

Atlas

de la Seguridad y la Defensa de México 2016

Raúl Benítez Manaut
Sergio Aguayo Quezada
Editores

Armando Rodríguez Luna
Patricia Quintanar
Keyla Vargas
Anexo estadístico



CASEDE
Colectivo de Análisis
de la Seguridad con Democracia



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* es un proyecto de investigación de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en conjunto con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE). Hace una recopilación de análisis y se elaboró información estadística relacionada con la seguridad nacional y pública, la violencia, el combate a las organizaciones criminales y las violaciones a los derechos humanos en México.

El *Atlas* trata de responder preguntas como: ¿en qué contexto y por qué han sido asesinadas casi 200 mil personas en los diez años de guerra al narcotráfico en el país?, o ¿por qué el 49 por ciento de los municipios han elevado sus índices de homicidios?

El *Atlas* tiene como principal propósito integrar en una sola publicación la información disponible producida por fuentes del gobierno mexicano, como el INEGI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, instituciones académicas como universidades y centros de investigación, y organizaciones de la sociedad civil.

Los anexos estadísticos incluyen organigramas de las dependencias gubernamentales del área de seguridad nacional; mapas sobre la distribución geográfica del crimen, y estadísticas sobre homicidios; información sobre los presupuestos destinados a la seguridad y la defensa del país; y encuestas de opinión. Se le da prioridad como principal objetivo al análisis y la información sobre la victimización entre la población y las consecuencias en derechos humanos.

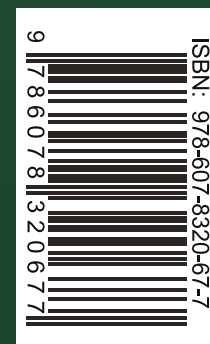
El *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* cubre una ausencia, al disponer en una publicación la información y el análisis para su mejor comprensión y consulta a todos los interesados en estas temáticas, y es una herramienta fundamental para la toma de decisiones tanto desde el ámbito legislativo, como de las autoridades responsables en los tres niveles de gobierno, así como para los académicos que emplean esta información en sus análisis, para la prensa y la ciudadanía en general.



www.casede.org



ibd.senado.gob.mx



Atlas **de la Seguridad** **y la Defensa** **de México** **2016**

Raúl Benítez Manaut
Sergio Aguayo Quezada
Editores

Armando Rodríguez Luna
Patricia Quintanar
Keyla Vargas
Anexo estadístico

**SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ**

COMITÉ DIRECTIVO

SEN. MIGUEL BARBOSA HUERTA
Presidente

SEN. DANIEL GABRIEL ÁVILA RUIZ
Secretario

SEN. ROBERTO ALBORES GLEASON
Secretario

SEN. BENJAMÍN ROBLES MONTOYA
Secretario

GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

Coordinación institucional
GABRIELA PONCE SERNICHARO

**Atlas
de la Seguridad
y la Defensa
de México
2016**

Primera edición, febrero de 2017

© Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República
Donceles 14, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc CP 06020,
Ciudad de México

ISBN: 978-607-8320-67-7

Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A. C. (CASEDE)
Héroes de Padierna 166, Colonia San Jerónimo Lídice,
Del. Magdalena Contreras CP 10200, Ciudad de México

Diseño y formación:
Elías Cruz y Elizabeth Díaz Aguirre

Cuidado editorial:
Atril, excelencia editorial,
por Elizabeth Díaz Aguirre y Diego Ignacio Bugada Bernal

Queda estrictamente prohibida la reproducción parcial o total de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Senado de la República a través del Instituto Belisario Domínguez.

La opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de esta obra o del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Publicación disponible para su consulta en

 www.ibd.senado.gob.mx

 IBDSenado

 @IBDSenado

 www.casede.org

 CASEDE

 @casede_org

Hecho en México
Printed in Mexico

Índice

Introducción: seguridad, defensa, violencia y derechos humanos en México <i>Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada</i>	25
¿Mafias en México? <i>Antonio Luigi Mazzitelli</i>	29
Una década de narcoviolencia en México: 2006-2016 <i>Jonathan D. Rosen y Roberto Zepeda</i>	55
Proclamas y realidades de los derechos humanos en México <i>Mariclaire Acosta</i>	67
Violencia, impunidad y corrupción contra la libertad de prensa en México <i>Armando Rodríguez Luna y Patricia Quintanar</i>	79
¿Quién controla las prisiones mexicanas? <i>Elena Azaola y Maïssa Hubert</i>	91
Los caminos de la legalización de la marihuana en México <i>Irma Kánter Coronel</i>	97
Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015 <i>Carlos Barrachina Lisón</i>	117
Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública <i>Raúl Benítez Manaut</i>	131
Debilidades institucionales en el Sistema de Prevención y Combate al Lavado de Dinero en México, 2012-2016 <i>Keyla Vargas</i>	145
Armas de fuego en México: panorama en 2016 <i>Paulina Arriaga y Maura Roldán Álvarez</i>	157
Sinaloa: fin de la hegemonía y epicentro de la guerra que comienza <i>Carlos Rodríguez Ulloa</i>	169

Militarización y violencia en Tamaulipas	181
<i>Guadalupe Correa-Cabrera</i>	

Violencia en Michoacán: de la guerra criminal a la captura del gobierno estatal	191
<i>Raúl Zepeda Gil</i>	

La permanente crisis de Guerrero	207
<i>Camilo Pantoja</i>	

Cártel Jalisco Nueva Generación: elementos a considerar sobre la reconfiguración de las organizaciones del tráfico de drogas en México	221
<i>Carlos Flores Pérez</i>	

La seguridad México-Estados Unidos: responsabilidad compartida	231
<i>Eric L. Olson y Ximena Rodríguez</i>	

Anexo estadístico	245
<i>Armando Rodríguez Luna, Patricia Quintanar y Keyla Vargas</i>	

Cartografía de la seguridad	247
<i>Principales grupos de la delincuencia organizada y sus células criminales en México, 2016</i>	249

Mapa 1.	Cártel de Sinaloa o Pacífico	249
Mapa 2.	Los Beltrán Leyva	249
Mapa 3.	Cártel del Golfo	250
Mapa 4.	Los Zetas	250
Mapa 5.	Grupo de los Arellano Félix	251
Mapa 6.	Cártel de Juárez	251
Mapa 7.	La Familia Michoacana	252
Mapa 8.	Los Caballeros Templarios	252
Mapa 9.	Grupo Los Viagra	253
Mapa 10.	Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG)	253

Mapa 11.	Disputa entre grupos de la delincuencia organizada por el control del tráfico de heroína	254
Mapa 12.	Cártel Independiente de Cancún (en construcción)	254
Mapa 13.	Disputa entre grupos de la delincuencia organizada	255
<i>Homicidios por entidad federativa</i>		256
Mapa 1.	Homicidios por entidad federativa 2000	256
Mapa 2.	Homicidios por entidad federativa 2005	256
Mapa 3.	Homicidios por entidad federativa 2006	256
Mapa 4.	Homicidios por entidad federativa 2007	257
Mapa 5.	Homicidios por entidad federativa 2008	257
Mapa 6.	Homicidios por entidad federativa 2009	257
Mapa 7.	Homicidios por entidad federativa 2010	258
Mapa 8.	Homicidios por entidad federativa 2011	258
Mapa 9.	Homicidios por entidad federativa 2012	258
Mapa 10.	Homicidios por entidad federativa 2013	259
Mapa 11.	Homicidios por entidad federativa 2014	259
Mapa 12.	Homicidios por entidad federativa 2015	259
<i>Adolescentes víctimas por homicidio</i>		260
Mapa 1.	Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2011	260
Mapa 2.	Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2012	260
Mapa 3.	Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2013	260
Mapa 4.	Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2014	261
Mapa 5.	Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2015	261

<i>Armas aseguradas por entidad federativa</i>	262
Mapa 1. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2013	262
Mapa 2. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2014	262
Mapa 3. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2015	263
Mapa 4. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2016	263
<i>Secuestro por entidad federativa</i>	264
Mapa 1. Inculpados por secuestro 2011	264
Mapa 2. Inculpados por secuestro 2012	264
Mapa 3. Inculpados por secuestro 2013	264
Mapa 4. Inculpados por secuestro 2014	265
Mapa 5. Inculpados por secuestro 2015	265
<i>Fosas clandestinas</i>	266
Mapa 1. Fosas 2016	266
<i>Presupuesto</i>	
Gráfica 1. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa, 2000-2016	267
Gráfica 2. Comparativo tres gobiernos. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa, 2001-2016	267
Gráfica 3. Recursos ejercidos por el Secretariado Técnico para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, 2008-2015, pesos	268
Gráfica 4. Financiamiento a México dentro de la Iniciativa Mérida, 2008-2017, millones de dólares	268
<i>Recursos Humanos</i>	269
Gráfica 5. Recursos Humanos de la Secretaría de la Defensa, 2008-2015	269
Gráfica 6. Recursos Humanos de la Secretaría de Marina, 2008-2015	269

Gráfica 7.	Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, 2000-2016	270
Gráfica 8.	Recursos Humanos de las agencias del Ministerio Público, 2011-2015	270
Gráfica 9.	Personal total del sector Seguridad y Defensa, 2000-2016	271
Gráfica 10.	Efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en el combate al narcotráfico, 2000-2016	271
<i>Inseguridad y delincuencia</i>		272
Gráfica 11.	Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero Común, 2000-2016	272
Gráfica 12.	Homicidios por sexo y por año de ocurrencia, 1990-2015	272
Gráfica 13.	Evolución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, 1990-2015	273
Gráfica 14.	Cifras de secuestro y extorsión. Fuero Común, 1997-2016	273
Gráfica 15.	Defunciones por homicidio en hombres de 15 a 29 años, 2000-2015	274
Gráfica 16.	Defunciones por homicidio en hombres de 30 a 44 años, 2000-2015	274
Gráfica 17.	Defunciones por homicidio en mujeres de 15 a 29 años, 2000-2015	274
Gráfica 18.	Defunciones por homicidio en mujeres de 30 a 44 años, 2000-2015	274
Gráfica 19.	Capacidad y población privada de la libertad por centro penitenciario federal 2016	275
<i>Transparencia</i>		
Gráfica 20.	Solicitudes de información a las instituciones de Seguridad y Defensa 2016	275
<i>Flujos globales de tráfico de drogas</i>		276
Mapa 1.	Principales corrientes de tráfico de heroína 2016 y resultados de México 2013-2015	276

Mapa 2.	Principales corrientes de tráfico de cocaína 2016 y resultados de México 2013-2016	277
Mapa 3.	Corrientes interregionales de tráfico de metanfetaminas 2011-2014 y resultados de México 2013-2016	278
Organigramas		279
1.	Sistema de Seguridad Nacional en México-Nivel Federal 2016	281
2.	Secretaría de Gobernación: Sector Seguridad 2016	282
3.	Comisión Nacional de Seguridad 2016	283
4.	Policía Federal 2016	284
5.	Sistema Nacional de Seguridad Pública 2016	287
6.	Procuraduría General de la República 2016	288
7.	Sistema de Defensa en México-Relación de Mando 2016	290
8.	Secretaría de la Defensa Nacional 2016	291
9.	Secretaría de Marina-Armada de México 2016	292
10.	Estado Mayor Presidencial 2016	293
El Congreso: Seguridad y Defensa		295
Gráfica 1.	Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Composición por Partido Político 2016	297
Gráfica 2.	Cámara de Senadores LXIII Legislatura. Composición por Partido Político 2016	297
Gráfica 3.	Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Comisión de Defensa Nacional 2016	298
Gráfica 4.	Cámara de Senadores LXIII Legislatura. Comisión de Defensa Nacional 2016	298
Gráfica 5.	Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Comisión de Marina 2016	299

