación de dependencia, sujeción y limitación de las libertades. Luchaban por mantener a un pueblo que deseaba su

autonomía ligado a los vínculos que la península había establecido. Unos tenían el anhelo de ser libres y enarbolaban el proyecto de integrar un país independiente con todos los elementos que lo constituían: criollos, peninsulares, mestizos, indios y negros. Otros ansiaban tener sujetos como fuerza de trabajo sin beneficio alguno a estos últimos. Por lo tanto, podemos subdividir a los realistas en aquellos que luchaban por el bien común y los que veían en la lucha armada la oportunidad de satisfacer sus necesidades personales de poder político y económico.

Durante la etapa de independencia, surgieron varios líderes, que sin tener disciplina militar, tomaban el mando de contingentes insurgentes que crecían desordenada y rápidamente, pues se le unían labradores, mineros, gente sin empleo ni fortuna, la clase mas desheredada, que supero los contingentes militares.

Dentro de esta pléyade de líderes de independencia, la mayoría era gente de clase media, se encontraban sacerdotes, ingenieros, militares, caudillos. Por mencionar algunos: El cura don Miguel Hidalgo y Costilla de origen criollo, estudio teología en la Universidad de México, sirvió varios curatos; se levanto en armas el 15 de Septiembre de 1810 en unión de Allende, Aldama y Abasolo, fue fusilado el 30 de julio de 1811 en el excolegio de la compañía. Llamado con justicia el “libertador”, sus ideales de justicia social, de creación de una patria democrática y libre, que no pudo ver realizados dada la brevedad de su acción, quedaron latentes y representaron la base de posteriores movimientos.

Ignacio María de Allende y Unzaga, fue militar de carrera, por lo tanto al unirse al movimiento de independencia fue nombrado capitán general del ejército insurgente, después de la victoria en el cerro de las cruces, aconseja marchar sobre México, pero Hidalgo se opone. Es fusilado en Chihuahua el 26 de junio de 1811.

Juan Aldama, participó en la conspiración de Valladolid en 1809. Aviso a hidalgo y allende que habían sido descubiertos y, junto con ellos, se levanta en armas en Dolores. Participa en la batalla de las cruces, marcha con allende a Guanajuato. Es aprehendido en Acatita el 20 de marzo de 1811 y fusilado el 26 de junio de 1811.

José Mariano Jiménez, se graduó como ingeniero de minas en el colegio de minería de México, se une a Hidalgo después de la toma de Alhondiga en Guanajuato con el grado de

coronel, tomo parte en la batallas del monte de las cruces, Aculco y Guanajuato. Fue comandante militar de provincias internas de oriente, dominadas totalmente durante su mando. Aprehendió en Acatita de Bajan y fusilado el 26 de mayo de 1811 en Chihuahua.

Mariano Abasolo, ingresa a la milicia en el Cuerpo de Dragones Provinciales de la Reina de San Miguel el Grande, en unión de Allende y Aldama. Junto con Hidalgo, Allende y Aldama, se rebelan el 15 de septiembre en Dolores, es aprehendido el 21 de marzo de 1811. Por gestiones de su esposa, María Manuela Rojas Taboada, se le perdonó la vida y fue sentenciado a vivir fuera de nueva España.

José María Morelos y pavón, nace en Valladolid el 30 de septiembre de 1765 y es fusilado en San Cristóbal el 22 de diciembre de 1815, antes, en 1795 recibe el grado de bachiller en artes, fue cura de Churumuco y Cuacuaro, se unió a hidalgo el 20 de octubre de 1810 en Charo, quien lo comisiona al sur; ocupa Petatlan, Tecpan, Chilpancingo, Tuxtla y Chilapa, en Puebla se apodera de Chiuatla, Izucar, Cuautla y llega hasta Chalco; a su lado estaban Galeana, Bravo, Matamoros, Guerrero, Trujano y Ayala; convocó e instaló el Congreso de Chilpancingo el 12 de septiembre de 1813. Fue hecho prisionero el 6 de noviembre en Tezmalaca. Hombre de gran visión política, precisó el ideario de la independencia. Militar valeroso, logró formar el primer ejército nacional. Dictó medidas importantísimas a favor del pueblo y sentó las bases de la organización política del país. Se denominó “siervo de la nación” por amor al pueblo que liberó.

Nicolás Bravo, se une en 1811 a Hermenegildo Galeana e Chichualco, luchó a lado de Morelos en la campaña del sur y en el sitio de Cautla, en 1812 toma Alvarado, de 1817 a 1820 permanece prisionero, gobernó con Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete de 1 de marzo de 1823 a 1 de octubre de 1824, suple en la presidencia a Santa Anna en 1842 y a Paredes en 1846. Fue hecho prisionero en la defensa de Chapultepec el 13 de Septiembre de 1847. Se cree fue envenenado junto con su esposa en Chilpancingo.

Galeana Hermenegildo, se une a Morelos en Noviembre de 1910. Tomó Taxco, Toluca, Cuernavaca y Cuautla. Murió peleando el 27 de julio de 1814. Militar valiente y desinteresado de la emancipación.

Vicente Guerrero, se une a Morelos en Noviembre de 1810, lucho en Izucar, Taxco, Oaxaca, etcétera. El 10 de marzo se reúne con Iturbide y deciden luchar juntos por la independencia, pero después de divergencias, lo combate junto con Nicolás Bravo el 23 de enero de 1823 en Almolonga. Al consumarse la independencia, desempeña varios puestos políticos y militares de gran importancia. Traicionado por Picaluga, fue aprehendido en el barco “El Colombo”, es fusilado en Oaxaca el 14 de febrero de 1831.

Agustín de Iturbide, hijo de peninsulares, estudia en el seminario de Valladolid, ingresa a la milicia como alférez del Regimiento de Valladolid, combatió a los insurgentes en el Cerro de las Cruces. Coronel en 1810. El virrey Apodaca le nombra comandante del ejército del sur para combatir a Guerrero; el 24 de febrero proclama el Plan de Iguala, y el Ejército Trigarante entra en México el 27 de septiembre de 1821, consumando así la independencia. Es coronado Emperador el 21 de mayo de 1822. Obligado a abdicar el 19 de marzo de 1823, en Soto la Marina es aprehendido y fusilado el 19 de julio en Padilla.

La terminación de la lucha de independencia en 1821 no fue decisiva políticamente, pues las fuerzas victoriosas de Iturbide eran representativas de los intereses de los conservadores, que pretendían desligar a México de una España controlada por los Liberales y hacer del país una nación no independiente sino autónoma, (Tenenbaun, 1985:339). La consumación del movimiento independentista significó el triunfo del grupo criollo conservador de la antigua Nueva España, pues las ideas vertidas en los documentos de Iguala, Córdoba, y el acta constitutiva del imperio mexicano, que refiere como punto de partida el contenido de los tratados anteriores, muestra la distancia que los separaba en relación a los principios morelistas y otros insurgentes, (Villegas, 1997:5).

En los años transcurridos de 1821 a 1857, México soportó 53 gobiernos distintos, varios cientos de ministros, cuatro organizaciones políticas y constitucionales diferente, tres invasiones de tres potencias extranjeras distintas, y la pérdida de aproximadamente una tercera parte del territorio de la nación, (Tenenbaum, 1985:11).

Después de 1821, México tuvo que hacer frente a una economía en ruinas, a una estructura fiscal insuficiente, a una clase dirigente dividida y a un vecino poderoso y voraz que estaba encaramado en su frontera norte. La elite de la política que surgió a partir de la

independencia apoyaba sus expectativas acerca del futuro en los éxitos obtenidos en un pasado muy reciente.

Los liberales, encabezados por Mora y por Valentín Gómez Farías, pretendían transformar la antigua colonia española en un Estado liberal, democrático y secular apoyado en los pequeños terratenientes, por lo tanto atacaron el derecho de la Iglesia de seguir siendo propietaria de tierras y edificios que no estuvieran dedicados a fines religiosos, sin embargo la iglesia respondió a tales ataques uniéndose a los grupos que se oponían a los liberales. Estos políticos que carecieron oficialmente de nombre hasta 1845 (año en el que se dieron el nombre de conservadores) anhelaban la serenidad del gobierno virreinal y propugnaban el establecimiento del orden basado en un organismo gubernamental centralizado y en el decidido paternalismo de la iglesia católica.

En 1845, Lucas Alemán, Santa Anna y el ministro de Guerra Tornel crearon un poderoso ejército de 91,499 hombres, muchos de los cuales eran los pobres indios a quienes habían reclutado por medio de la leva, por lo tanto los gastos militares alcanzaron la cantidad sin precedentes de \$ 33, 397,135. El contar con un ejército les permitía alcanzar y mantenerse en el poder, sin embargo en esta etapa los malos manejos económicos y préstamos a casas bancarias extranjeras ocasionaron una nueva crisis donde hubieron sublevaciones; además los grupos opuestos (liberales y conservadores) le dieron una dimensión internacional y de una manera incuestionable opuso a republicanos e imperialistas, aunque liberales los hubo en los dos bandos.

La importancia de tener un ejército tan vasto era para que el gobierno dominara a la población más alejada del centro del país, sin embargo, las fallas en ejercicio del poder ocasionaron que el mismo ejército se alineara para secundar en contra del gobierno y proclamara ya sea a favor de un general, un líder o de un plan; como sucedió en 1854, cuando tropas en Acapulco se adhirieron al plan de Ayutla, que en sus conclusiones estaba el cesar en el ejercicio del poder a el Excmo. Señor general Antonio López de Santa Anna; también en uno de los acuerdos se le da la facultad a el jefe de las fuerzas, la convocatoria para elegir al presidente interino.

### **1.3 La Revolución y el proceso renovador de la doctrina militar**

En 1910, México era un país de desigualdades y la presencia de una revolución estuvo siempre desde que se tuvo conciencia de esa realidad y el propósito de erradicarla; la fase transformadora estuvo latente y se manifestó ahí donde se expresó el descontento contra las desigualdades, convirtiéndose en algo vivo, y por otra parte violento, cuando se inició la revolución (Beltrán, 2005:6).

Al gobierno del General Díaz se le llamó “porfiriato” (1884-1910), etapa que se caracterizó por la anulación en la práctica del credo liberal, por el absoluto predominio de la burguesía y de la oligarquía independiente, su lema era “orden y progreso”. El aparente progreso y paz alcanzado en el país en esa época, encubría una dictadura férrea y perpetua después de que el constitucionalismo mexicano quedó estancado por la forma de gobierno que impuso la voluntad del nuevo mandatario.

El “sistema” del General Díaz, tuvo varias consecuencias: esclavitud, peonaje, pobreza e ignorancia, aunque algunas condiciones se habían arrastrado desde generaciones pasadas, nunca se había llegado a estos límites de escases, por ejemplo, en tiempo de los españoles, el peón tenía por lo menos su pequeña parcela y su humilde choza, pero para el tiempo del porfiriato no contaban con nada.

El régimen instaurado por el General Díaz, aseguró su poder mediante la fuerza militar, con ella controló elecciones, prensa y libertad de palabra, además de distribuir puestos públicos entre sus generales, que distribuyó en los estados de la república como gobernadores y perpetuándolos en el poder, por ejemplo el coronel Prospero Cahuantzi gobernó el estado de Tlaxcala durante todo el período porfiriano; el general Aristeo Mercado gobernó a Michoacán por más de 25 años; Teodoro Dehesa a Veracruz por 25 años; el general Bernardo Reyes a Nuevo León durante 25 años. El general Francisco Cañedo, el general Abraham Bandala y Pedro Rodríguez gobernaron a los estados de Sinaloa, Tabasco e Hidalgo, respectivamente durante más de 20 años.

El régimen de Díaz era el siguiente: el Presidente, el Gobernador y el Jefe Político, tres clases de funcionarios que representaban todo el poder del país y otorgados por nombramiento, de esta forma Díaz mantiene el control territorial y al igual que Luis XIV, Porfirio Díaz era el Estado.

Los movimientos políticos que surgían para restablecer las instituciones republicanas en México, eran extirpadas mediante el ejército, las fuerzas rurales, la policía, la acordada, la ley fuga, Quintana Roo, “la Siberia Mexicana”, las cárceles y los jefes políticos.

La historia de gran inestabilidad política de México, observada en el siglo XIX, se contrasta con la estabilidad lograda una vez consumada la revolución mexicana. México en sus 200 años de vida independiente ha tenido 67 presidentes y dos monarquías. De ellos, 39 han sido militares y 29 civiles. Se han vivido cinco guerras e intervenciones militares extranjeras: 1828, 1838-1839, 1846-1848, 1861-1867, y 1914 y gran cantidad de guerras civiles. Dieciocho presidentes llegaron al poder mediante golpe de Estado. Esta gran inestabilidad se dio entre 1821 y 1934. Desde 1934 ha habido presidentes constitucionales sin interrupción y desde 1946 estos presidentes han sido civiles. Esto último fue posible por diversas razones, entre ellas: la lealtad de las fuerzas armadas al Jefe del Ejecutivo y a las instituciones políticas de la revolución; a la estabilidad del sistema político (aún bajo el contexto del autoritarismo del partido político que dominó el país desde 1929 hasta el 2000); a instituciones castrenses con un elevado nivel de profesionalismo; a la apoliticidad de sus mandos, consolidada en los años noventa del siglo XX, y a la exitosa transición a la democracia, aún en camino pero sin amenazas provenientes de la parte castrense del Estado (Benítez, 2008:255).

Algunos ejemplos del fortalecimiento de las instancias militares son los gobiernos post revolucionarios de los generales, que emergieron con la revolución, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho. Es decir durante estos momentos históricos, el poder político del estamento militar se fortaleció desde una perspectiva del pretorianismo; sin embargo, después de 1946 ha habido un reacomodo recurrente entre militares y políticos y militares y civiles. Este breve esquema representa la

peculiar y paradójica simbiosis militar-civil y político-militar. Es decir quién controla a las fuerzas armadas somete al país políticamente, (Barrón, 2003).

La etapa renovadora y moderna del ejército mexicano, se le adjudica al General Joaquín Amaro, su meta fue el de amalgamar los diversos ejércitos feudales de la Revolución organizados en el liderazgo personal, hacia una institución nacional basada en la lealtad al Estado (Loyo, 2003:17).

Las fuerzas armadas tuvieron su primera transformación estructural en los años treinta y durante la segunda guerra mundial. Inicio la profesionalización y modernización con la creación de escuelas de oficiales (la Escuela Superior de Guerra) y durante la segunda guerra mundial, Estados Unidos brinda un gran respaldo a este esfuerzo, por el apoyo diplomático y militar de México a los países aliados y posteriormente de la guerra los esfuerzos de cooperación militar binacional se focalizaron en capacitación, entrenamiento y educación, se fue abandonando lentamente la composición revolucionaria, para orientarse a la profesionalización (Benítez, 2008:258).

## **Capítulo II.**

### **Causas que han propiciado la militarización en México.**

#### **2.1.- La doctrina de la seguridad nacional**

José Luis Pineyro (2006), define a la seguridad nacional como: “una situación en que la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tengan garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales a través de las decisiones del gobierno nacional de turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, o sea, allí donde existe una relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten con la reproducción de la nación y del Estado”.

Las fuerzas armadas son las encargadas de la Seguridad Nacional; el Estado mexicano manifiesta que: “salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado Mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las fuerzas armadas. México ha depositado en las instituciones militares la enorme responsabilidad y el gran privilegio de ser garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación.”(Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012).

Dada la importante tarea de las fuerzas armadas se pretende: “fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas”. Para impedir que las fuerzas armadas sean rebasadas por el crimen organizado, se les brindará el apoyo para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en el cumplimiento de su misión (PND 2007-2012).

Sin embargo, el mismo Pineyro señala que la falta de acuerdo político y también conceptual sobre que situaciones sociales pueden ser o no riesgos o amenazas a la seguridad nacional mexicana, es una constante histórica que obedece en gran medida a dos situaciones

estructurales. La primera, responde al carácter presidencialista y autoritario del régimen político donde históricamente quien ha definido que se entiende por seguridad nacional es el presidente en turno y donde los secretarios de Estado durante sus declaraciones públicas solo repiten el discurso presidencial o plantean generalidades al respecto. La segunda cuestión corresponde a las múltiples presiones de Estados Unidos para incorporar a México a su esquema de seguridad nacional.

Desde el punto de vista del control social, Sánchez Sandoval (2007), menciona que la “seguridad nacional”, ha sido la justificación para las desapariciones forzadas, para la tortura y para las muertes extrajudiciales, de tal manera que los gobiernos latinoamericanos del siglo XX, mantuvieron su hegemonía político-económica a sangre y fuego, en nombre de la libertad y la democracia occidentales.