Gráfica 6.	Cámara de Senadores LXIII Legislatura. Comisión de Marina 2016	299
Gráfica 7.	Cámara de Diputados LXIII Legislatura. Comisión de Seguridad Pública 2016	300
Gráfica 8.	Cámara de Senadores LXIII Legislatura. Comisión de Seguridad Pública 2016	300
Gráfica 9.	Comisión Bicameral de Seguridad Pública, LXIII Legislatura 2016	301
Gráfica 10.	Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, LXIII Legislatura 2016	301
Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016		303
Cuadro 1.	Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2016, millones de pesos corrientes	305
Cuadro 2.	Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2016, millones de dólares corrientes	306
Cuadro 3.	Proporción porcentual y variación anual del Presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al Producto Interno Bruto y al Presupuesto de la Administración Pública Federal 2000-2016, millones de pesos corrientes	307
Cuadro 4.	Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública 2001-2016, millones de pesos corrientes	309
Cuadro 5.	Recursos humanos y presupuesto autorizado para las funciones de Seguridad Pública 2001-2016	310
Cuadro 6.	Presupuesto asignando al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia por entidad federativa y municipios, 2013-2016, pesos corrientes	311
Cuadro 7.	Recursos humanos y presupuesto autorizado de la Procuraduría General de la República 2000-2016	314
Cuadro 8.	Origen de los recursos autorizados para el Sistema Nacional de Seguridad Pública 2000-2016, millones de pesos corrientes	315

Cuadro 9.	Presupuesto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública por entidad federativa y distribución porcentual anual 2000-2016, millones de pesos corrientes	316
Cuadro 10.	Financiamiento conjunto para los programas de Seguridad Pública 2009-2011, millones de pesos corrientes	318
Cuadro 11.	Financiamiento conjunto para los programas de Seguridad Pública 2012-2015, millones de pesos corrientes	319
Cuadro 12.	Financiamiento conjunto para los programas de Seguridad Pública 2016, millones de pesos	320
Cuadro 13.	Recursos del Secretariado Técnico para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal 2008-2015, pesos corrientes	320
Cuadro 14.	Orientación del gasto de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016, millones de pesos corrientes	321
Cuadro 15.	Orientación del gasto de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016, millones de dólares corrientes	321
Cuadro 16.	Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2016	322
Cuadro 17.	Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016, millones de pesos corrientes	323
Cuadro 18.	Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016, millones de dólares corrientes	324
Cuadro 19.	Orientación del gasto de la Secretaría de Marina 2000-2016, millones de pesos corrientes	325
Cuadro 20.	Orientación del gasto de la Secretaría de Marina 2000-2016, millones de dólares corrientes	325
Cuadro 21.	Gasto total de instituciones de Defensa 2008-2015, millones de pesos corrientes	326
Cuadro 22.	Personal total de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina 2000-2016	327
Cuadro 23.	Composición de las Fuerzas Armadas 2008-2015	328
Cuadro 24.	Sueldos y salarios brutos de la Secretaría de la Defensa Nacional 2008-2015, pesos corrientes	330
Cuadro 25.	Remuneraciones de la Secretaría de Marina 2008-2016, pesos corrientes	331

Cuadro 26.	Programas y proyectos de inversión de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina 2016, pesos corrientes	332
Procuración de Justicia		335
Cuadro 27.	Inculpados por el delito de lesiones, por entidad federativa 2011-2015	337
Cuadro 28.	Inculpados por el delito de secuestro, por entidad federativa 2011-2015	338
Cuadro 29.	Inculpados por el delito de robo de vehículo, por entidad federativa 2011-2015	339
Cuadro 30.	Carpetas de investigación abiertas y cerradas, Sistema Acusatorio Oral 2011-2015	340
Cuadro 31.	Personal seleccionado de las agencias del Ministerio Público por entidad federativa 2011-2015	341
Cuadro 32.	Recursos humanos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura por entidad federativa 2015	342
Cuadro 33.	Víctimas adolescentes registradas en conductas antisociales 2011-2015	343
Cuadro 34.	Víctimas mayores de 18 años registradas en presuntos delitos seleccionados por entidad federativa 2011-2015	344
Cuadro 35.	Homicidios de niñas y mujeres por entidad federativa 2000-2015	345
Cuadro 36.	Número de homicidios de niñas y mujeres 2000-2015	346
Cuadro 37.	Homicidios de niñas y mujeres por grupo etario 2000-2015	346
Inseguridad Pública		347
Cuadro 38.	Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero Común 2000-2016	349
Cuadro 39.	Incidencia delictiva por entidad federativa. Fuero Federal 2012-2015	350

Cuadro 40.	Homicidios por sexo y tasa de homicidios por año de ocurrencia 1990-2015	351
Cuadro 41.	Cifras de homicidio doloso, secuestro y extorsión 1997-2016. Fuero Común	351
Cuadro 42.	Defunciones por homicidio, por género y edad 2000-2015	352
Cuadro 43.	Defunciones por homicidio por entidad federativa 2000-2015	354
Cuadro 44.	Defunciones por homicidio por nivel de escolaridad 2000-2015	355
Cuadro 45.	Intervenciones de la policía municipal por entidad federativa según tipo 2014	356
Cuadro 46.	Personal destinado a funciones de Seguridad Pública en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según condición de capacitación 2014	357
Cuadro 47.	Infracciones registradas en procedimientos administrativos determinados por entidad federativa según grupo de contravención 2014	358
Cuadro 48.	Infractores registrados en procedimientos administrativos determinados por entidad federativa según sexo 2014	359
Cuadro 49.	Población penitenciaria recluida en penales estatales por entidad federativa, correspondiente a los fueros Común y Federal	360
Cuadro 50.	Población penitenciaria según situación jurídica y sexo por entidad federativa. Fuero Común	361
Cuadro 51.	Población penitenciaria según situación jurídica y sexo por entidad federativa. Fuero Federal	362
Cuadro 52.	Población penitenciaria según fuero, situación jurídica y sexo por institución penitenciaria federal	363
Cuadro 53.	Número de centros, espacios, población privada de la libertad y sobrepoblación por entidad federativa	364
Cuadro 54.	Número de centros, espacios, población privada de la libertad y sobrepoblación por institución penitenciaria federal	365

Combate a la Delincuencia Organizada	367
Cuadro 55. Lucha contra el narcotráfico 2000-2016	369
Cuadro 56. Comparativo entre tres gobiernos 2001-2015. Estimación del valor de la droga asegurada, dólares corrientes	370
Cuadro 57. Aseguramientos de armamentos, vehículos terrestres, marítimos y aeronaves. Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina. Comparativo entre tres gobiernos 2000-2016	371
Cuadro 58. Armas aseguradas. Comparativo entre cuatro gobiernos 1995-2016	371
Cuadro 59. Detenidos en el marco del combate al narcotráfico según nacionalidad 2000-2016	372
Cuadro 60. Personas entregadas en extradición por México 2014-2016	373
Cuadro 61. Miembros de los cuerpos de Seguridad y Defensa federales, estatales y locales fallecidos de 2006 a 2016	373
Cuadro 62. Promedio de efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en el combate al narcotráfico 2000-2015	374
Cuadro 63. Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por entidad federativa, grado militar y evento 2006-2016	374
Cuadro 64. Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por entidad federativa y grado militar 2006-2016	375
Cuadro 65. Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por arma o servicio 2006-2016	376
Cuadro 66. Efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en la protección de instalaciones estratégicas 2007-2016	376
Cuadro 67. Principales grupos de la delincuencia organizada y sus células criminales en México 2016	377
Cuadro 68. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2013-2016	378

Cuadro 69.	Armas provenientes de Estados Unidos por estado de origen 2009-2014	379
Cuadro 70.	Prevalencia en el consumo de drogas en estudiantes de secundaria y bachillerato en México 2014	379
Cuadro 71.	Porcentaje de personas de 12 años o más en Estados Unidos que presentan dependencia o abuso de sustancias específicas en el último año 2002-2014	380
Cuadro 72.	Prevalencia anual en el uso de <i>cannabis</i> , opiáceos y opioides, cocaína, anfetaminas y éxtasis por región en el Continente Americano 2016	380
Cuadro 73.	Promedio de precio y pureza de drogas en Estados Unidos, 1990-2012, dólares corrientes	381
Cuadro 74.	Valor del mercado negro en México 2014, millones de dólares	381
Cuadro 75.	Estudiantes por entidad federativa que requieren apoyo o tratamiento debido al consumo de drogas 2014	382
Cuadro 76.	Estudiantes por entidad federativa que requieren apoyo o tratamiento debido al consumo de drogas, por sexo 2014	382
Cuadro 77.	Estudiantes por entidad federativa que requieren apoyo o tratamiento debido al consumo de drogas, por nivel educativo 2014	383
Cuadro 78.	Consumo de drogas “alguna vez”, por rango etario 2014	384
Cuadro 79.	Relación entre consumo de drogas “alguna vez” y tiempo dedicado al estudio 2014	384
Cuadro 80.	Edad de inicio de consumo de drogas en estudiantes de secundaria y bachillerato 2014	385
	Derechos Humanos	387
Cuadro 81.	Las 10 principales autoridades señaladas en los registros de quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015	389
Cuadro 82.	Quejas de civiles y militares contra la Secretaría de la Defensa Nacional, según el estado de su trámite 2012-2016	390

Cuadro 83.	Expedientes de quejas registrados en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos según el estado de su trámite 2000-2015	390
Cuadro 84.	Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015	390
Cuadro 85.	Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia autoridades e instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia 2000-2015	391
Cuadro 86.	Selección de violaciones graves a los derechos humanos. Quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015	391
Cuadro 87.	Selección de violaciones graves a los derechos humanos. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015	392
Cuadro 88.	Homicidios de periodistas 2000-2016	392
Cuadro 89.	Homicidios de periodistas por entidad federativa y año 2000-2016	393
Cuadro 90.	Homicidios de periodistas por región 2000-2016	394
Cuadro 91.	Averiguaciones previas iniciadas por delitos cometidos en agravio de medios de comunicación 2010-2016	394
Cuadro 92.	Averiguaciones previas relacionadas con delitos contra periodistas, desglose por delito 2010-2016	395
Cuadro 93.	Registro de periodistas desaparecidos 2000-2016	396
Cuadro 94.	Registro de periodistas desaparecidos por entidad federativa 2005-2016	396
Cuadro 95.	Registro de periodistas desaparecidos por región 2005-2016	396
Cuadro 96.	Indagatorias instruidas por periodistas desaparecidos 2010-2016	397
Cuadro 97.	Inicios y determinaciones de averiguaciones previas instruidas por delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de comunicación 2010-2016	397

Cuadro 98.	Inicios y determinaciones de actas circunstanciadas instruidas por delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de comunicación 2010-2016	398
Cuadro 99.	Solicitudes de periodistas para ingresar al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016	398
Cuadro 100.	Solicitudes admitidas al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, por entidad federativa 2012-2016	399
Cuadro 101.	Total de personas beneficiarias en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016	400
Cuadro 102.	Periodistas beneficiarios por entidad federativa del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2016	401
Cuadro 103.	Personas defensoras de Derechos Humanos beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2016	401
Cuadro 104.	Probables agresores de los beneficiarios del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016	402
Cuadro 105.	Tipo de agresiones a los beneficiarios del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016	402
Cuadro 106.	Medidas cautelares emitidas por institución u organismo en el marco del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016	403
Cuadro 107.	Primeras medidas de protección a periodistas beneficiarios del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016	404
Cuadro 108.	Primeras medidas de protección a personas defensoras de Derechos Humanos beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016	404
Cuadro 109.	Mujeres registradas como no localizadas por entidad federativa. Fuero Federal 2005-2016	405

Cuadro 110.	Hombres registrados como no localizados por entidad federativa. Fuero Federal 2005-2016	406
Cuadro 111.	Personas registradas como no localizadas por rango de edad. Fuero Federal 2005-2016	407
Cuadro 112.	Mujeres registradas como no localizadas por entidad federativa. Fuero Común 2005-2016	408
Cuadro 113.	Hombres registrados como no localizados por entidad federativa. Fuero Común 2005-2016	409
Cuadro 114.	Personas registradas como no localizadas por rango de edad. Fuero Común 2005-2016	410
Cuadro 115.	Número de denuncias recibidas por la Procuraduría General de la República referentes al delito de tortura 2006-2014	410
Cuadro 116.	Fosas clandestinas y cuerpos encontrados 2006-2015	411
Transparencia		413
Cuadro 117.	Respuesta a solicitudes de información de la Procuraduría General de la República 2000-2015	415
Cuadro 118.	Respuesta a solicitudes de información de la Procuraduría General de la República 2016	415
Cuadro 119.	Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2015	416
Cuadro 120.	Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de la Defensa Nacional 2016	416
Cuadro 121.	Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Marina 2000-2015	417
Cuadro 122.	Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Marina 2016	417
Cuadro 123.	Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Gobernación (incluye a la entonces Secretaría de Seguridad Pública) 2000-2015	418
Cuadro 124.	Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Gobernación 2016	418

Cuadro 125.	Respuesta a solicitudes de información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional 2000-2015	419
Cuadro 126.	Respuesta a solicitudes de información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional 2016	419
Cuadro 127.	Respuesta a solicitudes de información del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social 2000-2015	420
Cuadro 128.	Respuesta a solicitudes de información del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social 2016	420
Cuadro 129.	Respuesta a solicitudes de información de la Policía Federal 2000-2015	421
Cuadro 130.	Respuesta a solicitudes de información de la Policía Federal 2016	421
Cuadro 131.	Número de solicitudes de información pública por año 2003-2015	422
Cuadro 132.	Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información 2003-2015	423
Cuadro 133.	Solicitudes de información a las instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia por entidad federativa 2016	424
	Cooperación, Seguridad y Defensa: México, Estados Unidos y América Latina	425
Cuadro 134.	Presupuesto Fuerzas Armadas Mexicanas y ayuda militar-policíaca de Estados Unidos 2000-2016, millones de dólares corrientes	427
Cuadro 135.	Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de Estados Unidos 2000-2015, dólares corrientes	428
Cuadro 136.	Programas de ayuda militar y policíaca a México 2000-2015, dólares corrientes	432
Cuadro 137.	Ayuda de Estados Unidos a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 2000-2017, miles de dólares corrientes	434

Cuadro 138. Personal mexicano participante en instituciones de seguridad de Estados Unidos 2012-2014	436
Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014	439
Cuadro 140. Financiamiento a México dentro de la Iniciativa Mérida 2008-2017, millones de dólares corrientes	453
Cuadro 141. Embajadas de México con agregados de Defensa en América Latina 2007, 2008, 2012, 2014 y 2016	453
Cuadro 142. Presupuesto de Defensa comparado con otros países de América Latina 2008-2016	454
Cuadro 143. Efectivos militares en América Latina 2007, 2012, 2014 y 2016	458
Opinión Pública	459
Cuadro 144. Tipo de violencia más dañina por país 2016	461
Cuadro 145. Percepción de la inseguridad por país 2015	461
Cuadro 146. Tasa de victimización por país 2015	461
Cuadro 147. ¿Ha sido víctima de un delito?, por país 2016	462
Cuadro 148. Porcentaje de personas que perciben la delincuencia como el problema más importante en su país 2016	462
Cuadro 149. Aprobación presidencial en América Latina 2002-2016	463
Cuadro 150. Percepción de transparencia del gobierno 2015	464
Cuadro 151. Satisfacción con la vida por país 2016	464
Cuadro 152. Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa 2010-2015, por cada 100 mil habitantes	465
Cuadro 153. Distribución de la población de 18 años y más por entidad federativa, según condición de victimización 2010-2015	466
Cuadro 154. Distribución de los hogares por entidad federativa, según condición de victimización 2010-2015	468

Cuadro 155.	Hogares por medidas de protección, según condición de adopción de las mismas para protegerse del delito 2010-2015	470
Cuadro 156.	Robo total de vehículo, según lugar de ocurrencia 2011-2015	471
Cuadro 157.	Robo parcial de vehículo, según lugar de ocurrencia 2011-2015	471
Cuadro 158.	Robo o asalto en calle, lugar público o transporte público, según lugar de ocurrencia 2011-2015	472
Cuadro 159.	Lesiones, según lugar de ocurrencia 2011-2015	472
Cuadro 160.	Distribución de los delitos ocurridos por tipo de delito, según cifra negra 2012, 2014 y 2015	473
Cuadro 161.	Distribución de los delitos sin denuncia declarada por tipo de delito, según causas de la no denuncia 2012, 2014 y 2015	474
Cuadro 162.	Distribución de la cifra negra por entidad federativa y los tres delitos reportados con mayor frecuencia 2015	475
Cuadro 163.	Distribución de los delitos ocurridos con víctima presente por condición de portación de armas y condición de agresión física, según sexo de la víctima 2015	479
	Respeto al Estado de Derecho	480
Gráfica 11.	¿Qué tan de acuerdo o nada de acuerdo está usted con que las comunidades se organicen para ejercer justicia por su propia mano?	480
Gráfica 12.	Cuando cree que usted está en lo correcto, ¿estaría dispuesto a actuar en contra de lo establecido por la ley?	480
	Cultura de la supervivencia y empatía social	481
	<i>¿Con qué frecuencia los enunciados que le voy a mostrar describen mejor su manera de ver las cosas?</i>	
Gráfica 13.	Considero que cada uno de nosotros debería participar en actividades políticas	481
Gráfica 14.	Siento que es importante entender el punto de vista político de las personas con las que no estoy de acuerdo	481
Gráfica 15.	Considero que trabajando en conjunto las personas pueden cambiar a la sociedad para hacerla más justa y equitativa para todos	482

Cultura de la supervivencia: aversión al riesgo	482
Gráfica 16. ¿Qué tan riesgoso o nada riesgoso considera que es portar armas en la calle?	482
Gráfica 17. ¿Qué tan riesgoso o nada riesgoso considera que es realizar alguna denuncia contra grupos de la delincuencia organizada?	483
<i>¿Qué tan probable es que en alguna situación usted realizara alguna de estas acciones?</i>	483
Gráfica 18. Consumir más de cinco vasos de alcohol en una noche	483
Gráfica 19. Estar en desacuerdo con su padre o pareja en temas importantes	484
Gráfica 20. Caminar solo en la noche por lugares inseguros	484
Ventanas rotas, percepción individual de inseguridad	485
Gráfica 21. ¿Qué tan buena o mala considera usted que es la seguridad dentro de su casa?	485
Gráfica 22. ¿Qué tan buena o mala considera usted que es la seguridad en el transporte público?	485
Gráfica 23. ¿Qué tan buena o mala considera usted que es la seguridad en los parques y espacios públicos?	486
<i>¿Qué tan probable o nada probable es que existan en su colonia los siguientes casos?</i>	486
Gráfica 24. Existen pandillas o bandas	486
Gráfica 25. Existen grupos delictivos	487
Gráfica 26. Existe consumo de alcohol en las calles	487
Gráfica 27. Existe venta de droga en la calle	488
Gráfica 28. Existen agresiones contra las mujeres	488
Gráfica 29. Existen agresiones contra los hombres	489
Gráfica 30. Existe cobro ilegal de derecho de piso	489
Gráfica 31. Existe venta de armas de fuego	490

Confianza	490
Gráfica 32. ¿Qué tanto confían entre sí las personas de su colonia o comunidad?	490
Relación individuo-sociedad	491
<i>¿Participa en alguna de las siguientes organizaciones?</i>	
Gráfica 33. Partido Político o asociación política nacional	491
Gráfica 34. Grupos deportivos	491
Gráfica 35. Voluntariado, servicio a la comunidad	492
Gráfica 36. Grupo religioso	492
<i>¿Qué tan frecuente, existe ese conflicto dentro de su comunidad?</i>	493
Gráfica 37. Por el origen étnico de los vecinos	493
Gráfica 38. Presencia de pandillas	493
<i>¿Con qué frecuencia utiliza como fuente de información ...?</i>	494
Gráfica 39. Periódicos	494
Gráfica 40. Radio	494
Gráfica 41. Televisión	495
Gráfica 42. Internet	495
Gráfica 43. En el último año, ¿usted o algún miembro de su familia ha sido voluntario en algún organismo de la sociedad civil?	496
Relación individuo-gobierno	496
Gráfica 44. En una escala del 1 al 7, donde 1 es muy malo y 7 es muy bueno, ¿cómo calificaría el sistema de justicia de su estado?	496
Violencia	497
Gráfica 45. De los siguientes lugares que le voy a decir, ¿cuál diría usted que es donde ocurren con mayor frecuencia incidentes de violencia?	497
Gráfica 46. A continuación le voy a leer una serie de afirmaciones, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con ellas? Si un hombre maltrata continuamente a una mujer, la culpa es de ella por permitirlo	497

Gráfica 47.	A continuación le voy a leer una serie de afirmaciones, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con ellas? A veces es necesario darle un golpe a un niño para corregirlo a tiempo	498
Percepciones sobre el gobierno y el crimen		498
<i>¿Cree usted que el (...) ha sido corrompido por el narcotráfico, o no?</i>		498
Gráfica 48.	Ejército	498
Gráfica 49.	Marina	499
Gráfica 50.	Policía Estatal	499
Gráfica 51.	Policía Municipal	500
Gráfica 52.	Policía Federal	500
Gráfica 53.	¿En su opinión está el gobierno ganando la guerra contra el narcotráfico, o no?	501

NOTA EDITORIAL

Este *Atlas* fue concebido y diseñado en su estructura y temática por un equipo editorial encabezado por Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada. La Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República incorporó el *Atlas* a sus proyectos de investigación de forma entusiasta y participativa. Agradecemos a las investigadoras Gabriela Ponce Sernicharo e Irma Kánter Coronel el respaldo al proyecto. En el CASEDE, la elaboración de estadísticas, cuadros, gráficas y mapas estuvo a cargo de tres de sus integrantes, Armando Rodríguez Luna, Patricia Quintanar y Keyla Vargas, así como también participó en la elaboración de mapas José Luis Flores García. Georgina Romero del CASEDE colaboró entusiastamente a lo largo del proyecto desde su gestación.