La doctrina de la seguridad nacional norteamericana se impuso en el continente, como violencia oficial desatada para la defensa del sistema económico capitalista en el ámbito de su influencia, Sánchez Sandoval la conceptualizo como: “ el conjunto de medios legítimos e ilegítimos que utilizan los grupos de poder reales, ya sean nacionales o internacionales, con el fin de desarrollar y mantener un determinado sistema ideológico y de producción, tanto dentro de sus propios países, como en aquellos sobre los cuales ejerce su hegemonía” (Sánchez, 2007).

La doctrina de la Seguridad Nacional estuvo alentada por Estados Unidos, ante la amenaza comunista en la región durante la guerra fría, transmitida principalmente desde la Escuela de las Américas en Panamá, que instruyó a militares latinoamericanos en técnicas contra-insurgencia y violaciones a los derechos humanos.

Recordemos que la llamada guerra fría, tuvo lugar durante el siglo XX desde 1945 (fin de la segunda guerra mundial) hasta el fin de la URSS y la caída del comunismo que se dio entre 1989 (caída del muro de Berlín) y 1991 (golpe de estado en la URSS), entre los bloques occidental-capitalista, liderado por Estados Unidos, y oriental-comunista, liderado por la Unión Soviética.

Este enfrentamiento tuvo lugar a los niveles político, ideológico, económico, tecnológico, militar e informativo. Ninguno de los dos bloques tomó nunca acciones directas contra el

otro, razón por la que se denominó al conflicto "guerra fría". Estas dos potencias se limitaron a actuar como "ejes" influyentes de poder en el contexto internacional, y a la cooperación económica y militar con los países aliados o satélites de uno de los bloques contra los del otro. Si bien estos enfrentamientos no llegaron a desencadenar una guerra mundial, la entidad y la gravedad de los conflictos económicos, políticos e ideológicos comprometidos, marcaron significativamente gran parte de la historia de la segunda mitad del siglo XX. Las dos superpotencias deseaban implantar su modelo de gobierno en todo el planeta.

Los límites temporales del enfrentamiento se ubican entre 1945 y 1947 (fin de la Segunda Guerra Mundial y fin de la posguerra respectivamente) hasta 1958 (inicio de la Perestroika) y 1991 (disolución de la Unión Soviética).

Según Juan J. Calderón (2005), las sucesivas administraciones estadounidenses temieron que la influencia de la revolución cubana de 1959 significará una expansión del comunismo en América Latina, y que el continente girará hacia la órbita soviética, dominando sobre su periferia. Por lo tanto, la Doctrina de la Seguridad Nacional, fue el sostén ideológico de las dictaduras militares en América Latina y fue ideada por el gobierno de Estados Unidos como forma de ejercer un contrapeso político en la región en el marco de la guerra fría.

La doctrina predicaba que la proliferación de la ideología socialista en los países latinoamericanos constituía una amenaza para la seguridad nacional de estas naciones, para lo cual creía necesario una contraofensiva política y militar.

Pero cabe mencionar que había un trasfondo económico superior a cualquier otro interés. América Latina, rico en materias primas pero pobre en tecnología, educación e industria; Estados Unidos, país industrializado en busca de materia prima de bajo costo, aunado a las elites nacionales de los países pobres, que controlan las instituciones del Estado, sustentaron la simbiosis perfecta entre desarrollo industrial y explotación nacional, que les permitió defender incondicionalmente el "status quo", que prácticamente perpetuo su condición hegemónica, aún en detrimento de las demás clases sociales, esta era la principal labor de la Doctrina de la Seguridad Nacional, no permitir que las ideas socialistas llegaran de lleno a la población latinoamericana y mantener, en ese tiempo, el capitalismo como

sistema económico que le permitía continuar con el imperialismo ambicioso sin importar el atraso de los pueblos; para lograr ese objetivo, la Escuela de las Américas en Panamá, además de ser una organización que promovió la tortura y las violaciones a los derechos humanos, ha sido la que mas dictadores ha producido que cualquier otra escuela en la historia del mundo, lo que permitía a EEUU un mercado libre y quitar los aranceles por importación.

Las oligarquías dominantes nacionales y la hegemonía de los EEUU sobre Latinoamérica, en realidad tenían temor a un cambio, aunque el propósito de la doctrina se vendía como una forma de defensa al orden social; el verdadero cambio el cual afectaría los intereses de ambos seria un cambio en la redistribución de la riqueza, que permitiera el surgimiento de nuevos burgueses salidos de todos los estratos sociales y que menguara el control de las elites económicas ya existentes.

Este propósito se ha cumplido manteniendo relaciones comerciales asimétricas en que los pueblos latinoamericanos venden materia prima y compran producto terminado; ha ocasionado un desequilibrio en la balanza comercial que ha incidido negativamente en los pueblos latinoamericanos. Esto no ha preocupado a las elites nacionales que por las altas tasas de desempleo en Latinoamérica, se permiten pagar sueldos paupérrimos por gran producción.

Las dictaduras militares y sus políticas económicas se propusieron —y consiguieron— la consolidación y expansión de un número reducido de empresas nacionales y/o multinacionales, en muchos casos pertenecientes a un mismo grupo, que se hicieron cargo de la producción y se apoderaron de la porción mayoritaria del mercado.

Todas estas medidas económicas fueron posibles mediante el ejercicio de la violencia, la represión de las organizaciones sociales y sindicales —la mayoría de las cuales fueron intervenidas por los militares o directamente clausuradas—, y la violación de todos los derechos humanos.

La política de apertura de la economía llevada a cabo por las dictaduras militares de la década del 70. Provocó el cierre de numerosas industrias que no lograron sobrevivir a la llegada masiva de productos importados.

Según School of the Americas Watch, “durante sus 58 años, la School of the Americas (SOA), ha entrenado a más de 60.000 soldados latinoamericanos en técnicas de contrainsurgencia, pericia como francotiradores, guerra de comandos y psicológica, inteligencia militar y tácticas de interrogatorio. Colombia, con más de 10.000 soldados entrenados en la escuela, es el principal cliente de la SOA. Colombia tiene actualmente el peor historial de violaciones de los derechos humanos en Latinoamérica.” Además School of the Americas Watch señala que la SOA está involucrada en innumerables golpes latinoamericanos.

Empleando la Doctrina de la Seguridad Nacional, los Estados Unidos consiguen unificar el accionar de las distintas dictaduras genocidas latinoamericanas, instaladas por la CIA, como la de Augusto Pinochet (en Chile), Alfredo Stroessner (en Paraguay), Jorge Rafael Videla, Roberto Viola y Leopoldo Galtieri (en Argentina, 1976-1983), Juan María Bordaberry en Uruguay, el general Banzer (en Bolivia, 1971-1978), la dinastía de los Somozas (en Nicaragua), El Salvador durante sus más sangrientos años de guerra civil y Julio César Turbay Ayala con su famoso Estatuto de Seguridad (en Colombia, 1978-1982). Para implementar la doctrina, los Estados Unidos instalaron la Escuela de las Américas en Panamá. La idea fue de impulsar el equilibrio político en América Latina. Allí, durante casi cuarenta años, las técnicas más salvajes de interrogatorios mediante torturas fueron enseñadas a militares sudamericanos, quienes eran los encargados de efectuar el trabajo sucio de contra insurrección.

Entre los años 1964 y 1984, casi todos los países latinoamericanos estaban gobernados por dictaduras militares. Pero, a diferencia de aquellas que representaron una continuidad del orden oligárquico construido en el siglo XIX, o de las que interrumpieron la ampliación de los derechos de los ciudadanos propuestos por los movimientos sociales, en varios países del continente, las dictaduras militares que se desarrollaron a partir de la década de 1960,

en países como Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, buscaron transformar económica y políticamente las sociedades en las cuales se produjeron.

La incidencia de las Fuerzas Armadas en las cuestiones políticas se redujo notablemente, sobre todo a partir del fin de la denominada Guerra Fría, que significó el fin de las presiones de EE.UU. para embarcarlas en la lucha contra la “subversión comunista” en cada país. A partir de entonces, EE.UU. ha comenzado a proponer, como nueva hipótesis de conflicto para las Fuerzas Armadas del continente, la lucha contra el tráfico de drogas.

## **2.2 La lucha contra el narcotráfico**

En la agenda actual de seguridad el tema de la lucha antidroga es el más importante para los actores externos porque el narcotráfico tiene repercusiones no sólo para las sociedades latinoamericanas (productores) sino también para EEUU y Europa (consumidores). En las relaciones entre América Latina y EEUU el tema de la droga ha sido y es el que predomina en la agenda de seguridad.

Con el fin de la Guerra Fría el combate al narcotráfico se ha convertido en uno de los temas prioritarios dentro de la agenda política interamericana, por lo tanto, en la mayoría de los países latinoamericanos, la nueva tarea de la seguridad se concentra en problemas intra-estatales, siendo los más destacados la lucha contra el narcotráfico, la violencia, la inseguridad ciudadana y un aumento de la creciente conflictividad social como respuesta a la extendida pobreza en la región. Estas nuevas tareas internas en las cuales están involucrados los miembros del ejército podrían provocar nuevos conflictos en las relaciones cívico-militares (Bodemer, 2003:7).

El narcotráfico y la lucha contra la delincuencia organizada, han sido la nueva tarea que tiene que combatir el ejército mexicano, para lograr ese objetivo, se lleva a cabo en toda la república la aplicación de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos y la lucha permanente contra el narcotráfico, que consiste en retenes militares en carreteras, casetas de cobro en autopistas, revisiones en aeropuertos y recorridos en las zonas rurales, con el fin de detectar armas y estupefacientes, además de detener a los presuntos responsables de los delitos y ponerlos a disposición del ministerio público federal.

En México el proceso de democratización vivido durante los años 90 y el ingreso del país a nuevos esquemas de integración económica y comercial, principalmente por la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, han redefinido las amenazas de seguridad provenientes del ámbito político. Nuevos conflictos sociales repercuten en la seguridad del país, y fenómenos intermésticos como el narcotráfico, afectan de forma importante la seguridad nacional (Benítez, 2003:76).

Benítez Manaut (2003), afirma que México vive una remilitarización, pues hay varios fenómenos que emergen de la transición democrática, y amenazan la estabilidad política del país, como el crimen organizado y el narcotráfico, además de la aparición de problemas sociales, como la crisis de Chiapas en 1994. Esta remilitarización se da en algunas regiones e instituciones del estado, principalmente las de la imposición de la ley, aplicación de la justicia y vigilancia de la seguridad pública.

La creciente participación directa del ejército en operaciones de carácter policial no es una situación nueva, pero esta tendencia se va acentuando durante los últimos años. La institucionalización de las Fuerzas Armadas Mexicanas en las tareas de seguridad pública se da claramente a partir de diciembre de 1995 cuando se dio la promulgación de la Ley que Establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) integraba la participación tanto del Ejército como de la Marina y por ende de toda la estructura administrativa de dichas agencias en las tareas no sólo contra el tráfico de drogas, sino del ámbito de la seguridad. Incluso fue durante esta misma administración que a través del secretario de la Defensa Nacional, el General Enrique Cervantes Aguirre, se dio pie a la creación de Defensa Nacional IV (DN IV) que constituye la reestructuración territorial de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico. Además, de que en este mismo período, se crea la Policía Federal Preventiva encabezada por un almirante de la Armada, quién desde entonces se ve acompañado por un contingente de más de 5 mil soldados para atender las tareas de prevención al delito.

En suma vemos que la institucionalización de la participación del ejército y las demás fuerzas militares se establece ya más claramente en marcos jurídicos que buscan atender el problema de la inseguridad, y que además se legitiman a partir de interpretaciones judiciales tales como la tesis jurisprudencial emitida en 1989, donde se señala: “los militares que intervienen en la detención de quienes cometen delitos contra la salud, forman parte de una corporación que labora en la campaña contra el narcotráfico, y de acuerdo a lo establecido con el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, toda persona que en ejercicio de sus funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público (...) “la intervención de los elementos militares en la averiguación de los hechos considerados como delictivos, no es contraria a la ley.”

Como resultado de la cada vez mayor presencia de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, y el aparato federal policiaco, en Marzo de 1996 el Partido de la Revolución Democrática (PRD), promueve una interpretación sobre el artículo constitucional 129 que establece, “en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas”. La respuesta de la Suprema Corte de Justicia señaló que “mientras las autoridades requieran el apoyo del Ejército, y considerando que las Fuerzas Armadas están bajo las órdenes del Presidente, su participación en tareas de seguridad pública, no incurre en violación al precepto constitucional”. Más aún se legitimó que aquellas confesiones y arrestos que realice el Ejército son válidas porque las están realizando en apoyo a las actividades de combate a las drogas, y en coadyuvancia con el Ministerio Público.

Según el PND (2007-2012), una de la manifestación más violenta del crimen organizado lo representan los carteles del narcotráfico, quienes a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones. Estos grupos han dejado de considerar a México

como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional.

El mismo documento hace referencia de la necesaria participación de las fuerzas armadas, porque los recursos producto del narcotráfico dan a las bandas criminales un poder enorme para la adquisición de distintas formas de transporte, armas de alto poder y sistemas avanzados de comunicación, así como equipamiento que con gran frecuencia supera al de los cuerpos policiacos encargados de combatirlos y de prevenir los delitos asociados a dicha actividad.

Como dato curioso en las estrategias planteadas por el gobierno del presidente Calderón, se tiene “aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire. Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado”.

En ningún punto se menciona a la PGR u otra autoridad federal encargada de perseguir estos delitos, se le confiere toda la tarea a las fuerzas armadas, así como los recursos para lograr el objetivo.

En esta lucha contra el narcotráfico, se encuentra ubicada la “Iniciativa Mérida”, como antecedentes de esta iniciativa se tiene la cooperación internacional contra el narcotráfico, se fundamenta en que el origen y solución al fenómeno del narcotráfico rebasan las fronteras de un sólo país, por lo que la cooperación internacional es indispensable para afrontar exitosamente a esta amenaza, ya que es una herramienta necesaria para el combate al narcotráfico, más no reemplaza los esfuerzos que México realiza con sus propios medios.

A lo largo de la historia de la lucha contra el narcotráfico, México ha desarrollado mecanismos bilaterales y multilaterales, por ejemplo en 1987, se adoptó el tratado de cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre asistencia jurídica mutua. En febrero de 1989 se firmó el acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia, su objetivo: “promover la cooperación conforme a los principios de autodeterminación, no intervención, igualdad jurídica y respeto a la integridad territorial de los Estados”, señala que no faculta a las autoridades de una de las partes a emprender, en la jurisdicción territorial de la otra, el ejercicio de funciones cuya jurisdicción o competencia están exclusivamente reservadas a las autoridades de esa otra parte, adicionalmente prevé la asignación y aplicación de recursos humanos, financieros y materiales, necesarios para la ejecución de programas concretos contra el narcotráfico y la farmacodependencia, cuyas acciones se instrumentaran en un marco de corresponsabilidad, mediante instrumentos particulares.

En julio de 1992, México publicó las “normas que regulan la estancia temporal de los agentes representantes de entidades de gobiernos extranjeros que, en su país, tienen a su cargo funciones de policía, de inspección y vigilancia de la aplicación de las leyes y reglamentos así como técnicos especializados; adicionalmente se emitieron “las reglas específicas para normar las actividades de los agentes y técnicos especializados de la Drug Enforcement Administration (DEA) en México, en este contexto, las funciones permitidas a los agentes de la DEA son: intercambiar información y ofrecer apoyo técnico especializado y capacitar al personal de procuración de justicia mexicano.

En marzo de 1996, se creó un nuevo mecanismo bilateral con el objeto de sostener consultas políticas para definir una estrategia integral y balanceada contra el narcotráfico: el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN). El GCAN, buscaba elaborar un diagnóstico objetivo y compartido sobre la problemática del narcotráfico; diseñar una estrategia conjunta de cooperación antinarcóticos; facilitar la cooperación de las dependencias de los dos países involucrados en el combate, y evaluar esfuerzos conjuntamente.

En marzo de 2007, los presidentes de México y Estados Unidos, revisaron la cooperación bilateral contra la Delincuencia Organizada Internacional (DOI), en el marco de esas consultas, realizadas en la Cumbre de Mérida, México propuso un nuevo esquema de cooperación que identificaba: a) acciones que cada país debería realizar en su propio territorio para reforzar el combate; b) acciones bilaterales; c) transferencias de tecnología, capacitación y equipo que permitirían fortalecer las capacidades de México.