Introducción: seguridad, defensa, violencia y derechos humanos en México

Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada

Para entender la violencia criminal se necesitan hechos confiables. El *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* es un esfuerzo académico conjunto entre la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE).

El *Atlas 2016* está precedido de las ediciones 2009 y 2012. En México, la información sobre los problemas de seguridad nacional, el combate al narcotráfico y la inseguridad pública ha mejorado en calidad y cantidad. No obstante, los análisis presentan gran cantidad de interpretaciones sobre el éxito o no de la estrategia del gobierno, la violación de derechos humanos y la catástrofe humanitaria que se observa.

Este texto se divide en dos secciones. En la primera se integran 16 análisis sobre diversos aspectos teóricos y estudios de temas y casos relevantes sobre la actual problemática de la seguridad en México. La segunda incluye una gran cantidad de cuadros estadísticos, organigramas, gráficas y mapas sobre asuntos tales como la defensa, la seguridad e inseguridad públicas, la procuración de justicia, el combate al crimen organizado, la grave situación de los derechos humanos, la vulnerabilidad de los comunicadores y la prensa, la transparencia y la percepción de la población sobre la violencia a través de encuestas de opinión pública. Finalmente, se incluye un apartado sobre la cooperación con Estados Unidos, tema que está en revisión desde la llegada a la Presidencia de Donald Trump.

Los análisis inician con un ensayo de Antonio Luigi Mazzitelli donde se hace una disección de las cuatro organizaciones criminales más importantes de México. El autor las compara con las mafias italianas y sugiere una metodología con cinco variables: social, institucional, económica, ideológica-cultural, y regulatoria. El segundo capítulo incluye una evaluación general de los diez años de *guerra* al narcotráfico preparada por Roberto Zepeda y Jonathan Rosen, quienes sostienen que a pesar de todos los esfuerzos gubernamentales han crecido el crimen común, la violencia y la violación de derechos humanos en buena medida por la corrupción y las incapacidades institucionales.

En el capítulo sobre la realidad de los derechos humanos en México, Mariclaire Acosta parte de la hipótesis de que a pesar de los cambios en las leyes –en particular la gran reforma de 2011 al Artículo Primero de la Constitución– los derechos humanos siguen deteriorándose. Para la autora, el texto de la Constitución no deja lugar a dudas sobre la importancia de los derechos humanos, pero la realidad camina en sentido contrario. Armando Rodríguez Luna y Patricia Quintanar abordan las agresiones a periodistas y medios de comunicación. Este sector es uno de los más afectados por la acción de grupos criminales y también por políticos corruptos que se sienten agraviados por sus investigaciones.

Elena Azaola revisa la condición de las cárceles en México y concluye que son un eslabón débil en la cadena de la justicia mexicana y que en muchos penales predomina el autogobierno, con lo cual, en vez de ser centros de readaptación social son academias de adiestramiento del crimen. Por otro lado, Irma Kánter Coronel aborda un tema polémico: los debates sobre la liberalización de la *cannabis* que se dieron en el Congreso mexicano en 2015. La autora compara las distintas legislaciones y concluye que la legalización para uso recreativo del consumo de la

cannabis en California, aprobada en la elección de noviembre de 2016 en ese estado, va a tener una influencia determinante en México.

El controvertido tema de seguridad pública y las estructuras de policía en México es estudiado por Carlos Barrachina Lisón y Raúl Benítez Manaut. Barrachina desglosa el gigantesco presupuesto destinado en los últimos años para los programas de apoyo a la profesionalización y modernización de las policías, concluyendo que hubo simulación, corrupción y desvío de recursos, factores que explicarían que no se observen los resultados esperados, sobre todo en los niveles estatal y municipal. Él utiliza un concepto del profesor John Bailey y categoriza el problema como una gran “trampa de seguridad”. Raúl Benítez Manaut analiza los distintos cuerpos de seguridad pública en el país, menciona la constitucionalidad (o no) de los mismos, y concluye que la única forma de evitar la militarización de la seguridad pública es con el fortalecimiento de las policías. Ilustra esta discusión con el debate generado a fines de 2016 por las declaraciones del secretario de la Defensa Nacional quien, después de inconformarse con el despliegue militar, exigió se legislara sobre seguridad interior.

Keyla Vargas, en su análisis de las reformas en las estructuras de las instituciones de gobierno que combaten el lavado de dinero —en particular la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General de la República— concluye que si no se da una verdadera reforma que combata la corrupción y aplique castigos reales a los funcionarios gubernamentales de alto nivel, el esfuerzo es estéril. Paulina Arriaga y Maura Roldán Álvarez, por su lado, estudian el flujo de armas ilegales y el comercio transfronterizo de ellas. Estos dos aspectos, lavado de dinero y tráfico de armas, se han convertido en grandes diferendos en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, sobre todo porque, durante la campaña electoral de 2016 en aquel país, uno de los grupos de presión más influyentes, la Asociación Nacional del Rifle, respaldó a Donald Trump, lo que lleva a sostener que su gobierno no ayudará a frenar la venta de armas para los grupos criminales mexicanos.

El *Atlas* incluye cinco estudios de caso estatales donde se expresan la violencia criminal y las violaciones a los derechos humanos de forma particularmente intensa: Sinaloa, Tamaulipas, Michoacán, Guerrero y Jalisco.

El cártel de Sinaloa, o del Pacífico, es un ícono entre los grupos del crimen organizado en México. Sus líderes se enorgullecen de tener la organización más exitosa y la que mayor proyección internacional tiene: distribuye drogas en Estados Unidos, controla rutas en América Central y del Sur y tiene presencia en Europa y Asia. “El Chapo”, como se conoce a Joaquín Guzmán Loera, se volvió un símbolo de poder, y su “empresa” se definió como una compleja organización dirigida por profesionales que evita la violencia contra la sociedad —aunque la utiliza para neutralizar competidores—, y construyó un emporio que se está desvaneciendo por las dos capturas de 2014 y 2016 y su reciente extradición a Estados Unidos el pasado 19 de enero de 2017. Este cártel es estudiado por Carlos Rodríguez Ulloa.

Guadalupe Correa-Cabrera revisa uno de los cárteles más poderosos del país, el del Golfo, y su desprendimiento, Los Zetas. En Tamaulipas se ha demostrado incluso en el terreno judicial, principalmente por tribunales en el estado de Texas, que los tres últimos gobernadores han protegido de diversas maneras a las organizaciones criminales. En el caso de Los Zetas, su accionar violento y la ampliación de sus actividades hacia las extorsiones, secuestros, cobros de piso, robo de gasolina, piratería y demás crímenes, los convierten en el prototipo de grupo criminal *depredatorio*, que dirige hacia la población sus acciones. Desde otro ángulo, Tamaulipas cumple con los criterios internacionales del *Estado fallido*.

Michoacán es analizado por Raúl Zepeda. La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios se apropiaron de municipios y del gobierno del estado aprovechándose de la ausencia del gobierno federal. La indignación y desesperación de la población de Tierra Caliente los hizo organizarse en autodefensas armadas en enero y febrero de 2013. El gobierno federal reaccionó interviniendo el estado de forma política, policiaca y militar y armó una estrategia para desca-

bezar y dismantelar a cárteles y autodefensas. Tuvieron un éxito relativo pero la afectación de la población y las violaciones a los derechos humanos fueron evidentes.

Guerrero lo estudia Camilo Pantoja. En septiembre de 2014 el mundo se indignó con la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa. Fue uno de los actos más graves de violación de derechos humanos de los últimos años y fue perpetrado por células criminales respaldadas por autoridades y cuerpos municipales. En el trasfondo está la presencia masiva de múltiples grupos involucrados en el tráfico y exportación de heroína y marihuana hacia Estados Unidos; por ello, muchos analistas hablan también de un *Estado fallido* controlado por los grupos criminales.

El otro cártel analizado en el *Atlas* es el de Jalisco Nueva Generación (CJNG), escrito por Carlos Flores Pérez. El cártel de Guadalajara fue el principal del país durante los años ochenta del siglo XX. Se vino abajo por la ofensiva gubernamental desatada a raíz de la ejecución del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985. El espacio fue llenado por otros sinaloenses que expandieron la presencia de ese cártel. Esto ha cambiado a raíz de que el CJNG ocupara los espacios dejados por el desplome y dismantelamiento de Los Caballeros Templarios y la intervención gubernamental en Michoacán, y también por la previsible división del cártel de Sinaloa o del Pacífico, producto de la rotación de sus líderes tras la captura y extradición de “El Chapo”.

Uno de los grandes debates a diez años de decretada la guerra contra el narcotráfico es sobre si la cooperación de Estados Unidos a través de la Iniciativa Mérida y otros programas ha ayudado a combatir el crimen o, por el contrario, ha traído como consecuencias no buscadas un acelerado incremento en la tasa de homicidios en el país, así como la aparición y dispersión geográfica de la actividad criminal a través del territorio.

Finalmente, Eric Olson y Ximena Rodríguez analizan la Iniciativa Mérida y sus cuatro pilares programáticos. Señalan que no hay una verdadera evaluación de resultados y que, por tanto, hay éxitos parciales, pero que no ha logrado respaldar al gobierno de México en la reducción de la violencia. En este terreno habría que preguntarse si el presidente Donald Trump respetará la premisa de la “responsabilidad compartida” o, por el contrario, se aferrará a su tesis de campaña de que México es el único responsable. En otras palabras: ¿qué tanto se modificará la cooperación?

Uno de los aspectos más preocupantes de las guerras del narco es la situación de los derechos humanos. Cada vez se habla más de catástrofe humanitaria porque segmentos completos de la población, civiles inocentes muchos de ellos, son víctimas directas de la acción criminal y de una estrategia gubernamental que no previó los efectos negativos sobre los habitantes.

El *Atlas* contribuye a llenar un vacío en los análisis y en el ordenamiento de la información existente. El CASEDE agradece al Instituto Belisario Domínguez su respaldo a esta publicación, y el empeño que ha puesto la Dirección General de Análisis Legislativo en que los productos de investigación sean dirigidos a fortalecer la toma de decisiones del Senado de la República.

Ciudad de México, enero de 2017

¿Mafias en México?¹

Antonio Luigi Mazzitelli²

29

Las sociedades de la aldea global en la que vivimos se caracterizan por su capacidad de incorporar y asimilar hábitos y comportamientos propios de culturas diferentes. Desde esta perspectiva, Italia ha representado tradicionalmente una rica fuente de productos culturales e industriales para el uso y goce de los ciudadanos de todo el mundo. La música, la gastronomía, la moda, la mecánica y el diseño “hablan” italiano a través de la ópera, la pasta y la pizza, la indumentaria de alta costura, los “Ferrari”, y los muebles y objetos decorativos de sus diseñadores y arquitectos.

Ahora bien, también “habla” italiano la lucha contra el crimen organizado transnacional, gracias a (o mejor dicho, por culpa de) el “éxito” de la mafia italiana, no sólo en Italia sino también en el mundo. Una prueba tangible de este éxito es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como la “Convención de Palermo”. Debido a la fuerza de la mafia, y al mismo tiempo a la lucha en su contra, la ciudad de Palermo albergó, como “símbolo” del poder criminal alcanzado, la ceremonia de la firma de la Convención en diciembre de 2000, formalizando así la respuesta de la comunidad internacional ante el peligro representado por la delincuencia organizada nacional e internacional.