Aunque no lo menciona, esa transferencia de tecnología, capacitación y equipo es de EEUU a México, siempre y cuando se cumplan con ciertos requisitos para que fluyan los recursos para los diferentes programas que contempla esta iniciativa; dentro de estos programas se tienen:

- 1.- Apoyo a la modernización técnica de la unidad de inteligencia financiera, programa que brindará asistencia para que los equipos y programas informáticos respondan de manera más efectiva ante la naturaleza evolutiva del lavado de dinero.
- 2.- Capacitación en materia de derechos humanos, el objetivo de este programa es apoyar en la capacitación a la policía, ministerio público y otros funcionarios para aplicar los estándares aceptados internacionalmente y las leyes mexicanas sobre derechos humanos.
- 3.- Avión CASA CN235, para vigilancia marítima de la Secretaría de Marina.
- 4.- Helicópteros Bell-412, para transporte de la SEDENA.
- 5.- Helicópteros UH-60, para transporte de personal policial de la SSP.
- 6.- Equipos para inspección no intrusiva y entrenamiento canino, se otorgaran unidades móviles de inspección no invasiva a las dependencias participantes, así como entrenamiento para equipo canino para detección de armas, explosivos drogas y precursores químicos.
- 7.- Apoyo a ONG'S de Derechos Humanos, sociedad civil, escuelas de derecho y barras de abogados, esta iniciativa apoyará intercambios de experiencias entre escuelas y facultades de derecho y las barras de abogados de México y EEUU; también brindará capacitación a ONG'S y asociaciones de la sociedad civil sobre las reformas judiciales, así como sobre las diferentes leyes internacionales, regionales y nacionales de protección de derechos humanos.

El documento menciona que esta cooperación bilateral en el marco de la iniciativa Mérida es el resultado de otras experiencias de cooperación entre México y EEUU, se sustenta en

un marco jurídico sólido y no incluye condicionamientos que atenten contra nuestra democracia, además de que no contempla la participación de agentes extranjeros desempeñando actividades reservadas a autoridades mexicanas.

Sin embargo, las prioridades de la política de seguridad estadounidense frente a América latina han cambiado después del 11 de septiembre. La prioridad ya no es la “guerra contra el narcotráfico”, sino la “guerra contra el terrorismo global”, por lo tanto, más que responder al problema del narcotráfico, protege sus fronteras contra cualquier posible atentado terrorista. Esto traerá secuelas para toda la región de Latinoamérica; desde el 11 de septiembre se discute nuevamente en muchos países latinoamericanos sobre el papel de las fuerzas armadas en el mantenimiento de la seguridad interna. Al igual que en Europa y en EEUU, se argumenta que el cambio de las amenazas en materia de seguridad borra la línea entre seguridad interna y seguridad externa, sin embargo se duda si los militares son capaces de combatir el terrorismo mejor que la policía y la justicia (Kurtenbach, 2003:30).

### **2.3 Misiones generales del ejército**

El ejército aplica la norma de la “obediencia debida”, en la cual no se cuestiona una orden superior -aunque pueda ser anticonstitucional-. La obediencia debida en México se relaciona con la impunidad, pues históricamente, a medida que la responsabilidad se traslada en la pirámide de mando hacia arriba, es más difícil castigar a alguien por una orden ilegal, debido a que esa orden se vincula con los intereses de las autoridades políticas (Benítez, 2008:260), en el ejército mexicano se castiga en el Código de Justicia Militar el no cumplir la orden, sin tomar en cuenta si está en contra de la Constitución o alguna ley civil.

El artículo 11 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea (LOEYFA), especifica que el mando supremo del ejército y fuerza aérea mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. Como mando supremo, tiene las facultades de: nombrar al Secretario de la Defensa Nacional y demás funcionarios de la Secretaría de la Defensa, además, autorizar la

división militar del territorio nacional, la distribución de las fuerzas, creación de nuevas unidades para el ejército y fuerza aérea, nuevas armas y servicios, nuevos establecimientos de educación militar y nuevos cuerpos especiales.

La misma ley, establece en su artículo 1ro. que: “son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes”:

I.- Defender la integridad, independencia y soberanía de la nación.

II.- Garantizar la Seguridad Interior.

III.- Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.

IV.- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso de la Nación.

V.- En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

De las tres doctrinas de guerra: DN1 (contra un agresor externo), DN2 (contra amenazas a la paz social), y DN3 (apoyo a la población civil en caso de desastre), solo son viables los planes DN2 Y DN3.

En el plan DN2, se define la estructura y organización territorial del ejército, su origen se da en la revolución mexicana, cuando los ejércitos revolucionarios son poco a poco desarmados y subordinados a los mandos centrales e institucionales, y quedan los despliegues preventivos del ejército para evitar rebeliones.

La importancia del plan DN2 en lo que respecta a la operación real de las fuerzas armadas (principalmente el ejército), hacen que históricamente las funciones militares mexicanas estén, geográficamente hablando, desplegadas en todo el territorio nacional, cumpliendo funciones no militares de acción cívica, integración de las zonas rurales, policiacas y en el fondo políticas. La única misión militar de seguridad interna en que se están cumpliendo ordenamientos constitucionales, es cuando se emplea al ejército contra grupos armados, organizados explícitamente para enfrentar la fuerza armada y que tienen como fin tomar el aparato de Estado, o cuando las policías son rebasadas en sus capacidades de contención, y entonces se recurre por orden presidencial, al restablecimiento del orden.

Sin embargo, Benítez Manaut (2003), en su análisis sobre la democracia y relaciones cívico-militares en México, señala que otras misiones que habían sido secundarias se convierten en esenciales de la acción operativa de las fuerzas armadas, principalmente por la crisis del sistema político y la potencial ingobernabilidad y la creciente ineficiencia de las estructuras gubernamentales civiles, por lo que, al justificar el uso del ejército Benítez Manaut afirma que, a fines del siglo XX, cuatro misiones ocupan operativamente a las fuerzas armadas:

- 1) El narcotráfico crece en su capacidad desestabilizadora del orden público, la economía y la estabilidad política, y encuentra un estado débil al cual puede penetrar con facilidad. La acción militar en su contra no es nueva, pero si debe enfrentarse con estrategias diferentes. Por ello, el ejército debe dedicar de forma creciente cada vez más recursos humanos, económicos y en el empleo de medios militares de combate.
- 2) En 1994, la irrupción del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) lleva al ejército a desplegar sus recursos para su contención. Aunque no son nuevos los grupos armados revolucionarios de izquierda en México, el EZLN y desde 1996 el Ejército Popular Revolucionario (EPR), cuestionan la capacidad de gobierno y el ejército para darle salidas. Sin embargo, la “solución” ha sido el no empleo del ejército en una larga y congelada negociación política.
- 3) La crisis del sistema de seguridad pública preventivo e investigativo en todo el país, lleva al ejército y sus miembros (en retiro o activo) a responsabilizarse de mandos policíacos en las ciudades más importantes, y también a una decisiva participación en una gran cantidad de estructuras de coordinación, y nuevas instituciones que se crean en los años noventa.
- 4) La especialización y profundización del plan DN3. Esta acción es de alto impacto político nacional e internacional. Se considera una acción humanitaria, y es la que recibe el respaldo de la población. También en lo internacional, es la misión que proyecta a las fuerzas armadas mexicanas en el exterior, principalmente en la cuenca del Caribe y Centroamérica (2008).

De manera global, Piqueras (2006) presenta el enfoque desarrollado por Jaime García Covarrubias, que permite analizar las misiones que le encomienda el poder público a las Fuerzas Armadas:

1. Convencionales: entendidas como la resolución de las amenazas tradicionales o un eventual ataque militar. Se derivan del derecho a la legítima defensa, consagrado en la carta de la ONU.

2. No convencionales: incluyen las denominadas nuevas amenazas, como el terrorismo y el narcotráfico.

3. Compromisos estratégicos: se corresponden con los compromisos que asume el país, tanto con sus aliados, como con la comunidad internacional. Su significado es la necesaria vinculación o nexo entre la política exterior y la política de defensa. Un ejemplo es la participación con cascos azules.

4. De desarrollo nacional: responden al papel subsidiario del Estado, tratándose del dominio de la política económica basada en el mercado.

El Estado, de acuerdo con la concepción del sociólogo alemán Max Weber, posee el monopolio del uso de la fuerza legítima. En este orden de ideas, cada país jerarquiza estas misiones en un ejercicio de soberanía y de acuerdo con su particular situación y amenazas. Algunos, que tienen que enfrentar amenazas externas, concentran sus recursos en las misiones convencionales; mientras que países que viven en paz pueden dedicar sus fuerzas armadas al desarrollo nacional, según manifiestan los Estados.

El Estado mexicano, mantiene su política de no intervención en conflictos bélicos internacionales, por lo tanto utiliza sus fuerzas armadas para mantener la seguridad interior, misma que argumenta se ve amenazada por el narcotráfico y la delincuencia organizada, al intervenir se manifiestan otros problemas consecuentes de su actuación, como por ejemplo el abuso en contra de civiles al excederse en el uso de la fuerza o detenciones arbitrarias.

De acuerdo con las misiones enunciadas, la primera misión planteada por la Secretaría de la Defensa (L.O.E.Y.F.A.), corresponde a la protección de la Seguridad Nacional y a las misiones convencionales. La segunda, identificada como Seguridad Interior, coincide con las misiones no convencionales, pero incluye, también, el apoyo a la Seguridad Pública. Las misiones restantes son identificables con las de desarrollo nacional, según se establece en las leyes mexicanas.

Dentro de las misiones, la de garantizar la seguridad interior (DN2), al no contar con estructuras civiles eficientes para su solución, afirma el Gobierno Mexicano, llevan al mando político a ordenar el empleo de las fuerzas armadas de forma casi permanente para el combate al narcotráfico y delincuencia organizada, englobada en esta segunda misión.

#### **2.4 Seguridad Pública y corrupción**

En México, la delincuencia e inseguridad se ubican entre los principales problemas del país; según datos de la firma Consulta Mitofsky (2008), se ubican en segundo sitio como principal problema del país (17.7%), detrás de los problemas económicos (31.1%). Dentro de la delincuencia, esta la realizada por organizaciones dedicadas al narcotráfico, secuestro y delitos de alto impacto para la sociedad, misma que exige al gobierno, resultados en sus estrategias y políticas para disminuir la violencia. El gobierno federal ha optado por el empleo de las fuerzas armadas, en especial el ejército mexicano, para combatirla y ha declarado la “guerra contra el narcotráfico”, argumentando que, en vista de la ineficacia de autoridades locales, mismas que se ven rebasadas por la delincuencia en sus ámbitos de competencia. Sin embargo, hasta la fecha los resultados no han sido los deseados, situación que obliga al cambio de estrategia y políticas.

Considerando que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios, que “garantiza” el estado de derecho, en los tres niveles de gobierno se constituyen organizaciones policiacas destinadas al objetivo de salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades y la paz públicos.

Sin embargo, uno de los principales problemas es la desconcentración de las policías y esto afecta a su profesionalización. En el año 2005, existían 1661 corporaciones policiacas y 338 mil policías distribuidos de la siguiente manera (Piqueras, 2006:5) (ver Tabla 1):

Tabla 1:

<b>Distribución de policías en México (2005).</b>	
Preventivos municipales	135,132 (40%)
Preventivos estatales	153,789 (45.50%)
Judiciales o ministeriales	27,602 (8.20%)
Preventivos federales	15,261 (4.50%)
Agentes federal de investigación	6,289 (1.80%)
Total	338,000 (100%)

Haciendo una comparación sobre número de policías por cada 100 mil habitantes, México está arriba de países desarrollados (ver Tabla 2):

Tabla 2:

<b>Policías por cada 100, 000 habitantes.</b>	
País	Policías
México	315
España	312
Alemania	262
Estados Unidos	238
Argentina	208
Canadá	188
Italia	169

Por lo anterior se puede deducir que el problema no es de cantidad, sino de calidad y sobre todo profesionalización de los cuerpos policíacos, principalmente a nivel municipal y estatal, donde la mayoría solamente cuenta con nivel primaria o secundaria y en menor número con preparatoria.

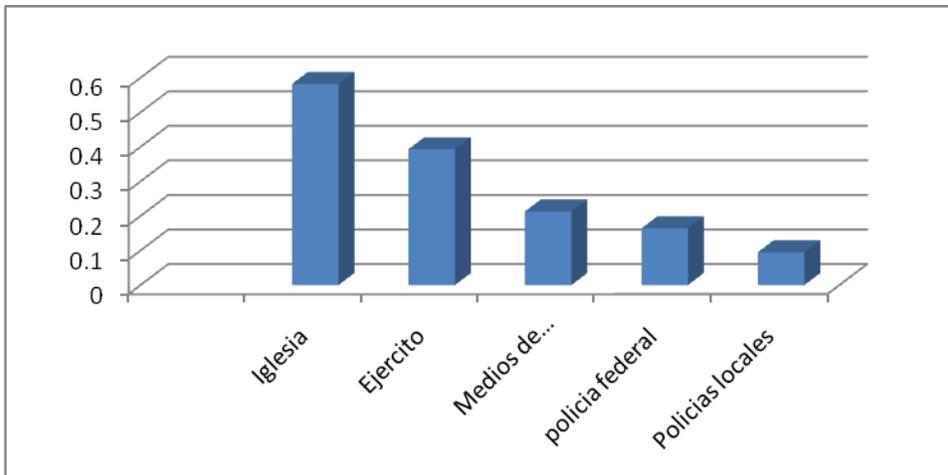
La corrupción, es un problema que aqueja a los cuerpos policíacos, en el año 2001 el 7.61% de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra; en el 2002, fue el 3.64; en el 2003, el 6.56; y en el 2004 y 2005, se erradicaron a los policías de la AFI con cargos penales.

En los indicadores representativos de la función pública correspondientes al combate de la corrupción, el índice de la percepción de la corrupción para el 2008 fue de un 3.6, donde la cuantificación se realiza considerando una escala del 0 al 10, donde “0” es altamente corrupto hasta “10” que es altamente transparente, por lo que se deduce que la percepción de la sociedad sobre la policía es que la corrupción es alta en todas las corporaciones (PND-2007-2012).

La policía mantiene una imagen desfavorable entre la población nacional. En la valoración comparativa con distintas instituciones del país, se ubica entre aquellas a las que la sociedad confiere menores niveles de confianza; el Instituto Ciudadano de Estudios Sobre Inseguridad (ICESI) en su sexta Encuesta Nacional Sobre la Inseguridad (ENSI-6-2009), expone en sus resultados que el grado de confianza que le inspira la policía al ciudadano es de 9.5%, las mayores calificaciones las tienen las iglesias con 58.2%, seguidos por el ejército con 39.3%, los medios de comunicación con 21.3% y la policía federal con 16.4%, la policía municipal es la peor evaluada. (Ver Gráfica 1).

Gráfica 1:

**Grado de confianza que le inspiran las instituciones a la ciudadanía (2009).**



Elaboración propia en base a la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI/6-2009).

## 2.5 Incremento de la inseguridad

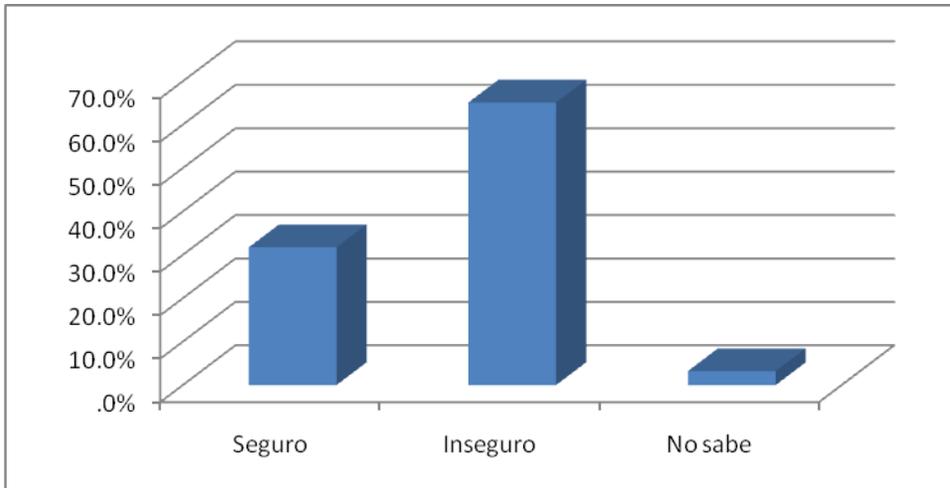
La ENSI-6, proporciona datos sobre la delincuencia que no se encuentran en las estadísticas oficiales, con el objeto de generar indicadores en materia de delincuencia, victimización delictiva y percepción de la inseguridad, permite contrastar los incrementos o descensos de las estadísticas que emiten los gobernantes en el discurso oficial.

A continuación se analizarán indicadores de la ENSI-6, para mostrar el incremento o descenso de la delincuencia, así como la percepción que la ciudadanía tiene de la inseguridad.