En este sentido, el significativo aporte italiano al estudio y al diseño de herramientas operativas, tanto regulatorias como de investigación, para combatir y enjuiciar a la mafia y al crimen organizado parece difícil de cuestionar. Gran parte de los instrumentos legislativos, de investigación y académicos más utilizados actualmente para hacer frente a la delincuencia organizada tienen su origen en Italia.³ En particular, la contribución de la academia italiana en la investigación, el análisis y la sistematización de los fenómenos asociados con el crimen organizado ha sido harto fecunda. El compromiso y la valentía de los jueces italianos Giovanni Falcone y Paolo Borsellino, asesinados a manos de la mafia, continúan hoy en día sirviendo de inspiración a miles de jueces y fiscales de todo el mundo que arriesgan sus vidas con el objetivo de procurarnos una sociedad más justa y segura. Desde una perspectiva menos sombría, el fenómeno ha dado incluso lugar a un género cinematográfico propio representado en películas ya clásicas como la saga de *El Padrino* o la más reciente *Gomorra*.

Desde un punto de vista semántico, y acaso como una prueba más de su trascendencia e impacto, el propio término “mafia” ha cruzado fronteras y es en la actualidad ampliamente utilizado para referirse a organizaciones criminales de cierto calibre y orígenes variados (vulgarmente se habla de “la mafia rusa”, “la mafia china”, “la mafia turca”, etcétera). No obstante, al igual que ocurre con muchos productos que gozan de una cierta “denominación de origen”, creemos necesario intentar restringir el uso del término “mafia” únicamente a aquellos fenómenos criminales que más se asemejan a la tipología y a la estructura de las mafias italianas.

¹ Una mención y agradecimiento particular a mi amigo y colega Hernán Longo por su ayuda para poner en español este artículo, así como a mi mentor, el juez Carlo Maria Veradi.

² Jefe para México y Centroamérica de la Oficina de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés). Las opiniones expresadas en este artículo son atribuibles a su autor y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas ni las de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

³ Otra fuente importante para el desarrollo de estas herramientas lo es Estados Unidos de América. Un claro ejemplo lo constituye la denominada legislación “RICO”, diseñada para hacerle frente a la “Cosa Nostra”, brazo vernáculo de la mafia siciliana.

La restricción propuesta tiene una doble justificación. En primer lugar, ayuda a limitar y a colocar bajo la lente adecuada el potencial dinámico y expansivo que habitualmente se suele atribuir a la mafia en el mundo. En segundo término, se trata de evitar el riesgo que conlleva la identificación de la mafia italiana con fenómenos criminales que, aun cuando comparten con aquélla uno o varios elementos, son esencialmente diferentes. Dicho riesgo consiste básicamente en la posibilidad de recurrir a instrumentos regulatorios inapropiados. La caracterización de un fenómeno criminal como “mafioso” debería implicar el uso de técnicas y herramientas de investigación y penales desarrolladas específicamente para combatir a la mafia,⁴ y no para otras manifestaciones criminales. En otras palabras, y para recurrir a una comparación médica, no todos los tumores tienen que ser tratados con quimioterapia.

El presente artículo se centra en la investigación del fenómeno criminal en México. La evolución de algunos grupos criminales mexicanos, la aparición de una serie de delitos estrechamente relacionados con el control territorial, la creciente mezcla de intereses entre criminales y administradores públicos, la existencia y el desarrollo de expresiones culturales estrechamente relacionadas con el crimen organizado y sus agentes y, por último, el uso casi sin precedentes de la violencia por parte de los operadores del crimen, son todos factores que han causado la utilización del término “mafia” por parte de algunos analistas y de la prensa en general para describir la realidad de los grupos criminales locales.

Sobre esta base, el objetivo del presente trabajo es comparar las características de algunas de esas organizaciones (el “cártel del Pacífico”, el “cártel del Golfo”, “Los Zetas”, “La Familia Michoacana” y “Los Caballeros Templarios”) con las de las mafias italianas. Dicho análisis comparativo se llevará a cabo utilizando las cinco cualidades que, de acuerdo con Ciconte, Forgione y Salas, caracterizan a estas últimas, a saber: sociales, institucionales, económicas, ideológicas y regulatorias.⁵

La transformación operada en los grupos criminales mexicanos en los últimos lustros, que han pasado de ser organizaciones orientadas casi exclusivamente a los negocios (cárteles de narcotraficantes) a organizaciones de tinte predatorio con claras ambiciones de control territorial, ha introducido asimismo cambios en sus estrategias de operación y comunicación que, creemos, justifican y demandan este análisis comparativo.

⁴ La primera vez que un documento oficial del Estado italiano menciona a la mafia fue en 1865, en un informe del fiscal general de Palermo sobre la delincuencia local. Desde ese momento habrán de transcurrir más de cien años antes de que el Estado italiano aprobara la primera ley antimafia, conocida como la “Ley Rognoni La Torre” (Ley 646) en 1982. Esta Ley introdujo en el Código Penal italiano el delito de “asociación mafiosa”, que permite enjuiciar a un individuo solamente por el hecho de ser asociado de un grupo mafioso. En 1965 y sin definir las características propias de la mafia, el sistema penal italiano introdujo un sistema penitenciario especial para los “mafiosos”, consistente en el asentamiento forzoso de los individuos sentenciados por delitos mafiosos en municipios alejados de sus lugares de origen. Esta medida resultó ser no sólo ineficaz sino contraproducente, ya que facilitó la propagación de las células mafiosas en toda Italia. Actualmente, el sistema de investigación y persecución antimafia incluye muchos instrumentos, entre los cuales destacan los siguientes: a) mecanismos para la disolución de los municipios y las instituciones locales infiltradas por la mafia (1991); b) Ley contra la Delincuencia Organizada (1992); c) establecimiento de la Fiscalía Especial Anti-Mafia (Dirección Nacional Anti-Mafia [DNA], 1991); d) establecimiento de la Dirección Nacional de Investigaciones Anti-Mafia (DIA), 1991; e) régimen penitenciario especial para los líderes mafiosos (1992); f) Ley de Decomiso y Confiscación de Activos y de Bienes de Mafiosos y establecimiento de un comisionado especial para su administración y alienación (1999); g) Ley de Víctimas de la Mafia (1999). En 2014 el Ministerio de Justicia creó una comisión especial de expertos para la revisión de los instrumentos legislativos y operativos utilizados en la lucha contra la mafia. Presidida por el fiscal antimafia Giovanni Gratteri, la comisión entregó su informe en 2015. El informe incluye una serie de recomendaciones destinadas a fortalecer la capacidad de las instituciones italianas para hacer frente a la mafia a través del Estado de derecho.

⁵ Véase Ciconte, Forgione y Salas, “Las razones del éxito” (“Le Ragioni di un successo”), en *Atlante delle Mafie*, vol. 1. “Storia, Economia, Società, Cultura”, Rubbettino Editore, Roma, 2012, p. 11.

EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO: SUS ORÍGENES Y DESARROLLO RECIENTE

Durante gran parte de los últimos ocho años, las páginas de los principales periódicos nacionales e internacionales han dado cuenta sin ahorrar detalles de la violencia sin precedentes perpetrada por los grupos criminales mexicanos. Las estadísticas indican claramente que esta violencia se desató en el periodo transcurrido entre los años 2007 y 2011. De 8,867 homicidios intencionales registrados en 2007 (equivalentes a 7.8 homicidios por cada cien mil habitantes) se pasó a 27,213 en 2011 (equivalentes a 22.8 por cada cien mil).⁶

La violencia de los grupos criminales mexicanos afectó inicialmente con especial virulencia a las ciudades fronterizas de México con Estados Unidos, y se extendió más tarde a casi todo el territorio mexicano. En esos años, los doscientos metros de tierra que separan Ciudad Juárez, en México, con la localidad de El Paso, en los Estados Unidos, se convirtieron en una suerte de umbral entre la vida y la muerte: en 2008 se registraron allí 1,569 muertes violentas, equivalentes a 118 homicidios por cada cien mil habitantes. Al año siguiente la cifra ascendió a 2,371 decesos, o lo que es lo mismo 178 homicidios por cada cien mil residentes, y tan sólo un año después, en 2010, Ciudad Juárez se convirtió oficialmente en la ciudad más violenta del mundo, con 2,980 asesinatos, esto es, 224 por cada cien mil personas.⁷

La violencia desmedida de los grupos criminales no se limitó a estas tristes estadísticas, sino que asumió formas y expresiones no registradas con anterioridad. Como emulando guiones propios del más burdo cine de horror, los diferentes grupos criminales mexicanos se abocaron a una competencia desquiciada por captar la atención de los medios de comunicación, recurriendo a estrategias deliberadamente diseñadas para infundir terror no sólo entre sus oponentes del hampa, sino también en las instituciones gubernamentales y en la población civil en general. El objetivo principal de esta táctica es desalentar cualquier intento de menguar su poderío. La difusión de imágenes de cabezas cortadas y cuerpos desmembrados abandonados en las plazas céntricas de los pueblos; la exhibición de cadáveres torturados colgados de puentes y viaductos; los videos de torturas y ejecuciones subidos en *YouTube*, se convirtieron en grotescos pero eficaces instrumentos de propaganda a los que los diferentes grupos criminales en México apelaron para “marcar territorio”, es decir, para ostentar su poderío y ambición. Semejante violencia tuvo también entre sus víctimas, con frecuencia, a la misma prensa que narraba sus horrores, sobre todo cuando su accionar no se adecuaba a los intereses de las organizaciones criminales. En ocasiones, estas últimas tampoco dudaron en acudir a tácticas de violencia indiscriminada propias de otro tipo de conflictos, como el uso de granadas y de “coches bomba”.

El tráfico de drogas, y en especial el control de las rutas de tráfico de cocaína (pero también de marihuana, heroína y metanfetaminas producidas en México) hacia Estados Unidos, fue sin duda el principal detonador de esta notoria escalada criminal. El crimen organizado ha operado en México por décadas. La larga frontera con Estados Unidos, el principal mercado mundial para productos y servicios legales e ilegales, ha desempeñado un papel clave en el desarrollo económico, social y político de México, y la delincuencia organizada no ha sido ajena a esa influencia. Hasta 1848, las fronteras de México comprendían gran parte de lo que hoy constituyen los estados de Texas, Arizona, California, Utah, Colorado, Nuevo México y Wyoming. Se estima que, en la actualidad, alrededor de doce millones de mexicanos residen legalmente en Estados Unidos, y unos 34 millones de estadounidenses tienen ascendencia mexicana directa. En 2012, el mercado de ese país absorbía aproximadamente el 80% de las exportaciones legales

⁶ Estudio Global de Homicidios (*Global Study on Homicide*), UNODC, 2014, p. 126.

⁷ La tasa de homicidios de Ciudad Juárez es aún más dramática si se tiene en cuenta el tipo de víctima. En 2010, en una población de 660 mil hombres adultos, 2,640 fueron asesinados, lo que equivale a una tasa de 397 homicidios por cada cien mil. Véase “Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez”, en: <<http://observatoriodejuarez.org/dnn/Estadisticas/Homicidios.aspx>>.

de México. Es natural, por lo tanto, que los grupos del crimen organizado mexicano más importantes, así como las actividades y los mercados criminales más relevantes para ellos, se hayan desarrollado principalmente a lo largo de la frontera con Estados Unidos en la forma de contrabando (bidireccional) y/o de oferta en territorio mexicano de bienes y servicios prohibidos en territorio de Estados Unidos.

Los primeros pasos de los cárteles criminales mexicanos se pueden rastrear desde inicios del siglo xx, a través de los mercados ilegales del contrabando, el robo de ganado, el tráfico de alcohol y la prostitución. En cuanto al tráfico internacional de narcóticos, los grupos mexicanos se volvieron relevantes ya al final de los años veinte del siglo pasado, cuando reemplazaron a los grupos de ex inmigrantes chinos en la producción, distribución y tráfico de opio y heroína hacia Estados Unidos. Por esos mismos años surgieron también en México los mercados de la marihuana, si bien inicialmente limitados al consumo interno.

Los cambios sociales, económicos y culturales operados por Estados Unidos han tenido siempre un impacto profundo en el desarrollo de la industria de las drogas en México, influyendo en el crecimiento de sus operadores criminales. Las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en México han mostrado siempre un gran poder de adaptación a dichos cambios, aprovechando las oportunidades generadas por la demanda de nuevas drogas por parte de las jóvenes generaciones estadounidenses. La revolución cultural “hippie” de los años sesenta y setenta fomentó la demanda y la oferta de marihuana mexicana. En los años setenta y ochenta, la guerra de Vietnam y el retorno de los veteranos consolidaron el papel de los cárteles mexicanos en la producción, tráfico y distribución de heroína. Pero fue la explosión de Wall Street y la cultura “yuppie” de los noventa la que ofreció a los cárteles de México la oportunidad de acumular un poderío financiero sin precedentes, gracias al control casi total de la oferta de cocaína dirigida hacia el vecino país del Norte.

Los noventa fueron también los años de la consolidación de las organizaciones criminales mexicanas dedicadas al tráfico de drogas gracias a sus claras ventajas competitivas. Los cárteles de las zonas fronterizas (Tijuana, Golfo, Juárez) maximizaron los beneficios de su larga experiencia con el contrabando, a través del desarrollo y control de las rutas y la distribución de sus productos a mayoristas en Estados Unidos, mientras que el cártel de Sinaloa mejoró significativamente el proceso de producción y tráfico de drogas (principalmente heroína y marihuana) y se aventuró en la adquisición de cuotas en la industria de la cocaína.

Los cambios dramáticos en el negocio de las drogas ilegales de los años noventa no alteraron sustancialmente el panorama de los otros mercados criminales mexicanos (hurto, robo, prostitución, falsificación, tráfico de migrantes, secuestro con extorsión, etcétera), que continuaron funcionando de acuerdo con las dinámicas propias de esos sectores. En 1994, las diferentes procuradurías de justicia enjuiciaron a unos 165 mil acusados, obteniendo 142 mil condenas. En 1997, en la Ciudad de México se registraron 189 mil delitos, entre ellos 713 asesinatos, 1,127 violaciones y 18,374 asaltos a mano armada. En 1995, la industria del secuestro registró 592 casos a nivel nacional.⁸ De acuerdo con un informe de la Secretaría de Gobernación, en 1995 operaban en México alrededor de 900 grupos delictivos, de los cuales más de la mitad estaban conformados por ex miembros de las fuerzas policiales y de seguridad.⁹

En este contexto, parece legítimo concluir que los principales grupos dedicados al tráfico de drogas en México nunca se interesaron seriamente por el control de los otros mercados criminales. Por el contrario, es incluso probable que se hayan beneficiado de la segmentación y diversificación de esos mercados, como también de la existencia de una amplia “mano de

⁸ Raúl Benítez Manaut, “Containing Armed Groups, Drug Trafficking, and Organized Crime in Mexico: The Role of the Military”, en John Bailey y Roy Godson (eds.), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2000, p. 148.

⁹ Stanley A. Pimentel, “Organized Crime and Politics in Mexico”, en John Bailey y Roy Godson (eds.), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, *ibid.*, p. 52.

obra” criminal, disponible a bajo costo, para la ejecución de actividades que requerían del uso de la violencia (sicarios). La separación entre los operadores del tráfico de drogas y los demás mercados criminales posibilitó asimismo la construcción de un escenario en el que la actuación de las agencias de seguridad y judiciales se enfocara casi exclusivamente hacia la delincuencia común, distrayendo la atención de la sociedad de la creciente corrupción que el negocio de las drogas ilícitas alimentó en esas instituciones.

Cuadro 1
PRINCIPALES GRUPOS CRIMINALES

Cártel	Capacidad	Aliados	Grupos locales asociados	Localización operativa
Sinaloa o Pacífico	Estable	Familia Arellano Félix-Carrillo Fuentes	• Gente Nueva • Los Cabrera • La Barredora/Cártel del Poniente/Laguna	• Chihuahua/Sinaloa • Durango/Chihuahua • Durango/Coahuila
		Cartel Jalisco Nueva Generación	• El Aquiles • El Tigre • Del 28 • Los Artistas Asesinos (AA) • Los Mexicicles • Los Salazar • Los Memos	• Baja California • Baja California • Baja California Sur • Chihuahua • Chihuahua • Sonora • Sonora
Familia Arellano Félix	Débil	Pacífico	• El Chan • El Jórquela • El Kieto	• Baja California (Tijuana) • Baja California • Baja California
Familia Michoacana	Débil	Pacífico Golfo	• Guerreros Unidos • La Empresa	• Michoacán • Morelos, Guerrero, Edomex • Morelos, Edomex
Caballeros Templarios	Débil	Beltrán Leyva	• Célula de los Tenas • Célula González Rodríguez	• Michoacán
Amado Carrillo Fuentes-Cartel de Juárez	Débil	Pacífico Golfo	• La Línea • Los Aztecas	• Chihuahua (Ciudad Juárez) • Chihuahua
Beltrán Leyva	Estable	Zetas	• Los Mazatlecos • El 2mil/El Panchito • Los Granados • Los Rojos	• Sinaloa/Baja California • Sonora • Guerrero (región Tierra Caliente) • Guerrero (regiones Norte y Centro) / Morelos • Aguascalientes/Baja California Sur • Guerrero (regiones Montaña y Centro) • Guerrero
		Caballeros Templarios	• La Oficina • Los Ardilos • Cártel Ind. de Acapulco	
Zetas	Débil	Beltrán Leyva	• Gr.Op. Zetas • Gr. Op. Zetas • Fuerzas Esp. Zetas	• Tamaulipas • Tamaulipas • Tamaulipas
Golfo	Estable	Pacífico	• Metros • Rojos	• Tamaulipas • Tamaulipas
		Cártel Fuentes	• Grupo Dragones • Las Fresitas	• Tamaulipas • Tamaulipas
		Familia Michoacana.	• Ciclones • Los Pelones • Talibanes	• Tamaulipas • Quintana Roo • Quintana Roo
Jalisco Nueva Generación	Fuerte	Pacífico	• Los Cuinis	• Jalisco, Colima, Michoacán, Guanajuato, Morelos, Nayarit, Guerrero, Veracruz
		Familia Michoacana.		

FUENTE: Elaboración del autor con datos de la Procuraduría General de la República (septiembre de 2015).

EL CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO: EVOLUCIÓN Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

Sin embargo, este panorama relativamente estable comenzó a cambiar a principios del nuevo siglo. Las razones de este cambio son tanto exógenas como endógenas: la contracción de la demanda de cocaína y el crecimiento de la industria legal de la marihuana en Estados Unidos obligaron a los cárteles a buscar nuevas fuentes de ingresos, atacando las rutas y los mercados (“plazas”) de los otros operadores-competidores. Para librar estas batallas, los cárteles recurrieron a los servicios de milicias armadas locales conformadas por antiguos subordinados suyos crecidos en importancia (los hermanos Beltrán Leyva, responsables de las operaciones de tráfico en los estados de Guerrero y Morelos para el cártel de Sinaloa), a grupos paramilitares (los “Zetas”, inicialmente el brazo armado del denominado “Cártel del Golfo”) o a pandillas locales.¹⁰ La llegada a la escena de estos nuevos actores, especialmente de los “Zetas” y su singular *modus operandi*, alteró profundamente el equilibrio existente y desencadenó la espiral de violencia responsable de más de 60 mil homicidios en México entre los años 2006 y 2012. En septiembre de 2015, un estudio de la Procuraduría General de la República resumía de este modo la escena del crimen en México. La reacción de las instituciones gubernamentales a estos cambios se caracterizó por su lentitud y naturaleza esencialmente reactiva. El propio modelo federal de administración y control del territorio, dividido en estados y municipios, no sólo atomizaba la capacidad de respuesta institucional sino que también obstaculizaba la capacidad de recolección de información y análisis del fenómeno criminal en su conjunto, impidiendo la transmisión y la sucesiva recomposición de la información circunstancial generada a nivel local en el análisis de inteligencia estratégica de gran escala.

La alternancia política, inaugurada en el 2000 con la llegada a la Presidencia de un candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), vio en el 2012 el retorno al palacio presidencial de Los Pinos del histórico Partido Revolucionario Institucional (PRI), de la mano de un candidato joven pero con vasta experiencia en la gestión pública, Enrique Peña Nieto. La profunda crisis del país y el descrédito que había acompañado la imagen de México durante el gobierno de Felipe Calderón habían favorecido la generación de un acuerdo de gobierno (“Pacto por México”) entre los tres principales partidos políticos acerca de las prioridades y reformas que el nuevo presidente tenía que instrumentar. Estas reformas incluían terminar con los grandes monopolios, tanto públicos como privados, que en el pasado habían condicionado el desarrollo económico y social del país, y complementaban las reformas políticas, de justicia y seguridad, iniciadas durante el gobierno del presidente Calderón. El acuerdo había también dejado abierta la puerta para una reforma del sistema fiscal, un ajuste de la reforma política aprobada por el gobierno de Calderón y el fortalecimiento de la capacidad del Estado y de sus instituciones en la lucha contra la corrupción, así como para promover la defensa de los derechos humanos.

En el ámbito de la justicia y la seguridad, el nuevo gobierno del presidente Peña Nieto podía contar con los beneficios (aunque territorialmente desiguales) de la transición de la justicia penal a un sistema acusatorio, así como con las capacidades operativas mejoradas de una Policía Federal reestructurada durante el sexenio precedente y con las de algunos cuerpos policiales estatales y municipales.¹¹ Asimismo, de los 37 criminales más peligrosos incluidos en una lista elaborada por el gobierno mexicano en marzo de 2009, para diciembre de 2012, en la toma de posesión de Peña Nieto, 22 ya habían sido neutralizados, ya sea abatidos o detenidos. A todo lo cual se podían añadir los efectos de un proceso casi natural de “selección” de los grupos delic-

¹⁰ En 1997, en Ciudad Juárez operaban alrededor de 287 bandas criminales, incluyendo al menos trece extremadamente violentas. Véase Francisco J. Molina Ruiz, “Organized Crime and Democratic Governability at the U.S.-Mexico Border: Border Dynamic”, en John Bailey y Roy Godson (eds.), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S. Mexican Borderlands*, *ibid.*, p. 188.