A nivel nacional, el porcentaje de la población de 18 años o más que se siente insegura en su entidad/ nacional/percepción 2009 es de 65%, el mismo indicador, pero en percepción 2008 fue de 59.4%, por lo tanto hubo un incremento de 5.6% en un año. Hay diferencias entre distintas ciudades en cuanto a esta percepción de inseguridad, por ejemplo la estimación más alta se registra en Chihuahua con un 87.1%. A nivel nacional, de las personas que han sido víctimas de un delito, el 77.2% se sienten inseguros y los que no han sido víctimas, el 63.5% se sienten inseguros (ver Gráfica 2).

Gráfica 2:

### Percepción de inseguridad a nivel nacional 2009.



Elaboración propia en base a la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI/6-2009).

Dentro de las actividades que más dejaron de hacer por temor a ser víctima de un delito, se encuentran, permitir que sus hijos salieran (55.9%), usar joyas (51.5%), salir de noche (48.6%), llevar tarjetas de crédito o débito (41.7%), etc., hay un incremento en todas las cifras con respecto a la encuesta del año anterior (ENSI-6).

El 72% dejó de hacer al menos una actividad por temor a ser víctima de un delito (ENSI-6), y en la ENSI-5 el mismo indicador registra 65.2%. El lugar en donde más seguro se siente la población es en su casa (87.4%) y el lugar donde se sienten más inseguro es en la calle (61.6%). El 58.5% percibe que los delitos en su municipio aumentaron, el 88.2% percibe lo mismo en Chihuahua. A nivel nacional, el 14.4% vio afectada en mucho su vida por causa de la delincuencia.

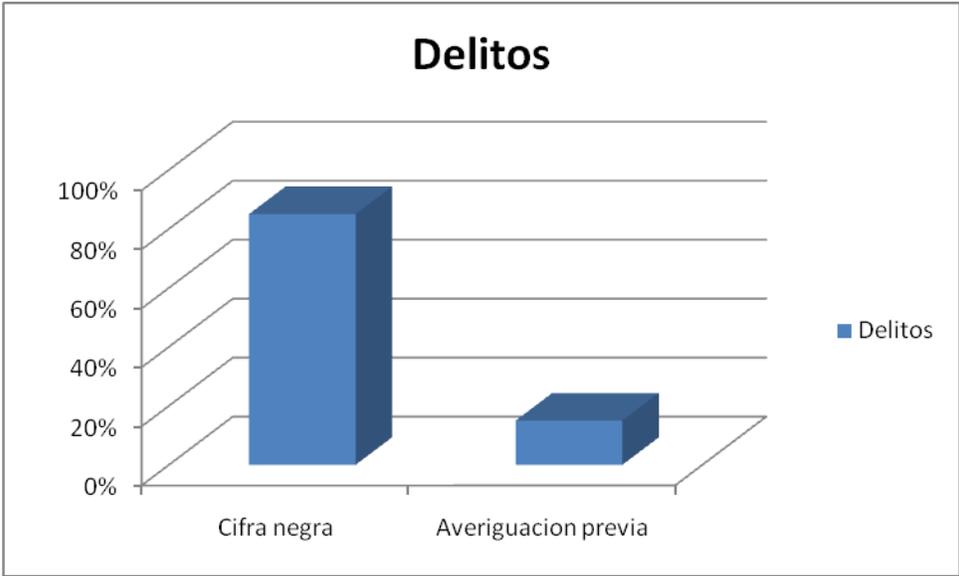
El 22% sabe o ha escuchado que en los alrededores de su casa existen narcotienditas o puestos de venta de droga y el 37.1% sabe que se consume droga en los alrededores de su casa.

En relación a las distintas autoridades de seguridad pública, la mayoría de las personas manifiesta no conocerlas y los que respondieron que si las conocen dicen estar insatisfechos con su desempeño.

En promedio, el 77.1% de los delitos no son denunciados ante el agente del ministerio público y el 21.5% se han denunciado; el porcentaje de cifra negra a nivel nacional es de 84.5%, los delitos con averiguación previa a nivel nacional es de 15% (ver Gráfica 3).

**Gráfica 3:**

**Total de delitos no registrados en México 2009.**



Elaboración propia en base a la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI/6-2009).

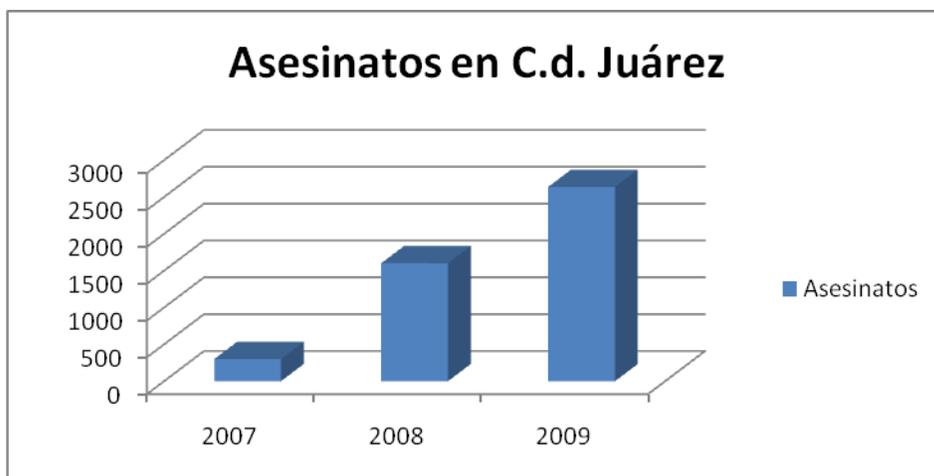
Por lo anterior, se deduce que la percepción a nivel nacional, estatal o municipal, es que ha incrementado la delincuencia, además, cada vez tienen menos confianza en sus autoridades y la cifra negra aumenta de acuerdo a la ENSI-6.

La delincuencia organizada en sus diferentes modalidades, ha puesto en jaque no solo a las fuerzas de seguridad pública municipales y de las entidades federativas, sino también, a todas las instituciones federales, incluyendo al ejército, lo anterior se ha puesto de manifiesto de manera más objetiva a partir de la declaración del gobierno mexicano en su “guerra contra el narcotráfico”, que implementó en diciembre del 2006, cuando iniciaba su gestión el presidente Calderón.

Tan sólo en ciudad Juárez fueron asesinadas 300 personas en 2007; en 2008, mil 601; y en 2009 la cifra se incrementó a 2 mil 637 (ver Gráfica 4) (*Periódico La Jornada, martes 9 de Marzo de 2010:39*). Es indiscutible el aumento de la criminalidad de acuerdo a estos datos, por lo tanto, podemos observar que las cifras de homicidios han tenido un aumento del 2007 al 2009 de un 879%, increíble para una ciudad sitiada por militares y policías federales.

Gráfica 4:

#### **Incremento de homicidios en Cd. Juárez.**



Elaboración propia en base a la Sexta Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI/6-2009).

## Capítulo III

### Competencias de las instituciones de seguridad pública.

#### 3.1 Funciones de Seguridad Pública

Martínez (2005), propone la siguiente definición para seguridad pública, “seguridad pública se refiere a los programas, principios, estamentos, niveles, formas y calidades, en que el Estado establece una gran diversidad de aspectos legales operativos y técnicos que redundan en la prevención, vigilancia, control, auxilio, regulación, protección y respeto a favor de los gobernados; ya sea contra la violencia, contra el delito, contra la delincuencia organizada, contra las acciones criminales, contra la impunidad o contra la corrupción, etc.” (Martínez, 2005:56).

Otra definición más concreta y sistemática, sería la siguiente: “seguridad pública es el conjunto de actividades, programas, medios y técnicas establecidas por el Estado, cuyo fin directo e inmediato, es el encaminar la diligenciación, valorativa y evaluativa de estos programas que representan la regulación, la prevención y el control del delito (Martínez, 2005:57).

Todas estas actividades dirigidas por el estado hacia los gobernados, tienen su fundamento de acuerdo el nivel de gobierno a que se refiera.

#### 3.2 El marco jurídico de la seguridad pública en el orden federal

Se observan las siguientes disposiciones:

a) **De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** Artículo 18, 21 párrafo 4/o y 5/o., incisos a, b, c y d, 73 fracción XXIII; Artículo 115 fracción III, Artículo 116, párrafo ultimo, 123 apartado B fracción XIII, 124.

Artículo 18 constitucional.- Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley (...).

Artículo 21 constitucional párrafo 4/o y 5/o., incisos a, b, c y d.- “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

- a)** La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.
- b)** El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.
- c)** La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.
- d)** Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Párrafo III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Artículo 116, párrafo último.- Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de funciones.

Artículo 123 apartado B fracción XIII.- Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agente del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes (...).

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios policiales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere (...), en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

b) **La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LGSNSP)**, refiere con objetividad para la coordinación entre los tres niveles de gobierno, específicamente en los artículos 1, 4, 7, 10, 11 y 12.

Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

Artículo 4.- El Sistema Nacional de Seguridad Pública contará para su funcionamiento y operación con las instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios previstos en la presente Ley, tendientes a cumplir los fines de la Seguridad Pública.

La coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, será el eje del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para:

- I.** Integrar el Sistema y cumplir con sus objetivos y fines;
- II.** Formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, así como programas y estrategias, en materia de seguridad pública;
- III.** Ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y acciones, a través de las instancias previstas en esta ley;
- IV.** Proponer, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Procuración de Justicia, el Programa Nacional de Seguridad Pública y demás instrumentos programáticos en la materia previstos en la Ley de Planeación;
- V.** Distribuir a los integrantes del Sistema, actividades específicas para el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública;

- VI.** Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, actualización, capacitación, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y registro de los servidores públicos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- VII.** Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas;
- VIII.** Determinar criterios uniformes para la organización, operación y modernización tecnológica de las Instituciones de Seguridad Pública;
- IX.** Establecer y controlar bases de datos criminalísticos y de personal;
- X.** Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública;
- XI.** Participar en la protección y vigilancia de las Instalaciones Estratégicas del país en los términos de esta ley y demás disposiciones aplicables;
- XII.** Determinar la participación de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces;
- XIII.** Implementar mecanismos de evaluación en la aplicación de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública;
- XIV.** Fortalecer los sistemas de seguridad social de los servidores públicos, sus familias y dependientes, e instrumentar los complementarios a éstos, y
- XV.** Realizar las demás acciones que sean necesarias para incrementar la eficacia en el cumplimiento de los fines de la Seguridad Pública.

Artículo 10.- El Sistema se integrará por:

- I.** El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
- II.** La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- III.** La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- IV.** La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- V.** La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- VI.** Los Consejos Locales e Instancias Regionales, y
- VII.** El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

El Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Superiores de Justicia contribuirán con las instancias que integran el sistema, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública.

Artículo 11.- Las Conferencias Nacionales establecerán los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas, programas, acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

El Secretario Ejecutivo realizará las acciones necesarias para asegurar que la coordinación sea efectiva y eficaz e informará de ello al Consejo Nacional.

El Secretariado Ejecutivo se coordinará con los Presidentes de las Conferencias Nacionales para dar seguimiento a las resoluciones que se adopten por el Consejo Nacional, en los términos de esta Ley.

Artículo 12.- El Consejo Nacional estará integrado por:

- I. El Presidente de la República, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Procurador General de la República;
- VII. Los Gobernadores de los Estados;
- VIII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal, y
- IX. El Secretario Ejecutivo del Sistema.

El Presidente del Consejo será suplido en sus ausencias por el Secretario de Gobernación.

Los demás integrantes del Consejo Nacional deberán asistir personalmente.

El Consejo podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones y representantes de la sociedad civil que puedan exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública. Dicha participación será con carácter honorífico. Así mismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos será invitado permanente de este Consejo.

**c) Legislación Penal Federal.**

Su propósito es describir las regulaciones de conductas sobre delitos, no solamente descritos en la ley sino aquellos que deban de insertarse como tales tanto en el ámbito federal como del ámbito local (Martínez, 2005: 71).

Ésta legislación penal federal establece un marco referencial legal, que en su caso, regula la conducta y los actos de los individuos, señalando cuáles son las conductas constitutivas de delitos federales y las autoridades encargadas de investigación y persecución de dichas conductas, así como la imposición de las penas establecidas en cada tipo penal de los citados ordenamientos.

### **3.3 Marco jurídico de la Seguridad Pública en el orden Estatal**

#### **a) Constitución Política de los Estados.**

Garantiza los derechos de las personas y define las responsabilidades y obligaciones de los habitantes del Estado, como las de autoridades estatales y municipales. Mencionan la manera en que el Estado organizará la Seguridad Pública.

Facultad del gobernador de tener el mando de la fuerza pública en el estado y en los municipios, donde reside habitual o transitoriamente.

La función de la seguridad pública, es parte de las funciones del ejecutivo y como tal se debe legislar, reglamentar, dentro del ámbito estatal en concordancia con la legislación federal.

#### **b) Leyes Orgánicas Municipales.**

Establece las garantías mínimas de los habitantes del municipio y del estado y define las atribuciones de los ayuntamientos, para la debida presentación del servicio de seguridad pública en sus respectivos territorios.

Alguna de estas leyes definen a los órganos de la administración municipal que estarán encargados de dicha función y en algunos casos, establece las atribuciones de dichos órganos de la administración municipal que estarán encargados de la referida función y en algunos casos establece las atribuciones de dichos órganos.

#### **c) Leyes de Seguridad Pública Estatales.**

Establecen las bases para la organización, funcionamiento y distribución de competencias entre los órganos de Seguridad Pública del Estado y los municipios, así como

sus principales vínculos y actividades de coordinación, respetando las disposiciones constitucionales y de la ley general que delinearán el Sistema Nacional de Seguridad pública.

**d) Legislación Penal Estatal.**

Regula las conductas constitutivas del delito en la esfera de competencia del estado, así como los procedimientos y las autoridades encargadas de la investigación de dichas conductas, y persecución del delincuente, así como de la imposición de las penas por la comisión de los delitos cometidos en el ámbito local.

**e) Legislación.**

Debe existir otro tipo especializado de ordenamiento en materia legislativa que establezca normas para regular las funciones del Ministerio Público del Estado y de la Procuraduría de Justicia Estatal en sus funciones de policía investigadora del delito; de sus acciones persecutorias, como de sus acciones de diligenciación legal para cada caso concreto.

**3.4 Marco jurídico de la Seguridad Pública en el orden Municipal.**

**a) Bando de policía y buen gobierno.**

Define las bases para el establecimiento del gobierno municipal y de sus acciones.

Enuncia y define a los órganos enmarcados de los servicios públicos y de las funciones administrativas, entre los que deben de encontrarse la Dirección de Seguridad Pública Municipal. Las atribuciones de dicha dirección, así como las facultades y obligaciones de su titular serán establecidas en el reglamento de la Administración Pública Municipal.

El bando municipal también debe establecer lo relativo a las prohibiciones, infracciones y respectivas sanciones dentro del ámbito municipal, y disponer sobre la autoridad encargada de calificar y sancionar dichas faltas e infracciones, que pueden ser los juzgados calificadoros; los propios jueces de paz o jueces de contravenciones, ya que se trata de faltas administrativas o en su caso de infracciones menores.

**b) Reglamento de Seguridad Pública.**

Es un ordenamiento especializado que complementa al Bando Municipal, destacando las garantías de la población y las atribuciones del Ayuntamiento, para regular el orden

público, así como la estructuración del órgano encargado de la Seguridad Pública, sus atribuciones y en general, la forma en que operará.

**c) Reglamento de la Administración Municipal.**

Este reglamento señala las atribuciones de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio, los requisitos para ser titular de la misma y las facultades y obligaciones de dicho titular.

**d) Reglamento Interior de la Policía Municipal.**

Establece las atribuciones, divisiones, jerarquías del cuerpo de policía y principios generales de operación y de disciplina entre sus miembros.

**e) Otras disposiciones administrativas.**

Se pueden establecer bases para la organización de los juzgados calificadores y el centro de detención municipal, (cárcel municipal o prisión preventiva).

El número y el tamaño de los órganos encargados de la Seguridad Pública Municipal debe variar en cada uno de ellos, de acuerdo a sus necesidades, sus costumbres, hábitos, tradiciones, modismos e incluso vicios arraigados o de religión.

## Capítulo IV.

### El Ejército y su desempeño en Seguridad Pública.

#### 4.1 Antecedentes

Las razones que han conducido al mantenimiento del orden en seguridad pública puede estar influenciada por el actual sistema económico que impera en el mundo: el neoliberalismo. El cual ha acentuado las desigualdades sociales y para controlar los posibles desórdenes que estas provocan se recurre a controles militares, paramilitares o bien policiales para contener cualquier posibilidad de “desgobierno”. En México la decisión política de vincular a las estructuras militares al ámbito de seguridad es porque éstas se adaptan rápidamente a las necesidades del sistema económico y político. Este último considera a las fuerzas armadas como el baluarte fundamental del mantenimiento del *estatus quo* definido por el mismo (Cruz, 2003).