¹¹ Reformada por Calderón en 2008, la Policía Federal llegó a contar con casi cuarenta mil agentes bien capacitados y equipados en 2012.

tivos: la gran mayoría de las casi sesenta mil víctimas de la “guerra contra el narco” del sexenio del presidente Calderón eran operadores de esos mismos grupos.

Por un lado, la estrategia de seguridad del gobierno del presidente Peña Nieto garantizó la continuidad de algunas de las opciones tácticas que habían sido utilizadas por los gobiernos anteriores.¹² Por otra parte, la nueva administración centralizó la gestión estratégica, de análisis y operativa de todas las instituciones de seguridad en la Secretaría de Gobernación federal, incluyendo las actividades de cooperación con socios extranjeros. El proceso de centralización formalizó, asimismo, un sistema más eficiente de reparto de responsabilidades en materia de seguridad entre los actores federales y los estatales a través de la creación de cinco comisiones regionales presididas por el secretario de Gobernación federal y conformadas por los gobernadores, el comisionado de Seguridad Federal, el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de la Marina, el procurador general, y el jefe de los servicios de inteligencia, conocidos como Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).¹³

La estrategia de seguridad del nuevo gobierno se complementó con dos elementos adicionales: primero, con un ambicioso y novedoso programa nacional de prevención del delito y la violencia, que busca hacer frente a las causas estructurales de la violencia y la delincuencia a través de intervenciones sociales, económicas, educativas y culturales; en segundo lugar, con la implementación de una estrategia de comunicación nacional e internacional dirigida a promover una nueva imagen de México. De este modo, a través del Pacto por México se buscó movilizar las inversiones necesarias para ejecutar las reformas estructurales y la política de desarrollo industrial del país.

A la mitad de su mandato, el balance de la estrategia de seguridad del gobierno del presidente Peña Nieto presenta luces y sombras. La disminución de la tasa de homicidios intencionales, la desarticulación de la mayoría de los grandes grupos criminales en operación en diciembre de 2012 y la captura de muchos de sus jefes son, indudablemente, resultados positivos importantes.¹⁴ Sin embargo, estos resultados han sido empañados por la combinación de una serie de acontecimientos negativos de gran trascendencia pública¹⁵ y la persistencia de situaciones localizadas de inseguridad y de altas tasas de violencia,¹⁶ que pusieron en cuestión no sólo los avances obtenidos sino también la capacidad misma del gobierno para avanzar hacia la construcción de un *Estado de derecho* democrático en donde la inseguridad y la violencia fuesen la excepción y no la regla.

Estos casos, aun y cuando diferentes en sus génesis y dinámicas, son representativos de la tendencia renovada de algunos de estos grupos criminales para controlar el territorio a través de la infiltración y la cooptación de las instituciones públicas. Los enemigos a los cuales el gobier-

¹² Estas opciones incluyen la utilización del Ejército y la Marina en los escenarios operativos más complejos; el fortalecimiento de las capacidades de intervención federal a través de la creación de una nueva fuerza de policía, la Gendarmería, como parte de la Policía Federal; y la reorganización de las fuerzas policiales estatales y municipales, ahora obligadas a someter a sus agentes a pruebas de idoneidad y cursos de formación.

¹³ El gobierno de Vicente Fox había creado en diciembre de 2000 un ministerio de seguridad bajo el cual operaba la Policía Federal: la Secretaría de Seguridad Pública. Dicha secretaría de Estado fue disuelta por Peña Nieto en diciembre de 2012 al arribar al poder.

¹⁴ La lista incluye personajes de gran notoriedad como Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo” (cártel del Pacífico); Vicente Carrillo Fuentes, “El Vice Rey” (cártel de Juárez); Héctor Beltrán Leyva, “El H” (cártel de los Beltrán Leyva); Miguel Ángel Treviño, “El Z40” (Los Zetas); Servando Gómez Martínez, “La Tuta” (Caballeros Templarios); y los decesos de Nazario Moreno, “El Chayo” (Familia Michoacana) y de Juan José Moreno Esparragoza, “El Azul” (muerte no confirmada, cártel del Pacífico).

¹⁵ Específicamente: la rebelión armada liderada por las autodefensas en el estado de Michoacán como una respuesta a la expansión y fortalecimiento del control ejercido por el grupo criminal de Los Caballeros Templarios (noviembre de 2013); el secuestro y posterior desaparición de 43 estudiantes de la escuela normalista de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero, operado por el grupo criminal Guerreros Unidos, que fue asistido por las fuerzas de la Policía Municipal de Iguala (septiembre de 2014); y la fuga de Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”, de la prisión de máxima seguridad del “Altiplano” (julio de 2015).

¹⁶ En particular los estados de Tamaulipas y Guerrero (sobre todo debido a la situación en Acapulco).

no del presidente Peña Nieto tendría que hacer frente serían diferentes a los que enfrentaron sus predecesores. En esta perspectiva, no es casualidad que en su decálogo de medidas para combatir al crimen organizado, presentado en diciembre de 2014 como respuesta a los acontecimientos de Iguala, el presidente Peña Nieto incluyó acciones de carácter económico-social (Plan Guerrero) y político (disolución e intervención en municipios infiltrados por el crimen organizado, para luchar contra la corrupción), junto con disposiciones de carácter estrictamente policial (mando único). Sin dejar de reconocer que los grandes cárteles de las drogas siguen representando una seria amenaza, son probablemente los nuevos grupos criminales locales los que constituyen el mayor desafío para la estrategia de seguridad del presidente y para sus ambiciosas reformas económicas, políticas y sociales, habida cuenta de su naturaleza depredadora y violenta de estos nuevos actores criminales y su capacidad de infiltrar, controlar y eventualmente reemplazar a las instituciones locales.

La presencia y el desarrollo de estos nuevos grupos criminales y su capacidad para interactuar con los agentes institucionales, políticos, económicos y sociales locales precisan una revisión de las herramientas y de las estrategias de lucha tanto institucionales como por parte de la sociedad civil. Aunque no necesariamente comparables con las mafias italianas, algunos de estos nuevos actores criminales poseen características y modalidades operativas que justifican el uso del término de “grupos criminales protomafiosos”.

LA MAFIA Y LOS GRUPOS CRIMINALES MEXICANOS

En su artículo “Las razones del éxito”, Enzo Ciconte, Francesco Forgione e Isaías Salas¹⁷ identifican las razones del éxito de las mafias italianas en cinco características particulares. Según los autores, la presencia simultánea de estos elementos permitió a la Mafia, entendida como cultura y elemento condicionante del territorio a través de sus operadores, no sólo perdurar en el tiempo sino también expandirse en el espacio, conquistando y colonizando nuevos territorios. Ciconte, Forgione y Salas definen estas características como “cualidades”, identificando con este término los elementos que distinguen a las mafias italianas de otros grupos del crimen organizado conocidos. Estas cinco cualidades son:

- a. *Cualidad social*: la capacidad de la organización criminal para lograr que se acepten y reconozcan los comportamientos, acciones, y reglas de interacción de la organización por las comunidades en las que opera, independientemente de la condición social, cultural y orientación política o ideológica de cada individuo.
- b. *Cualidad institucional*: la capacidad de la organización criminal para desarrollar, mantener y alimentar relaciones de complicidad y mutuo beneficio con los representantes de las instituciones públicas responsables de garantizar y promover el Estado de derecho y los principios democráticos en el territorio en el que opera.
- c. *Cualidad económica*: la capacidad de la organización criminal para operar simultáneamente en los mercados tanto lícitos como ilícitos (tráfico de drogas, robo, etcétera) con el objetivo de imponer su control sobre estos mercados, cooptando a y coludiéndose con sus operadores mediante el uso de la violencia y la corrupción.
- d. *Cualidad ideológico-cultural*: la organización criminal tiene una construcción histórica pseudo-ideológica que legitima públicamente sus intereses particulares, sus comportamientos y sus acciones a través de un sistema de valores éticos y culturales. En este sentido, la construcción ideológica de la organización criminal se apodera de antecedentes históricos, valores religiosos y culturales, ritos esotéricos y supersticio-

¹⁷ Ciconte, Forgione y Salas, *op. cit.*, p. 17. Puede consultarse en: <www.store.rubbettinoeditore.it/atlante-delle-mafie-vol-1.html>.

nes locales con el fin de proporcionar una identidad y una misión comunitaria a sus asociados y elevar así el prestigio social de la afiliación individual a la organización (elitismo).

- e. *Cualidad regulatoria*: la organización criminal posee y emplea un sistema regulatorio casi judicial de normas, tribunales, procedimientos y mecanismos de aplicación y de sanción para reglamentar la convivencia entre los afiliados, resolver disputas y proteger al grupo criminal, su estructura, su cultura y sus intereses de los ataques internos y externos.

Objeto de este análisis serán los cuatro principales grupos criminales mexicanos que en los últimos seis años han logrado destacar por sus capacidades de expandirse en el tiempo y en el espacio, y que han logrado marcar con su presencia el desarrollo social, económico y cultural de los territorios en los que se han asentado.

EL CÁRTEL DE SINALOA O DEL PACÍFICO

Conocido en todo el mundo por su antiguo nombre de cártel de Sinaloa, el cártel del Pacífico es uno de los principales operadores mundiales del tráfico de drogas. Como lo indica su nombre, el cártel del Pacífico posee una fuerte identificación geográfica (el estado de Sinaloa y, en particular, las ciudades de Badiraguato y Culiacán), y es el resultado de más de cien años de experiencia en los mercados de las drogas.

Sinaloa fue una de las primeras áreas en donde los inmigrantes chinos desarrollaron el cultivo de la amapola y la producción de opio y heroína para el mercado de Estados Unidos a finales del siglo XIX. En la primera mitad del XX, los grupos locales mexicanos que se habían apoderado del negocio, añadieron al opio y a la heroína el cultivo y tráfico de la marihuana. En torno a estas actividades floreció a lo largo de los años una verdadera industria compuesta por comerciantes, acopiadores, transportistas, contrabandistas y prestadores de servicios especializados. La escalada a la cúspide de la industria de las drogas del cártel de Sinaloa comenzó en los años ochenta del siglo XX, cuando los fabricantes y vendedores de drogas del estado conformaron una organización (cártel) para negociar y obtener mejores condiciones económicas por sus productos y servicios con el cártel de Guadalajara, por entonces la más poderosa y mejor estructurada organización de tráfico de drogas mexicana. Fuente de inspiración para los productores sinaloenses fueron los cárteles colombianos y, en particular, el cártel de Cali, de los hermanos Rodríguez Orejuela.

El *boom* del consumo (y tráfico) de la cocaína en los Estados Unidos de los años ochenta y la reestructuración de la industria de la droga en México que siguió en 1985 al asesinato del agente de la Drug Enforcement Agency (DEA), Enrique “Kiki” Camarena, además de la desaparición del cártel de Guadalajara, ofrecieron al cártel de Sinaloa la oportunidad de transformarse de simple proveedor de productos (marihuana y heroína) y transportista (de cocaína), en el gestor principal del flujo de cocaína en la costa del Pacífico mexicano y en proveedor mayorista de cocaína, heroína y marihuana para las principales plazas de Estados Unidos.