Bajo este marco, las relaciones entre políticos y militares en México se han ampliado por los cambios en las misiones tradicionales que tenían asignados estos últimos, al grado que ahora combaten la delincuencia organizada, el narcotráfico, el terrorismo y otros delitos comunes. Sin embargo, las “nuevas misiones” encomendadas a los militares en México, no son del todo nuevas, al contrario, la participación de los militares mexicanos en actividades policiales (criminalidad, seguridad o narcotráfico) las han desempeñado a lo largo de los últimos dos siglos. Es decir que la militarización ha estado presente en la política nacional desde el surgimiento del país y solo fluctúa dependiendo de los momentos históricos por los que el propio país atraviesa (Cruz, 2003).

Por ejemplo, en 1832 uno de los problemas centrales era mantener la paz, así que para contar con una fuerza capaz que permitiera controlar y someter los desordenes sociales, se autorizo contar con una fuerza efectiva de 100 hombres al gobierno de la ciudad de México; a los individuos que integraron este cuerpo se les concedió, por decreto, “todos los goces y gracias que las leyes le conceden a los cuerpos del ejército, por el tiempo que

hagan el servicio en dicho cuerpo y al mismo tiempo quedaron sometidos como los demás del ejército a su ordenanza y leyes militares vigentes”, (Cruz, 2003).

En 1854 Santa Anna por decreto ordenó que la policía del Distrito se integrara por cuatro compañías, una de infantería y tres de caballería, las fuerzas estarían bajo las órdenes directas del gobernador. Al jefe de dicha fuerza “se le concederá el mando con el carácter y sueldo de comandante de escuadrón de milicia permanente”. A finales del mismo año, se instituyó en la municipalidad de México el cargo de Superintendente de Policía para que éste, bajo las órdenes directas del gobernador, éste sería responsable de todos los asuntos relacionados con la policía.

En 1861, se creó por decreto el cuerpo de policía rural, donde se estipulaba que: “estos cuerpos estarán a las órdenes inmediatas del Ministerio de Guerra, adonde se dirigirán los comandantes por escrito, para todo lo que en cumplimiento de su deber ocurra podrán ser puestos por este Ministerio a disposición de las autoridades locales”. En el régimen de Díaz, el ejército realizaba actividades policiacas, con este fin, el país fue dividido en diez zonas militares, tres comandancias y catorce jefaturas, no había en el país una ciudad importante que no contara con cuarteles situados en su centro donde los soldados están siempre listos para cualquier eventualidad. Mediante la fuerza militar controló las elecciones, la prensa y la libertad de palabra, e hizo del gobierno popular una farsa. Mediante la distribución de los puestos políticos entre sus generales, dándoles rienda suelta para el pillaje mas desenfrenado, aseguró el dominio del ejército (Turner, 2007).

#### **4.2 Las fuerzas armadas y el narcotráfico**

Se reconoce que la decidida participación de las fuerzas armadas en tareas de narcotráfico inició con Operación Cóndor (1976) la cual fue dirigida por el general José Hernández Toledo, esta operación fue el resultado de una presión política norteamericana derivada de un problema de salud pública que enfrentaba esta sociedad en aquellos años (Arzt, 2003). Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, a través del Programa Nacional de Desarrollo 1988-1994, institucionalizó el uso de las fuerzas armadas en tareas contra la delincuencia organizada, en ese momento, en representación del narcotráfico. Este documento oficial que sirve como eje de las políticas públicas en materia de seguridad,

reconoce que el narcotráfico es un problema de seguridad nacional, y por ende, la participación abierta del Ejército se legitima.

Para la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) la crisis de inseguridad pública paralelo a la descomposición de las instituciones de seguridad y justicia, tales como la PGR, brindó el espacio para continuar con la tendencia de hacer uso del Ejército en tareas de seguridad pública. El presidente Zedillo en su documento rector de la lucha contra las drogas señaló: “la Secretaria de la Defensa Nacional contribuyó a la reducción de la violencia generalizada del crimen organizado relacionado al tráfico de drogas, precursores químicos y armas, así como la intensificación de la búsqueda, localización y destrucción de plantíos” (Arzt, 2003).

A partir de 1999, la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaria de Marina (SEMAR), han signado acuerdos con la Secretaria de Seguridad Pública (SSP) con el fin de prestar personal militar; el número de militares que colaboraron con la extinta Policía Federal Preventiva (PFP), ahora Policía Federal (PF), representa el 60% del estado de fuerza de la corporación de acuerdo a información publicada en el periódico La Jornada del 10 de Septiembre de 2007, y esto en respuesta a la solicitud de acceso a la información 0002200075807, tramitada por la jornada ante la SSP federal mediante el Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI), además, se menciona que el ejército comisionó en apoyo a la PFP 7 mil 588 elementos y la SEMAR 278 marinos, el estado de fuerza de la PFP era de 13 mil 12 elementos.

La SEDENA estipuló desde un principio (1999) que, aún cuando su personal participara en tareas policiales, no dejaría de pertenecer a las fuerzas armadas, a excepción de quienes meses atrás aceptaron voluntariamente el ofrecimiento de la SSP para convertirse en policías federales. Además, los convenios firmados para la colaboración de militares en actividades de la PFP señalan expresamente que los recursos humanos de la SEDENA que prestaran sus servicios en apoyo de la SSP operarán de manera orgánica y bajo el mando de sus propios comandantes, sin mezclarse con otro tipo de personal, y se precisa que seguirán sujetos a las normas de disciplina militar que los rigen y al marco jurídico aplicable.

Durante la campaña del expresidente Vicente Fox (2000), había señalado que retiraría de las esferas de la policía y de inteligencia a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas (FAM), a la hora de la conformación de su gabinete Fox fue en sentido opuesto al realizar el nombramiento de un general en activo como Procurador General de la República: El General Rafael Macedo de la Concha, se había desempeñado como Procurador de Justicia Militar durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, y bajo el Secretario de la Defensa Nacional, General Enrique Cervantes Aguirre, ni el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Institucionalizada (PRI) solamente el Partido de la Revolución Democrática (PRD) cuestionaron el impacto que el nombramiento que un militar podría tener al desvirtuar la función militar a tareas policíacas. El PRD voto en contra del nombramiento (Arzt, 2003:2)

En la actualidad en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se justifica, aplicar la fuerza del Estado, en el marco de la ley, para recuperar los espacios que han sido secuestrados por las bandas de narcotraficantes y otras organizaciones delictivas. El Gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire, según se afirma en el PND, además, se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas, el Gobierno Mexicano, buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado, se enfatiza en el PND.

#### **4.3 Iniciativa de proyecto de decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional (2010)**

En relación al marco jurídico, sobre todo cuando los militares participan en actividades de seguridad pública, el Secretario de la Defensa Nacional, Guillermo Galván Galván (2010), solicitó a los legisladores mejorar el marco jurídico sobre el cual actúan las fuerzas armadas, ya que estas requieren de un nuevo marco regulatorio, pues el actual no es suficiente e inhibe la actuación de algunos generales, por el temor de ser juzgados en el futuro. En concreto lo que el General solicitó es que el Congreso les de todas las

seguridades jurídicas en su actuación contra los cárteles de la droga y tener certeza en su desempeño y depender sólo de la jurisprudencia de la Suprema Corte.

Debido a lo anterior, el titular del Poder Ejecutivo Federal turno a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente, con la Iniciativa Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional, mismo que fue aprobado en lo general por 105 votos; 1 en contra; 1 abstención (2010). Asimismo el proyecto de decreto fue turnado a la Cámara de Diputados.

La iniciativa que se dictaminó, redefine los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior para construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente, y dar determinación legal al concepto de seguridad interior para establecer claramente las reglas con las que el Estado puede y debe actuar en esta materia.

Como antecedente, se menciona que en el año 2004 se incorporó al texto constitucional el concepto de Seguridad Nacional en el artículo 73 fracción XXIX-M que faculta al Congreso para expedir leyes en materia de seguridad nacional, y en el Artículo 89 fracción VI que faculta al Ejecutivo Federal preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de la fuerza armada para garantizar la seguridad interior y la seguridad exterior. Por lo tanto, la seguridad nacional, tiene dos vertientes: seguridad interior y seguridad exterior y el uso de las fuerzas armada ha sido avalada por la Suprema Corte de Justicia en la tesis de jurisprudencia constitucional No. P./J. 38/2000, quedando de la siguiente manera:

*Titulo de la tesis: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución).*

“La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina,

quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo.

Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior. Por estas razones, no es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.

En este contexto, la iniciativa que reforma la Ley de Seguridad Nacional, pretende implementar un procedimiento para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior y los supuestos que pueden implicar una afectación a dicha seguridad. Es de advertirse que la Fuerza Armada permanente sólo intervendría en casos en que su participación sea estratégica y necesaria para solucionar la afectación a la seguridad interior, toda vez que las tareas de coordinación pueden recaer en dependencias distintas a las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, dependiendo del caso concreto.

La iniciativa otorga un blindaje adicional al posibilitar a los organismos encargados de la protección de los derechos humanos una amplia participación derivada de que el Secretario Ejecutivo debe informar de la declaratoria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, para que éstos ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

Contempla, asimismo, otras figuras necesarias para fortalecer las acciones del Estado mexicano en materia de seguridad nacional, por ejemplo, para garantizar la probidad del personal que integra las instancias de Seguridad Nacional, se propone establecer como requisito previo para su incorporación, acreditar evaluaciones de control de confianza.

Finalmente, la iniciativa contempla otros aspectos adicionales que tienen como finalidad mejorar la eficiencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los artículos que se reforman se establecen en el siguiente:

Decreto por el que se reforma la Ley de Seguridad Nacional:

Artículo único.- Se reforman los artículos 1, segundo párrafo; 3, 4, 5, 6, 7, segundo párrafo, 10; 13, fracciones III y IV, 14; 15, fracciones IV y V; 18, 19, primer párrafo y fracciones I, II, IV, VI, VII, VII, IX, X y XI; 33; 35 primer párrafo, 38, fracción I; 44; 46, 51, 53, 57, fracciones II, VIII y IX; y se adicionan un último párrafo al artículo 1; las fracciones XII a XVI al artículo 19; un artículo 32 bis, la fracción X al artículo 57, 57 bis; el Título Séptimo que contiene los artículos 68 a 81 de la Ley de Seguridad Nacional.

Por estos cambios a Ley de Seguridad Nacional las Fuerzas Armadas no podrán ser empleadas para desactivar conflictos políticos, electorales o de orden social, y ahora el Ejecutivo no podrá disponer de estas sin que haya una solicitud del Congreso del Estado que las requiera y de una aprobación del Senado.

Antes de esta reforma, el Ejecutivo podía disponer del Ejército sin requerir autorización legislativa. Las modificaciones aprobadas establecen límites para que el Ejército permanezca en las calles en tareas de seguridad pública y lucha contra el crimen organizado. Los presidentes municipales y gobernadores a través del Congreso local tendrán la posibilidad de solicitar el auxilio de la fuerza militar cuando esté en riesgo la seguridad de la población.

Las reformas además incluyen que se deben respetar las resoluciones internacionales de las organizaciones de las que México forme parte en cuanto a que los militares enfrenten ante tribunales civiles un juicio en caso de cometer delitos que afecten a civiles.

Pero esta disposición quedaría completada en septiembre de 2010, cuando el Senado discuta una iniciativa de reformas al código militar para llevar a tribunales civiles a miembros de las fuerzas castrenses en caso de delitos cometidos en tareas de seguridad pública.

Después de que sea promulgada la ley, habrá un plazo de 90 días para el retiro definitivo del Ejército a los cuarteles y sólo podrán permanecer aquellos que cumplan con las nuevas disposiciones.

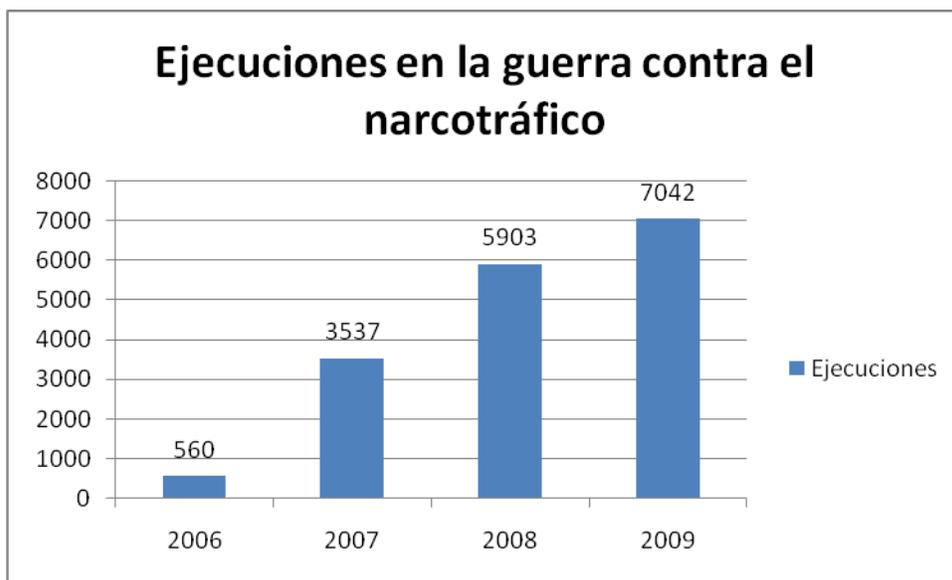
#### **4.4 Acciones de la SEDENA contra delincuencia organizada, 2009.**

La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), en el marco de la campaña permanente contra el narcotráfico, el combate integral a la delincuencia organizada y la aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, ha realizado diferentes acciones en el territorio nacional con la finalidad de detener el tráfico de drogas, poner a disposición de las autoridades a los presuntos responsables y principalmente disminuir la ola de violencia generalizada que causa el narcotráfico y que ha caracterizado a México en los últimos meses.

El año 2009 fue el año más violento de la última década, al contabilizar 7 mil 42 ejecutados, producto de las operaciones del gobierno federal contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, quienes se disputan las “plazas” en el país. En lo que va de la administración del Presidente Felipe Calderón, el número de muertos por este rubro asciende a 16 mil 286 y en el año 2009, a pesar de mantener vigentes los operativos conjuntos del ejército y la policía federal, el número de personas ejecutadas aumentó en 20 por ciento en relación con el año 2008. De acuerdo a las cifras oficiales, de fuentes de la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Defensa Nacional, refieren que suman 17 mil 42 las ejecuciones cometidas del último mes de 2006 al 29 de diciembre de 2009.

Siete mil 42 fueron perpetradas en 2009; 5 mil 903 en 2008; 3 mil 537 en 2007 y 560 en diciembre de 2006 (Ver Gráfica 1). Además, en un año se duplicó el número de mujeres ejecutadas por el crimen organizado, al pasar de 195 en 2008 a 425 en 2009. Lo que disminuyó fue la cantidad de policías asesinados en el mismo período, ya que pasó de 535 a 470. En cuanto a militares, el número de bajas disminuyó comparativamente entre 2008 y 2009, al pasar de 52 a 35.

Gráfica 1:



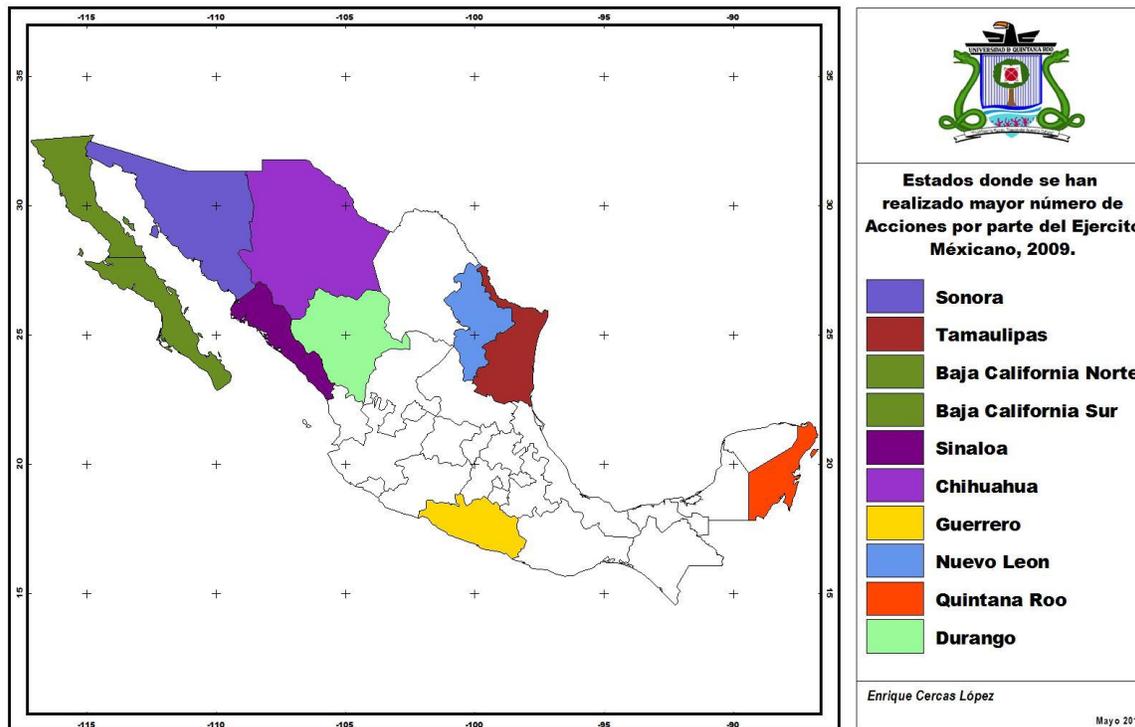
Elaboración propia en base información de la agencia Imagen del Golfo, 2010.

También las acciones contra el crimen organizado pusieron al descubierto que los brazos armados de los cárteles han adquirido –además de fusiles de asalto AK-47 y AR-15– lanzagranadas, granadas de todo tipo y fusiles Barret, que son utilizados para defensa antiaérea en países en guerra.

De acuerdo a los comunicados de prensa de la SEDENA, y a información recopilada a partir de enero de 2009, la Secretaría ha participado en aseguramientos, detenciones de principales jefes de carteles y lugartenientes, decomisos de diferentes tipos de drogas, destrucción de plantíos, laboratorios, enfrentamientos, etc.

Los Estados considerados más violentos en que se realizan dichos operativos son Sonora, Tamaulipas, Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León, Quintana Roo y Durango (Ver Mapa 1). Para revisar la metodología de realización de este mapa, ver Anexo I.

Mapa 1:



Elaboración propia en base información del portal de la Secretaría de la Defensa Nacional.

El Ejército mexicano detuvo en 2009 a 8.392 personas en la campaña contra el crimen organizado, particularmente contra el narcotráfico, de ellos 178 sicarios o jefes de plaza, y liberó a 501 secuestrados, informó la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

En un informe sobre sus resultados operativos del año pasado, la dependencia indicó que entre las detenciones de jefes del narcotráfico destacan los siguientes 27 capos: Vicente Zambada, alias "El Vicentillo", hijo del narcotraficante "El Mayo Zambada"; Raymundo Almanza Morales, alias "El Gori" o "RAY", quien controlaba el tráfico de drogas de Guatemala hacia México; Octavio Almanza, el "El Gori 4", presunto inductor del asesinato del general Mauro Enrique Tello Quiñones, y Napoleón de Jesús Mendoza, "El Napo", autor del crimen del citado general.

Asimismo, están Rafael del Ángel Vélez, alias "El Fayo"; Félix Camacho Pérez, "El Boti"; Juan Daniel Carranco, "El Colosio"; Juan Miguel Jurado, "El Puma", y José Jalil, "El Jalil", todos ellos en su momento jefes de la plaza en Cancún, en el Caribe mexicano.

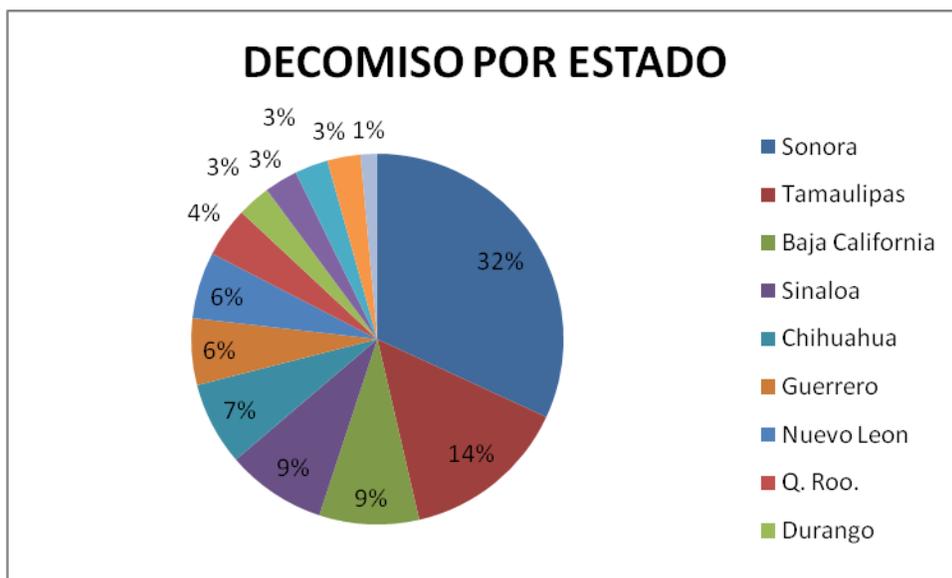
También están Rubén Granados, "El Nene", y Adrián Rivera, "El Primo Rivera", encargados de la siembra, cosecha y trasiego de droga en el estado de Guerrero, sur del país. En el Estado de Tamaulipas se arrestó a Sergio Garza Treviño, "El Cococho", encargado de la plaza de Reynosa, y Nelson Garza Lozano, "El Luchador", jefe de la plaza de Ciudad Victoria, capital del Estado.

En Nuevo León se detuvo a Sigfredo Nájera, "El Canicón", inductor del asesinato de nueve militares en Monterrey, capital del estado; Héctor Huerta Ríos, " La Burra", encargado de esa plaza, y Pedro Ramos "El Güero", responsable de vigilar al personal militar. En Baja California, los militares atraparon a Isaac Manuel Godoy, "El Godoy", y José Filiberto Parra, " La Perra ", principales operadores del narcotráfico en Tijuana. El Ejército también detuvo a José Rodolfo Escajeda, "El Rikin", operador del narcotráfico en Ciudad Juárez.

En Coatzacoalcos, en el Estado de Veracruz, los militares atraparon a Ana Georgina Domínguez, quien realizaba actividades administrativas para las bandas de las drogas. Asimismo, se arrestó a Orlando Nava Valencia, "El Lobo", quien controlaba la siembra de drogas en Jalisco y Michoacán (sureste y oeste de México, respectivamente); Luis Roberto Ríos, "El Pigui", quien controlaba una red de tiendas distribuidoras de droga en el noroeste estado de Coahuila, y Roberto Beltrán, "El Doctor", principal operador en Culiacán, capital del estado de Sinaloa. La SEDENA indicó que todos fueron detenidos en flagrancia y entregados a las autoridades.

El año pasado (2009), el Ejército decomisó 718 toneladas de marihuana, 2,5 toneladas de cocaína, 71 kilos de heroína y 664 kilos de goma de opio. Además, 6.920 vehículos, 110 aeronaves, 26 embarcaciones, 24.197 armas, 51,3 millones de dólares, 96,4 millones de pesos (7,4 millones de dólares) y 177 instalaciones para la fabricación de drogas (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2:



Elaboración propia en base información del portal de la Secretaria de la Defensa Nacional.

En los operativos murieron 42 militares, de ellos un jefe, 6 oficiales y 35 soldados. Entre 2008 y 2009 los enfrentamientos de los cárteles de Sinaloa y de Ciudad Juárez dejaron 4 mil 314 muertos en la urbe fronteriza.

En 2009 el escenario de inseguridad se recrudeció al acumular 842 ejecuciones tan sólo en diciembre, convirtiéndolo en el mes más violento en los últimos cinco años. La ofensiva que mantienen las fuerzas federales contra las organizaciones criminales, como parte de una estrategia en la que el Ejército despliega 48 mil 750 soldados en promedio mensual, no desalentó a los sicarios y tan sólo en Chihuahua sumaron 3 mil 250 homicidios, la mayoría en Ciudad Juárez.

El secuestro, considerado de alto impacto y en el que también participan sicarios del narco, registró un repunte el año pasado. Estadísticas del Sistema Nacional de Seguridad reportan que en 2009 se perpetraron en promedio 111 plagios al mes.

Al parecer, el panorama no variará en 2010. Especialistas consideran que será difícil que en la estrategia que enfrenta el Ejército, pueda ganar la batalla contra el narcotráfico, ya que está entrenado para una guerra convencional, y los cárteles de las droga han adoptado nuevas estrategias con grupos altamente móviles.

Los cárteles que se disputan el control del narcotráfico en México, varía según las fuentes. La Procuraduría General de la República (PGR) estima que el narcotráfico está en manos de dos grandes grupos, dirigidos por Joaquín Guzmán y Osiel Cárdenas, con su brazo armado Los Zetas.

La Sub-Procuraduría de Investigación Especializada contra la Delincuencia Organizada de México (SIEDO, Enero de 2010) calcula que existen más de 130 células de delincuencia organizada. La Procuraduría General de la República (PGR) indica que son siete cárteles operando dentro del territorio mexicano: el cártel de Juárez (Carrillo Fuentes), el cártel del Golfo (Osiel Cárdenas), el cártel de Tijuana (Arellano Félix), el cártel de Colima (Amézcu Contreras), el cártel de Sinaloa (Guzmán Loera), el cártel Milenio (Valencia) y el cártel de Oaxaca (Díaz Parada).

#### **4.5 Derechos Humanos y Ejército.**

##### **Los Derechos Humanos**

Luis Carlos Cruz (2007: 229), afirma que los derechos humanos y la seguridad pública tienen una vinculación tal, que esta última forma parte de los primeros. En un Estado de derecho es imposible disfrutar de libertades si, de acuerdo con el contrato social, se pacta renunciar a parte de las mismas en aras de una convivencia armónica, garantizada por el eventual uso de la fuerza, fundado y motivado en el marco jurídico del Estado.

Sarre, sostiene sobre los Derechos Humanos que:

Los derechos humanos representan un conjunto de valores tales como la justicia, la libertad y la igualdad. Los derechos humanos surgen y se fundamentan en la noción de dignidad humana, lo que implica que por el solo hecho de pertenecer a la especie humana, todo individuo posee un gran valor y está destinado a cumplir una tarea.

Los derechos humanos se hacen efectivos a través del orden jurídico, estableciendo límites y responsabilidades para el Estado y facultando a los individuos en lo civil, económico, social y cultural, a fin de responder a las necesidades de la existencia humana y promover un desarrollo pleno, tanto en lo material como en lo espiritual.

Nuestra constitución ha definido al núcleo central de los derechos humanos como “garantías individuales”, que son el conjunto de derechos y libertades mínimas indispensables para el respeto del ser humano en nuestra sociedad y que constituye un límite a la actuación del Estado.

En particular, los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado.

Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

La defensa o la protección de los Derechos Humanos tiene la función de:

Contribuir al desarrollo integral de la persona.

Delimitar, para todas las personas, una esfera de autonomía dentro de la cual puedan actuar libremente, protegidas contra los abusos de autoridades, servidores públicos y de particulares.

Establecer límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la

función.

Crear canales y mecanismos de participación que faciliten a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias.

De esta manera nuestra Carta Magna establece en el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que: "El Congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el órgano jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos". El organismo de protección establecido por el Congreso se le denominara Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando los hechos lo ameriten, formularan recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, sin embargo, no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

### **La Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Por su parte, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su artículo 2º, menciona que: "es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano".

En el artículo 3º de la misma ley, hace mención de su competencia, en todo el territorio nacional, y conocerá de quejas relacionadas a presuntas violaciones de los derechos humanos cuando estas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación; cuando se trate de hechos que se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto en el artículo 60, que

establece que la Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

En este contexto, todos los abusos cometidos por el ejército, por ser de carácter federal, tendrá de conocimiento la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), para que de acuerdo a la normatividad establecida y cubriendo los requisitos de procedibilidad, emita en su caso, las recomendaciones a las instituciones que cometan el abuso.

Las facultades que la Comisión Nacional tiene, están establecidas en el artículo 6/o. de la Ley de la CNDH, y a continuación se mencionan:

I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos:

II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente le correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

III.- Formular recomendaciones publicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas a que se refiere el citado artículo 102, apartado B, de la Constitución Política;

V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por

insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley;

VI.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;

VII.- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país;

VIII.- Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;

IX.- Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

X.- Expedir su Reglamento Interno;

XI.- Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XIII.- Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XIV.- Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XV.-La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

XVI.- Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Hay asuntos, que por su misma naturaleza, la CNDH, se exime de tener conocimiento, por no entorpecer o crear conflictos, debido a la existencia de otros organismos para la resolución de controversias, además de que no afectan directamente a los derechos humanos, lo anterior se establece en el artículo 7/o. de la Ley de la CNDH, que dice que no podrá conocer de los asuntos relativos a:

I.- Actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales,

II.- Resoluciones de carácter jurisdiccional,

III.- Conflictos de carácter laboral; y

IV.- Consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales.

Además de la C.N.D.H., a nivel internacional existe dos organismos que evalúan a los Estados en materia de derechos humanos, estas son Amnistía Internacional y Human Rights Watch (HRW).

Estos organismos, han mantenido en vigilancia la función que el ejército ha desarrollado en apoyo a seguridad pública, al señalar como ésta institución (ejército) ha violentado los derechos de los ciudadanos mexicanos, especialmente a partir de la llamada “guerra contra el narco” implementada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón.

Amnistía Internacional, advirtió que el delito no se combate con más delito, y la gravedad de una crisis no puede convertirse en una justificación del uso de métodos ilegales, ni en un pretexto para cerrar los ojos ante la comisión de abusos.

Por ejemplo, Human Rights Watch (HRW) en su informe mundial 2010, sostiene que el presidente Felipe Calderón, ha delegado mayormente en las fuerzas armadas, la lucha contra la violencia relacionada con el narcotráfico y el crimen organizado. En sus actividades de seguridad pública, las fuerzas armadas mexicanas “han cometido graves violaciones a los derechos humanos, torturas, violaciones sexuales y detenciones arbitrarias”.

Kenneth Roth (2010), director ejecutivo de HRW, resalta que en el caso de México “permite sistemáticamente que las fuerzas militares se investiguen así mismas a través de un sistema de justicia militar que garantiza la impunidad de los abusos cometidos por el ejército”.

El artículo 123, apartado B fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los militares para regirse por sus propias leyes, específicamente establece que, “los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes”.

En este sentido el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma al Código de Justicia Militar, para acotar el fuero de guerra y definir que cualquier elemento castrense que cometa violaciones a los derechos humanos durante *operativos* en el combate a la delincuencia organizada sea juzgado por tribunales civiles.

La propuesta plantea que los soldados que cometan cualquier delito del orden civil sean presentados ante el Ministerio Público, el cual sólo podrá turnar el caso a un tribunal militar si se declara incompetente.

En el proyecto, el coordinador perredista, Alejandro Encinas Rodríguez (2010), resaltó que el fuero militar vulnera en su acción cotidiana derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos, como el acceso a la justicia y la presunción de inocencia, no sólo para los integrantes de los cuerpos armados; también, y de manera alarmante, para la población en general.

La intención, expuso, es continuar la modernización y profesionalización de las fuerzas armadas, pero garantizar también la preservación de la disciplina interna y la correcta aplicación de la ley, los principios fundamentales de igualdad, presunción de inocencia y prevalencia de la jurisdicción ordinaria respecto de la excepcional. Se resalta que si bien al Ejército le corresponde la conservación de la integridad del territorio y la defensa última de la soberanía nacional, no puede admitirse el uso discrecional de la fuerza coercitiva del Estado en contra de la población civil.

De manera específica menciona “impugnamos las políticas del gobierno federal en materia de seguridad pública y nacional, que únicamente han vulnerado derechos y garantías de gran cantidad de ciudadanos, a quienes ha colocado en una situación de guerra injusta y por demás antidemocrática,” indica la propuesta.

La iniciativa pretende eliminar la extensión extraordinaria del fuero militar hacia los delitos del orden común, que el Ministerio Público Militar únicamente conozca de hechos que pudieran constituir un delito de competencia de los tribunales militares, previa la declinación de competencia del Ministerio Público.

También se plantea derogar el artículo 57, donde se define que son delitos contra la disciplina militar los cometidos en servicio o con motivos de actos del mismo; los cometidos por militares en buque de guerra o edificio, siempre que como consecuencia se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio; los realizados frente a tropa o ante la bandera, y que cuando en los delitos concurren militares y civiles, los primeros serán juzgados por la autoridad militar. Hasta el momento, la reforma al Código de Justicia Militar, en materia de fuero ha quedado pendiente.

Las formas de violentar los derechos humanos a el ciudadano tiene características que no son nuevas y que han prevalecido desde décadas, por ejemplo, durante la aplicación de la operación cóndor en 1976, algunas comunidades de Chihuahua fueron prácticamente sitiadas por soldados, quienes fueron acusados de violar los derechos humanos, mediante la privación ilegal de la libertad, allanamientos, cateos, robos y ejecuciones extrajudiciales, todo ello en nombre al combate del narcotráfico.

Ahora en nombre del “combate a la delincuencia organizada” o la actual “guerra contra el narco”, se siguen violando los derechos humanos de la ciudadanía, de acuerdo a un informe de Amnistía Internacional (AI-2010), sobre violaciones a derechos humanos a manos del Ejército, resaltó, con base en el número de quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que estos ilícitos se triplicaron en sólo dos años. El problema se agudizó a partir de que el gobierno de Felipe Calderón incorporó a la milicia en actividades de combate a la delincuencia.

#### **4.5.1 Denuncias y recomendaciones a la CNDH**

##### **El procedimiento de la denuncia**

Dentro de las facultades y obligaciones que tiene el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, está el presentar anualmente, a los poderes de la unión, un informe de actividades en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al efecto, comparecerá en el mes de enero ante el Pleno de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión; posteriormente, presentará el informe ante el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe será difundido en la forma más amplia posible para el conocimiento de la sociedad, según lo establecido en el artículo 52 de la Ley de la CNDH.

El informe anual indicará el número de quejas que atendió la comisión durante el año, las autoridades a quienes les fueron atribuidos los hechos presuntamente violatorios, así como las recomendaciones emitidas.

Según el artículo 25 de la Ley de la CNDH, cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones. Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Los plazos para poder presentar la queja ante la comisión son de un año a partir de que se hubieran iniciado los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos, a excepción de infracciones graves a los derechos humanos, donde la comisión podrá ampliar dicho plazo; no hay plazo alguno para presentar la queja cuando por su gravedad se trate de hechos considerados violaciones de lesa humanidad.

Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión Nacional lo hará constatar así y ordenará el archivo del expediente, el cual podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la Comisión Nacional que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días. Para estos efectos, la Comisión Nacional en el término de setenta y dos horas dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Para que sea emitida una recomendación por la CNDH, debe estar fundamentada y observar ciertos requisitos; primeramente durante la fase de recepción e investigación de una queja los visitadores responsables del caso, apoyados por especialistas en diversos campos científicos, realizan una minuciosa investigación para analizar los hechos, argumentos y pruebas y determinar si una autoridad o servidor público ha violado los Derechos Humanos de una persona, al incurrir en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas.

Concluido este procedimiento, y en caso de comprobarse violación de Derechos Humanos, y no es posible llegar a la amigable composición, se emite una recomendación, la cual contiene:

1. Descripción de los hechos violatorios de Derechos Humanos.
2. Enumeración de las evidencias que demuestran violación a Derechos Humanos.
3. Descripción de la situación jurídica generada por la violación a Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
4. Observaciones, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporta la convicción sobre la violación de Derechos Humanos

reclamada.

5. Recomendaciones específicas, que son las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a Derechos Humanos y sancionar a los responsables.

Cuando la recomendación ha sido suscrita por el Presidente de la Comisión Nacional, se notifica de inmediato a la autoridad o servidor público a la que va dirigida, a fin de que tome las medidas necesarias para su debido cumplimiento. Posteriormente se da a conocer a la opinión pública a través de la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

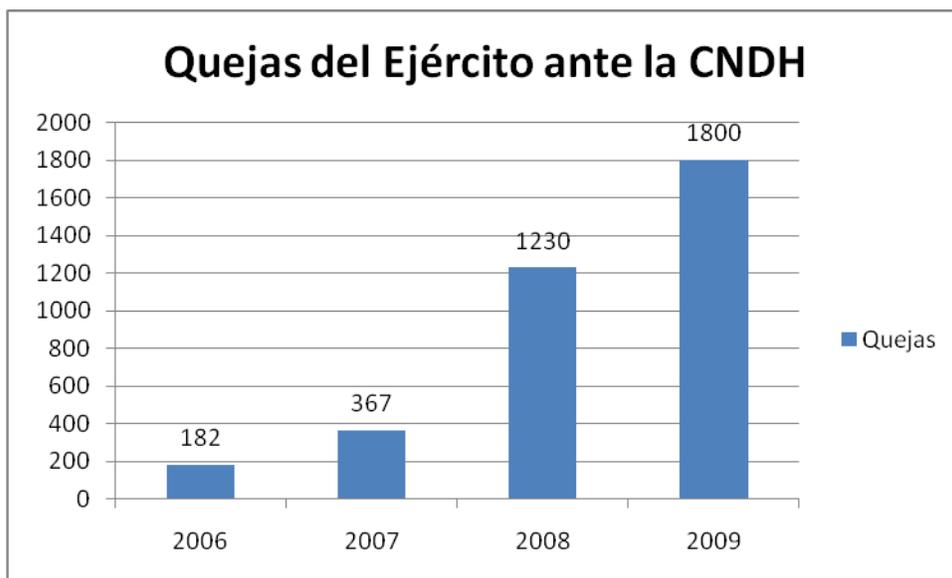
Una vez expedida la recomendación, la competencia de este Organismo consiste en dar seguimiento y verificar que se cumpla en forma cabal. En ningún caso tendrá competencia para intervenir con la autoridad involucrada en una nueva o segunda investigación, formar parte de una Comisión Administrativa o participar en una averiguación previa sobre el contenido de la averiguación.

### **Denuncias ante la CNDH contra el ejército**

Como se ha mencionado anteriormente, el gobierno de Felipe Calderón inició la guerra contra el crimen organizado en diciembre de 2006, guerra en la que el ejército mexicano ha sido el responsable de las operaciones contra el narcotráfico y la delincuencia organizada y demás detenciones, sobre todo en Chihuahua, Michoacán y otros Estados del norte del país; los casos en que mayormente recaen las quejas contra los militares son por uso indebido de la función pública, por cateos sin orden judicial, por tratos crueles, por detenciones arbitrarias, por robo, por amenazas y por intimidación, entre otras.

Según datos de la CNDH (2010), hay un incremento de esta problemática, pues haciendo un recuento y comparación de quejas y recomendaciones a partir del año 2006 a 2009 tenemos que, de 182 quejas recibidas por este organismo en 2006, se pasó a 367 en 2007, en 2008 la cifra llegó a 1,230 y en 2009 las quejas llegaron a 1800 (Ver Gráfica 1).

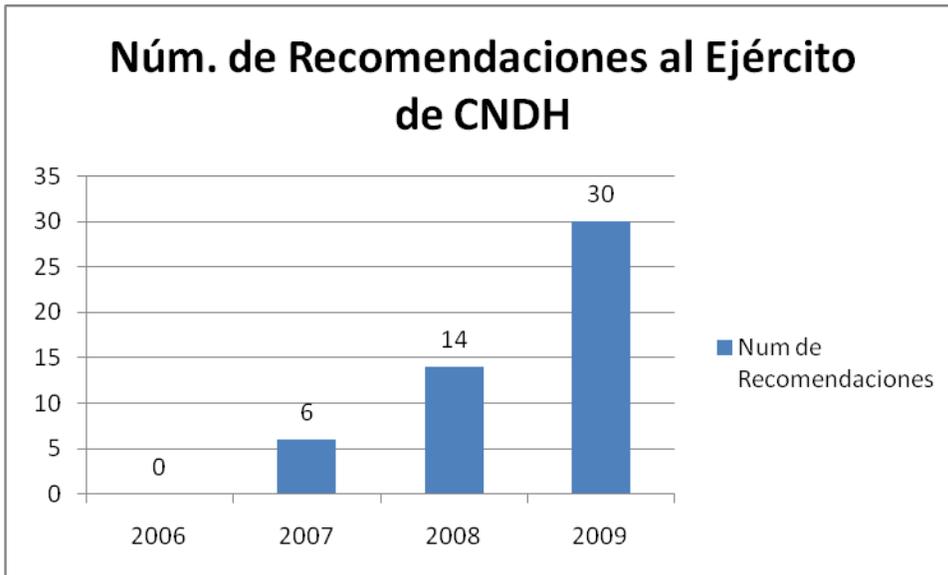
Grafica 1:



Elaboración propia en base información del primer informe anual del presidente de la CNDH (2010).

En esos tres años, las recomendaciones pasaron de cero en el 2006, 6 en 2007, 14 en 2008 y en 2009 se emitieron 30 recomendaciones. El aumento de las recomendaciones del 2008 a 2009 es más del 100% (Ver Gráfica 2).

Gráfica 2:



Elaboración propia en base información del primer informe anual del presidente de la CNDH (2010).

El titular actual de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH-2010), Raúl Plascencia Villanueva, resaltó en su informe anual de actividades, que se atendieron siete mil 703 expedientes de queja, las autoridades más frecuentemente señaladas en hechos presuntamente violatorios fueron: Secretaría de la Defensa Nacional, seguida por el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Procuraduría General de la República. Enfatizó que la inseguridad ha ido en aumento durante los últimos años y que ha cobrado la vida de muchos seres humanos, “ocho mil ejecuciones atribuidas al crimen organizado en 2009 representan una clara muestra de ello”.

El “ombudsman” se pronunció a favor de que el Ejército no cumpla funciones que le corresponden a la policía. Por ello, promoverá que las policías reorganizadas puedan hacerse cargo de la función que les corresponde y que la milicia se mantenga en la esfera de sus facultades, además, manifestó que es oportuno fortalecer el trabajo de la CNDH, a través de reformas necesarias para que los funcionarios públicos que no acepten las recomendaciones o que no cumplan con las mismas, cuando hayan sido aceptadas, comparezcan ante las comisiones de derechos humanos de las cámaras de Diputados y

Senadores, con la finalidad de fundar y motivar sus acciones u omisiones, y en todo caso se les pueda fincar responsabilidades administrativas o penales.

La organización internacional protectora de los derechos humanos “Human Right Watch” (HRW-2010), considera que la utilización del Ejército mexicano debería ser objeto de un estudio más concienzudo. "Los militares están entrenados para utilizar la fuerza en condiciones de combate de conflicto como la primera opción disponible para neutralizar al enemigo, ellos no están preparados para tratar con gente civil pues desde su ingreso se les prepara para la guerra. Y si se va a recurrir al ejército, porque las fuerzas policiales están penetradas por el narcotráfico o se han colapsado, debería invertirse en mecanismos serios que generen confianza y que demuestren al mismo tiempo resultados en las investigaciones de abusos en materia de derechos humanos".

Al hacer un recuento de las principales acciones realizadas por la CNDH, informó que en 2009 ofreció más de 45 mil servicios entre los que se encuentran orientación a quejosos, remisión a otras autoridades y revisión de solicitudes en materia de transparencia, lo que significó más de 123 acciones por día. En este sentido, el funcionario señaló que se emitieron 78 recomendaciones específicas a más de 100 autoridades federales y locales.

En marzo de 2009, apunta, miembros del Ejército fueron responsables de la desaparición forzada de Miguel Alejandro Gama Habif, Israel Ayala Martínez y Aarón Rojas de la Fuente, en Nuevo Laredo, Tamaulipas, y en abril “se encontraron sus cadáveres calcinados. A los familiares no se les permitió ver los cuerpos ni el informe de la autopsia”.

La SEDENA reconoció en mayo del 2009: “se había detenido a 12 militares, pero no se proporcionó información sobre los cargos ni sobre el juicio”. De igual manera, enfatiza que “en marzo de 2009, tras detenerlos, el Ejército sometió a torturas a 25 agentes de la policía municipal de Tijuana, Baja California, mientras permanecían en situación de detención preventiva sin cargos, es decir arraigados, en una base militar. Después de ser acusados formalmente, se les trasladó a un penal en Tepic, Nayarit.

Un ejemplo de violación de derechos humanos que termina en recomendación para la SEDENA, es la recomendación 13/2009 sobre el caso de los señores Ausencio González

Gómez, Felipe Nery Marmolejo Muñoz, Erika Yazmín Pérez Martínez y Karen Esperanza Pérez Martínez.

En síntesis:

“El 15 de febrero de 2008 esta Comisión Nacional recibió de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila la queja formulada por la señora María de Lourdes Gómez de González, en agravio de los señores Ausencio González Gómez y Felipe Nery Marmolejo Muñoz. Señaló que el 31 de enero de 2008, aproximadamente a las 23:30 horas, elementos del Ejército Mexicano los detuvieron en compañía de las señoras Erika Yazmín Pérez Martínez y Karen Esperanza Pérez Martínez, en el municipio de Lerdo, Durango, siendo objeto de violencia física y verbal, y posteriormente trasladados a instalaciones militares, donde sometieron a los varones a sufrimientos graves para que declararan en su contra. Alrededor de 36 horas después, los agraviados fueron puestos a disposición del titular de la Agencia del Ministerio Público de la Federación, en Torreón, Coahuila, quien el 2 de febrero de 2008, entre las primeras diligencias de investigación, certificó las lesiones que presentaban Felipe Nery Marmolejo Muñoz y Ausencio González Gómez.

Con motivo de tales hechos, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/2/2008/887/Q. De las evidencias recabadas por esta Comisión Nacional se advierten violaciones a los derechos humanos a la seguridad personal, a la legalidad y la seguridad jurídica, consistentes en tortura, retención ilegal y una prestación indebida del servicio público, con motivo de los hechos ocurridos entre el 31 de enero y el 2 de febrero de 2008, en los municipios de Lerdo, Durango, y Torreón, Coahuila, en contra de los agraviados por parte de elementos del Ejército Mexicano.

Tales abusos se evidenciaron tanto con el dictamen de integridad física suscrito por un perito médico oficial del Departamento de Medicina Forense de la Delegación Estatal en Coahuila de la Procuraduría General de la República, como con la aplicación de estudios y entrevistas especializadas a los agraviados por peritos de esta Comisión Nacional, utilizando los cuestionarios requeridos por el *Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes* (Protocolo de Estambul), cuyos resultados fortalecen el hecho violatorio de tortura, ya que se obtuvo como resultado que las lesiones que presentaron los hombres agraviados fueron contemporáneas con el momento de su detención y resultan de un abuso de fuerza en una mecánica de tipo intencional para infligir dolores o sufrimientos graves causando, además, alteraciones psicológicas; estando correlacionados los síntomas con la narración de hechos de los varones agraviados, acreditándose que fueron golpeados, que recibieron descargas eléctricas en la espalda y en los pies, que fueron sumergidos en agua fría y que les cubrieron la cabeza con bolsas a fin de impedirles respirar.

Por todo ello, esta Comisión Nacional observa que los agraviados fueron sometidos a actos de tortura y a una retención ilegal, los cuales constituyen una violación de lesa humanidad que implica un atentado al derecho que tienen los seres humanos a que se respete su integridad física y psicológica, por lo que se vulneró el contenido de los

artículos 14, segundo párrafo; 16, primer, cuarto, noveno y décimo párrafos; 19, cuarto párrafo; 20, apartado A, fracción II; 21, noveno párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 6, segundo párrafo, 8, 9, 10 y 12 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 2, 3 y 5 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 17 de diciembre de 1979, que en términos generales señalan que toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral, y que los mencionados funcionarios podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas; así como el numeral 6 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión y en los artículos 7, 9.1, 9.3 y 10.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 5, 5.1, 5.2, 7.1, 7.2 y 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en términos generales señalan que todas las personas tienen derecho a la seguridad y a la integridad personal.

En consecuencia, este Organismo Nacional el 19 de febrero de 2009 emitió la recomendación 13/2009, dirigida al Secretario de la Defensa señalando, fundamentalmente, los siguientes puntos:

### **RECOMENDACIONES**

**PRIMERA.** Se giren instrucciones a efecto de que se repare el daño ocasionado a Ausencio González Gómez, Felipe Nery Marmolejo Muñoz, Erika Yazmín Pérez Martínez y Karen Esperanza Pérez Martínez, por medio de apoyo psicológico, médico y de rehabilitación necesarios, que permitan el restablecimiento de la condición física y psicológica en que se encontraban antes de la violación a sus derechos humanos, debiéndose informar a esta institución sobre el resultado de las mismas.

**SEGUNDA.** Se dé vista a la Unidad de Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, a fin de que se inicie el procedimiento administrativo de investigación correspondiente, en contra del personal militar que intervino en los hechos materia de la presente recomendación, incluido el personal médico militar que expidió los certificados médicos de los agraviados, por los actos y omisiones precisadas en el capítulo de observaciones de este documento y, en su oportunidad, se informe a esta Comisión Nacional desde el inicio de la investigación hasta la conclusión del procedimiento respectivo, así como la resolución que se emita.

**TERCERA.** Se dé vista al procurador general de Justicia Militar, de las consideraciones detalladas en el capítulo de observaciones del presente documento, a efecto de que sean tomadas en cuenta por el agente del Ministerio Público Militar a cuyo cargo se encuentra la integración de la averiguación previa 6ZM/29/2008 que se inició en contra de personal militar del 33/o Batallón de Infantería, incluso el personal médico militar, por las conductas cometidas en agravio de Ausencio González Gómez, Felipe Nery Marmolejo Muñoz, Erika Yazmín Pérez Martínez y Karen

Esperanza Pérez Martínez, debiéndose informar a esta Comisión Nacional sobre el trámite que se le dé a dicha investigación ministerial, durante su integración y perfeccionamiento legal y hasta su determinación; así como las medidas que se lleven a cabo a efecto de garantizar su no repetición.

**CUARTA.** Gire sus instrucciones a quien corresponda a efecto de que los elementos militares de la IX Región Militar del Ejército Mexicano, incluido el personal médico militar, sean capacitados para que toda diligencia o actuación se practique con apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos; se garantice el respeto a la vida y a la integridad y seguridad personal; no se incurra en tortura, trato cruel y/o degradante, y realizado lo anterior, se dé cuenta puntualmente a esta Comisión Nacional.

La presente recomendación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular por parte de servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener la investigación que proceda por parte de la dependencia administrativa o cualquiera otra autoridad competente, para que dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad cometida.

De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta recomendación, en su caso, se nos informe dentro del término de los 15 días hábiles siguientes a su notificación.

Igualmente, con apoyo en el mismo fundamento jurídico, solicito a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación que se le dirige, se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma.

La falta de presentación de las pruebas dará lugar a que se interprete que la recomendación no fue aceptada, por lo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia.”

Como se puede observar, las conductas de los militares hacia los civiles es violatoria de los derechos humanos y el organismo lo confirma con la recomendación que le hace a la SEDENA, como este caso, en el 2009 hubieron 30 recomendaciones para esta Secretaría, por lo que se deduce que a mayor interacción de civiles con militares aumentan las violaciones y la actuación del ejército queda en tela de juicio, perjudicando la imagen que tiene la institución.

En todas las recomendaciones se pone de manifiesto la falta de conocimiento, preparación,

capacitación y sensibilidad para tratar asuntos jurídicos con civiles, anteponiendo la fuerza y rudeza para amedrentar a las personas, además de que en algunas ocasiones los afectados fueron llevados a los cuarteles de zonas militares, lugar donde está el mando a cargo de un general, ya sea de brigadier o de brigada, y donde el debe supervisar, por medio de sus jefes y oficiales, la actuación de la tropa y oficiales (subtenientes, tenientes), que tienen contacto con los detenidos.

Mireille Roccatti, ex presidenta de la CNDH (1997-1999), advierte que el problema deriva de que los militares ahora tienen más contacto directo con la ciudadanía, en particular en zonas urbanas.

“Tenemos que ser realistas. Los militares tienen un entrenamiento muy riguroso para combatir en guerras o contra guerrillas, que es muy diferente a la persecución de delincuentes, que desde luego están mimetizados con la sociedad civil, infiltrados en ella”, explica la ex *ombudsman*.

La ex presidenta de la CNDH dice que hay que ser realista, porque “el Ejército va a tener que permanecer un tiempo en las calles”, debido a que en las últimas tres administraciones el gobierno no ha sido capaz de crear una policía confiable, que pueda combatir al narco.

## Conclusiones

El gobierno mexicano, declara la guerra contra las drogas, parte de que el tráfico de estupefacientes y estimulantes es un problema de seguridad nacional. El ubicar la solución al problema de las drogas mediante una guerra, conlleva a que se presente una estrategia militar, cuyo eje es el jurídico represivo proponiéndose dos objetivos paralelos: 1) eliminación de las drogas; 2) eliminación de los narcotraficantes, de tal manera que siempre que se efectúa un balance de la lucha contra el narcotráfico se concluye que si la producción y comercialización de las drogas no ha sido aniquilada es porque se necesita endurecer sanciones, ampliar el presupuesto que se dedica a este renglón, tecnología e infraestructura más sofisticada que la que poseen los cárteles, disponer de un mayor número de elementos del ejército y de todas las fuerzas armadas, conformar grupos especiales de policías, abrir más cárceles de alta seguridad, entre las estrategias más importantes del gobierno federal para terminar con los cárteles de la droga.

Todo parece indicar que mientras se mantenga el discurso de guerra contra el narcotráfico éste servirá de chivo expiatorio para acentuar el control social, sin importar que con este tipo de visión no sólo no se ha acabado con los delitos contra la salud sino que éstos se han incrementado.

La penalización en lugar de acabar con la producción, comercialización y consumo de drogas coproduce y refuerza estas prácticas. La ilicitud genera mayores ganancias para los que se dedican a este negocio, haciéndoles más difícil de aislar y acabar, como son los propósitos declarados de algunas instituciones gubernamentales. La campaña contra las drogas, parece que las promueve, ya que en lugar de disminuir su consumo, éste aumenta.

A mayor número de normas, se amplía la posibilidad de su transgresión, por tanto, la inflación legislativa es generadora de mayores riesgos en la producción de delitos. No obstante se cree que los riesgos pueden ser eliminados con más políticas jurídicas de seguridad y entonces se cae en una espiral interminable.

Este complejo panorama signado por amplias misiones de las Fuerzas Armadas y, en general, insuficientes capacidades para enfrentarlas, obligan a abrir el debate sobre el papel del instrumento militar en democracia. El problema de seguridad pública no parece ser una cuestión de número de efectivos, sino de calidad y preparación; pero la respuesta no es la militarización de la policía. El involucrar cada vez más a las Fuerzas Armadas en materias de seguridad pública e interior impide que éstas puedan cumplir las misiones para las que han sido creadas. En este sentido, es necesario, como parte de la gran agenda de la reforma del Estado, dar a la reforma militar la importancia que merece y no posponerla.

La militarización es un tema que es indispensable discutir. Hay que colocar correctamente el caso de México en el contexto internacional. Es un caso distinto de muchos de los vistos en Latinoamérica. No se enfrenta a algo como Sendero Luminoso, ni a niveles de violencia estatal como los de Argentina. Pero, en todo caso, hay consensos en los que no conviene retroceder: es necesario separar la defensa de la seguridad pública, separar la estrategia de disuasión de la de confrontación. El Ejército se maneja con una lógica de guerra que parece inadecuada para la función policial. Otro consenso existe alrededor del respeto a los derechos humanos, del que se deriva la restricción y reducción del uso de la fuerza.

El problema de las drogas ilegales debe ser estudiado, en toda su dimensión. Como afirman algunos expertos que, el narcotráfico es un proceso de tres distintas fases: producción, distribución y demanda, desafortunadamente después de 40 años de intentar resolver el problema atacando la distribución de la droga, se ha demostrado que no es la solución adecuada, incluso la situación ha empeorado, pues las políticas internacionales contra el tráfico de droga de las últimas décadas no han logrado disminuir su oferta.

Atendiendo, por ejemplo a la producción de la droga, nos encontramos que: La producción como punto de partida, requiere de una estrategia que erradique el problema de raíz; actualmente se emplea la técnica de destrucción de plantíos y fumigación, pero los resultados de los lugares donde se ha empleado esta técnica son negativos. En Colombia donde se ha utilizado masivamente la técnica de rocío aéreo de sustancias fumigadoras, la producción de coca aumento en un 27% en el 2007. Lejos de tener efectos en la producción,

si se obtuvieron efectos sociales, económicos y ambientales. La fumigación aérea contribuye al aumento de la pobreza, al desplazamiento interno de personas y a serios problemas ambientales, como deforestación y contaminación del suelo.

Los propietarios de tierras e indígenas, siembran coca o marihuana porque buscan un mercado de oportunidades que les permita un nivel mínimo de calidad de vida. La ONU, afirma que, los países que cultivan la mayor parte de las drogas ilícitas reciben mayores críticas pero los mayores ingresos se quedan en los países de destino; Estados Unidos, Canadá y Europa se queda la mayor parte de las ganancias de la venta de droga en el mundo, que en el caso de la cocaína representa un 70 por ciento de los 72 mil millones de dólares traficados al año. En cambio, los países que cultivan la mayor parte de las drogas ilícitas en el mundo, como Afganistán en el caso del opio y Colombia en el caso de la coca, son los que reciben mayor atención y críticas. Mientras, sólo 5.0 por ciento de los 55 mil millones de dólares de las ganancias del tráfico de heroína en el mundo se queda en manos de los traficantes, insurgentes y agricultores afganos (ONU, 2010).

Es decir, la solución a un problema tan complejo, por las redes económicas y las ganancias que genera, es impensable que la solución pueda venir incrementando la represión, más bien, debe ser atendido de forma integral, considerando el consumo, por ejemplo y actuando con políticas sociales.

## **Bibliografía.**

### **Libros:**

Arzt, Sigrid (2003) *La Militarización de la Procuraduría General de la República: Riesgos para la Democracia Mexicana*. México:USMEX.

Beltrán, Mónica (2005) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*. Universidad Politécnica de Valencia.

Bodemer, Klaus (2003) *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina*. Venezuela: Nueva Sociedad.

Boils, Guillermo (1975) *Los militares y la política en México 1915-1974*. México: UNAM-ediciones el Caballito.

Cruz, M. (2003) *Militarización de la Seguridad Pública en México*. México:USMEX,

Cruz Torrero y Luis Carlos (2007) *Seguridad Pública*. México: Trillas.

De la Torre, Ernesto (1992) *La independencia de México*. Fondo de Cultura Económica: México

Loyo, Martha Beatriz (2003) *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del ejército mexicano 1917-1931*. México: UNAM.

Mancisidor, José (1992) *Historia de la Revolución Mexicana*. México : PROCULMEX.

Martínez, Jesús (2005) *Sistema Nacional de Seguridad Pública*., México: Porrúa.

Nordlinger, Eric (1977) *Soldier in politics. Military coros and Goverments*, Engewood Cliffs. New Yersey: Prentice Hall.

Pineyro, José (2006), *Seguridad Nacional en México, ¿Realidad o proyecto?*. Estado de México: Pomares.

Ramírez, Manuel (1960) *La revolución social de México. Tomo I*. Fondo de Cultura Económica: México.

Sepúlveda, Isidro y Sonia Alda (eds.) (2008) *La Administración de la Defensa en América Latina*. Madrid: IUGM-UNED.

Tenembaum, Barbará A. (1985) *México en la época de los agiotistas, 1821-1857*. Fondo de Cultura Económica: México.

Turner, Jhon (2007) *Mexico Barbaro*. México: EMU

Villegas Silvestre (1997) *El liberalismo moderado en México 1852-1854*. México: UNAM

### **En línea:**

Crónica del poder (2010) “Inicia México el 2010 con semana sangrienta; deja narco 81 muertos” (en línea). México, D.F. Disponible en:

<http://www.cronicadelpoder.com/NoticiaImprimir.aspx?IdNoticia=22081> (consultado el 17 de febrero de 2010.)

Calderón, Juan (2005) “Doctrina de Seguridad Nacional” (en línea). Disponible en:

<http://actualidadunah.files.wordpress.com/2009/07/doctrina-de-la-seguridad-nacional.pdf>

(Consultado el 15 de Marzo de 2010).

Piqueras, Manuel (2006) “Militarización de la Seguridad Publica en México” (en línea). México, D.F. *Serie de cuadernos de Trabajo para la Seguridad y la Democracia A.C. (Insyde)*. Disponible en:

[http://www.insyde.org.mx/images/13\\_SCT\\_Militarizacion\\_SP\\_listo-3.pdf](http://www.insyde.org.mx/images/13_SCT_Militarizacion_SP_listo-3.pdf) (consultado el 20 de Marzo de 2010).

Indicadores de la Planeación Nacional de Desarrollo (2007-2012) “Indicadores representativos de la función pública correspondientes a combate a la corrupción” (en línea). Índice de la percepción de la corrupción 2008. México, D.F. disponible en:

[http://biblioteca.itam.mx/docs/inf gob08/AnexoEstadistica/1\\_1.pdf](http://biblioteca.itam.mx/docs/inf gob08/AnexoEstadistica/1_1.pdf) (Consultado el 20 de mayo de 2010).

Castillo, Gustavo (2007) “SSP federal afirma que los efectivos de la PFP no son del Ejército ni de la Marina” (en línea). *La Jornada*. México, D.F., disponible en:

Plan Nacional de Desarrollo (PND 2007-2012) “Seguridad y Estado de Derecho” (en línea). México, D.F., disponible en:

[http://oic.sep.gob.mx/portav2/doc/PMG/pnd\\_2007-2012.pdf](http://oic.sep.gob.mx/portav2/doc/PMG/pnd_2007-2012.pdf) (consultado el 30 de Abril de 2010).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009) (en línea) disponible en:

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consultado el 28 de mayo de 2010).

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en línea) disponible en:

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/doc/47.doc> (consultado el 02 de mayo de 2010).

Constitución Política del Estado de Q. Roo (en línea) disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Quintana%20Roo/wo31514.pdf>  
(consultado el 25 de mayo de 2010).

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en línea) disponible en:

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf> (consultado el 20 de mayo de 2010).

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea (en línea) disponible en:

<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/169.pdf> (consultado el 21 de Abril de 2010).

Ley Orgánica del Municipio de Othom P. Blanco (en línea) disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Municipios/Othon%20Blanco/OTBReg12.pdf> (consultado el 15 de mayo de 2010).

Ley de Seguridad Pública del Estado de Q. Roo (en línea) disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Leyes/QROOLEY38.pdf>

(consultado el 22 de mayo de 2010).

Código Penal del Estado de Q. Roo (en línea) disponible en:

<http://vlex.com.mx/vid/codigo-penal-libre-soberano-quintana-43444157> (consultado el 12

de mayo de 2010).

Bando de Policía y Buen del Estado de Q. Roo (en línea) disponible en:

[http://www.tsjqroo.gob.mx/Legislacion/regmun/OPB/Bando\\_Poli\\_y\\_Gob\\_OPB.htm](http://www.tsjqroo.gob.mx/Legislacion/regmun/OPB/Bando_Poli_y_Gob_OPB.htm)

(consultado el 09 de mayo de 2010).

Reglamento de la Secretaria de Seguridad Pública del Estado de Q. Roo (en línea) disponible en:

[http://www.sspqroo.gob.mx/marco/docleyes/14\\_1799\\_1.pdf](http://www.sspqroo.gob.mx/marco/docleyes/14_1799_1.pdf) (consultado el 23 de mayo de 2010).

Reglamento de Administración Pública del Municipio de Othom P. Blanco (en línea) disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Municipios/Othon%20Blanco/06REGADMINISTRACIONPUBLICA.pdf> (consultado el 27 de mayo de 2010).

Reglamento Interior de la Policía Municipal de Othom P. Blanco (en línea) disponible en:

[http://www.tsjqroo.gob.mx/Legislacion/regmun/OPB/R\\_Int\\_Pol\\_Preventiva\\_Mpal\\_OPB.htm](http://www.tsjqroo.gob.mx/Legislacion/regmun/OPB/R_Int_Pol_Preventiva_Mpal_OPB.htm) (consultado el 29 de mayo de 2010).

Secretaria de la Defensa Nacional (en línea) “sala de prensa/comunicados de prensa, disponible en:

[http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=105&\\_pagi\\_pg=42](http://www.sedena.gob.mx/index.php?id=105&_pagi_pg=42) (consultado el 06 de junio de 2010).

## **Anexo I.**

## Participación del Ejército en Seguridad Pública (2009).

### **Metodología empleada en la recolección de datos de la Secretaría de la Defensa Nacional**

La presente investigación de campo se llevo a cabo con el objeto de conocer qué actividad ha tenido el ejército en misiones propias de seguridad pública, particularmente se registraron los decomisos de drogas, aseguramientos de armas y detenciones, asimismo, se tomo nota del lugar en que se efectuó y la fecha.

Acciones:

- A) Vía internet, en el portal de información de la Secretaria de la Defensa Nacional, en la sección “sala de prensa”, subsección “comunicados”, se obtuvieron los datos sobre decomisos, aseguramientos y detenciones realizadas por el personal del ejército mexicano durante el año 2009.
- B) Se seleccionaron los datos con información completa y en especial se eligieron las acciones de: decomisos, aseguramiento y detenciones.
- C) Los resultados obtenidos se capturaron en hoja de cálculo Excel, donde se filtro información para sumar e identificar a los estados con mayor participación.
- D) Con la información anterior, se elaboró en el software Gis 3.2 un mapa que resalta las acciones por Estado efectuadas por el ejército contra la delincuencia organizada, de acuerdo al mayor número de operaciones en el mismo.
- E) La gráfica 2 del subcapítulo 3.1.1, fue elaborada en hoja de cálculo Excel, por medio del porcentaje que cada estado registró en el decomiso de las diferentes tipos de droga.