Elementos importantes para el ascenso del cártel de Sinaloa fueron su cohesión interna y su espíritu empresarial. La cohesión del cártel estaba garantizada por la fuerte identificación de sus miembros con la cultura de Sinaloa y la larga tradición en la producción, transporte y comercialización de drogas. Los lazos de sangre existentes entre los miembros del grupo fortalecían la cohesión interna y sustentaban la identificación del individuo con el grupo. Con la misma finalidad se utilizaban los matrimonios, tanto internamente para establecer y formalizar las alianzas entre los asociados, como externamente para incorporar al grupo a nuevos operadores.

A partir de los años ochenta, el cártel de Sinaloa añadió a estas características un espíritu empresarial y una capacidad de innovación únicos. Estas nuevas e imprescindibles cualidades permitieron a los líderes del cártel de Sinaloa redefinir en su beneficio las relaciones de interacción del cártel con sus enemigos (delincuentes competidores e instituciones) y sus aliados

(proveedores y distribuidores), rediseñando así la función del cártel al interior de toda la cadena productiva y comercial de la industria de las drogas. Fue el cártel de Sinaloa el que llevó el tráfico por vía aérea a una escala industrial; y el que estableció sucursales operativas en los países productores de cocaína para negociar *in situ* la compra del producto intermedio (hoja de coca o pasta base) y la participación del cártel en la gestión de los laboratorios para su transformación en el producto final (cocaína HCL).

Estas iniciativas permitieron al cártel controlar no sólo la distribución hacia los mercados finales en Estados Unidos, sino también su suministro, gracias a la participación directa en la elaboración del producto final. Ulteriores pruebas del espíritu innovador y empresarial del cártel de Sinaloa son su expansión a la producción y el tráfico de metanfetaminas; la apertura de nuevos mercados de destino para sus productos en Europa, Asia y Oceanía, así como también de nuevas rutas de tráfico a través de África occidental y del Pacífico. En otras palabras, el cártel de Sinaloa fue el primer grupo criminal de tráfico de drogas que no se limitó a aprovecharse de la globalización, sino que la interpretó proactivamente en su beneficio, maximizando el valor de sus productos, sus redes de distribución y su *know-how* especializado en el tráfico de drogas.

El desarrollo empresarial del cártel de Sinaloa estuvo acompañado de una lúcida estrategia de alianzas con sus competidores en México, al igual que con los distribuidores regionales y locales de sus productos en el mundo. Estas alianzas de negocios estaban siempre dirigidas a la creación de beneficios mutuos para todos los participantes. El espíritu empresarial del cártel y su natural inclinación a la generación de ganancias para todos los operadores del negocio se deducen también por el proyecto de instauración de una “federación” responsable de regular la utilización y garantizar la seguridad de las rutas de tráfico a través de México.

Nada de esto hubiera sido posible sin una redefinición de las relaciones entre los operadores de la industria de las drogas y las instituciones, sobre todo a nivel local. Fue el cártel de Sinaloa el que a comienzos de los años noventa perfeccionó los procedimientos de cooptación de los poderes políticos y administrativos locales, invirtiendo así la relación entre “protector” y “protegido” que había caracterizado los vínculos entre las organizaciones de tráfico de drogas y las instituciones públicas hasta entonces. La dimensión empresarial (orientada a los negocios) caracteriza también su relación con el uso de la violencia. Enfocado en la rentabilidad del negocio, el cártel de Sinaloa considera a la violencia como el último recurso en la escala de las herramientas a su disposición para la persecución de sus objetivos corporativos y la reducción del riesgo de empresa.¹⁸ En este sentido, la violencia del cártel de Sinaloa se caracteriza por su bajo perfil, su carácter instrumental y cínico, destinado a la eliminación del obstáculo sin poner en peligro el negocio. Figura emblemática de la violencia del cártel fue Santiago Meza López, “El Pozolero”, responsable de hacer desaparecer en ácido los cuerpos de sus opositores en Tijuana.¹⁹

Otra particularidad del cártel fue su estructura de liderazgo. Hasta mediados de 2014, el Consejo de Administración y epicentro de la toma de decisiones estuvo conformado por un triunvirato integrado por Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”; Ismael Zambada García, “El Mayo”; y Juan José Moreno Esparragoza, “El Azul”. A este trío correspondía probablemente una clara distribución de responsabilidades operativas: a “El Chapo”, las fuentes de abastecimiento y los nuevos mercados; a “El Mayo”, la producción en México; y a “El Azul”, las rutas de distribución en Estados Unidos y el reciclaje. En este contexto, la detención de Guzmán en febrero de 2014, su posterior fuga en agosto del mismo año y su recaptura en febrero de 2016, junto con la noticia de la supuesta muerte de “El Azul”, pueden haber mermado considerablemente la capacidad operativa del cártel, abriendo una fase de inestabilidad interna como parece

¹⁸ Las herramientas operativas a disposición de los grupos criminales son la corrupción, la intimidación y la violencia.

¹⁹ De acuerdo con las investigaciones, entre 2001 y 2008 Santiago Meza López disolvió alrededor de 300 cuerpos en ácido. Los cuerpos le fueron entregados por un aliado de “El Chapo” Guzmán en Tijuana, Teodoro García Simental, “El Teo”. Santiago Meza López cobraba por sus servicios un salario semanal de 600 dólares estadounidenses. Meza López fue detenido en enero de 2009.

demonstrarlo indirectamente el aumento en 2014 y después en 2016 de los crímenes y los asesinatos comunes en la tierra de origen del cártel de Sinaloa y en su capital, Culiacán.

Cualidad Social: Alta

La cohesión interna del cártel de Sinaloa, producto de una identidad cultural común y de una larga tradición en la industria de las drogas ilícitas, sugiere un alto grado de penetración de la cultura del “cártel” y de sus actividades en el tejido social de Sinaloa. La riqueza generada por la actividad económica principal del cártel y su redistribución tanto directa (creación de puestos de trabajo en los sectores de la producción y del tráfico) como indirecta (inversiones en los sectores productivos tradicionales como la agricultura, la ganadería y el comercio; efectos redistributivos de la riqueza resultante de los flujos de consumo y de las actividades filantrópicas) en el territorio de origen han garantizado al cártel del Pacífico un alto reconocimiento y una importante aceptación social comparables a los que disfrutaron, por parte de sus respectivas comunidades, los primeros grandes cárteles colombianos (Medellín, Cali) o a las mafias italianas. Las funciones de garante del orden público y administrador de la justicia en los territorios bajo su influencia fortalecen aún más el carácter social del cártel y la aceptación de sus operadores por parte de las poblaciones locales. Las protestas populares que siguieron a la detención de “El Chapo” Guzmán en febrero de 2014 son prueba fehaciente de la presencia de este fuerte sentimiento social a su favor.

Cualidad institucional: Alta

Una característica importante del cártel de Sinaloa a lo largo de su existencia ha sido su capacidad de construir y cultivar provechosas relaciones con las instituciones responsables de su persecución. El fuerte carácter social del cártel, su presencia territorial y los enormes recursos financieros a su disposición le permitieron transformar en su beneficio la relación que, en el pasado, había subordinado al grupo criminal a los representantes de los poderes institucionales federales y locales que, si bien corruptos, conservaban sin embargo la capacidad de movilizar las fuerzas suficientes para desarticular las actividades de los grupos criminales locales. Dos fueron los factores que contribuyeron a este cambio a la mitad/finales de los años ochenta: la consolidación de la alternancia política y la consecuente fragmentación del poder para controlar el territorio por parte de los actores políticos, así como la ingente capacidad financiera del cártel, producto del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos.

La autonomía de los municipios y de los estados respecto del poder federal sigue representando hoy día una oportunidad para la infiltración y cooptación de los gobiernos locales (y en particular de su policía) por parte de los grupos delictivos. Elementos territoriales contingentes, como el bajo crecimiento económico, la débil presencia institucional, una insuficiente cultura de la legalidad y los efectos de crisis económicas exógenas, pueden aumentar considerablemente el nivel de riesgo para las instituciones locales de las infiltraciones del crimen organizado.

Cualidad económica: Baja

No obstante su poder económico y financiero, y su posición dominante en el comercio internacional de los estupefacientes, el cártel del Pacífico no parece haber desarrollado una vocación económica y una aspiración de control que lo proyecten por fuera de los propios mercados de las drogas. Las numerosas actividades económicas relacionadas con el cártel a través de empresas de fachada, o bien familiares de sus operadores, obedecen más que nada a la necesidad de reciclar parte de los enormes beneficios financieros obtenidos por el tráfico de drogas. Lo mismo se aplica a la incursión por parte de algunos elementos de la organización en otros mercados criminales, aunque sigan fieles al tráfico de drogas y al modelo de negocio del cártel, caracterizado por la reducción del riesgo de la empresa y la maximización de las ganancias. El cártel de Sinaloa y la mayoría de sus integrantes parecen poco interesados en adentrarse en mercados

criminales en los que no pueden hacer valer sus ventajas competitivas (control de las rutas, segmentación de la estructura interna, redes de corrupción, variedad de productos) sin aumentar considerablemente los riesgos corporativos (persecución judicial, incautaciones, violencia por parte de otros competidores). Bajo esta lógica, se puede también afirmar que el objetivo central del cártel es dominar y regular las actividades relacionadas con las drogas y no ejercer un control capilar del territorio y de sus otros negocios.

Cualidad ideológica-cultural: Baja

El carácter empresarial del cártel del Pacífico y su objetivo de generar el máximo beneficio económico para sus operadores se reflejan también en la ausencia de creación de una construcción ideológico-cultural destinada a justificar su existencia. Por ser una estructura sustancialmente mercantilista y pragmática, el cártel prefiere utilizar la corrupción y la negociación también con sus enemigos para alcanzar sus metas y reducir los riesgos del negocio. Este pragmatismo, y la búsqueda de la ganancia en términos de reducción de riesgos y de protección, se aplican también al papel de puente que los miembros operativos del cártel desempeñan con las comunidades y las autoridades políticas y sociales en sus territorios de origen. En la práctica, la intervención de la organización criminal en la gestión y el manejo de los asuntos del territorio responde más a la necesidad de obtener el consenso y la aceptación de las comunidades que a razones filantrópicas o de justicia social.

En cuanto a los modelos culturales adoptados por el cártel, sus referentes y símbolos (como el culto a Jesús Malverde y a la Santa Muerte, o la tradición de los “narcocorridos”), más que elementos originarios del grupo reflejan la pertenencia de sus integrantes al territorio y a su cultura. En este sentido, la organización no genera nuevos modelos culturales. Más bien, se apropia de los referentes de la tradición cultural mexicana del bandolerismo (y, por lo tanto, no es un rasgo exclusivo del cártel del Pacífico) y los fortalece. De la misma manera, el comportamiento y las formas de interacción de sus miembros con las comunidades no difieren mucho del patrón de los nuevos ricos propietarios y empresarios de origen rural, que legitiman con la filantropía y el fortalecimiento de los valores culturales tradicionales el territorio de origen de su nueva condición.

Cualidad regulatoria: Media baja

La cohesión interna de la agrupación generada por las tradiciones y los orígenes compartidos de sus miembros, su estructura organizativa piramidal, su carácter mercantilista y su inclinación hacia la resolución de los conflictos mediante el recurso de la negociación en lugar de la utilización de la violencia, permitieron al cártel del Pacífico transitar a un proceso de cambios sin debilitar sus características originales. Llamativamente, el pacto acordado entre sus miembros y las reglas que rigen las relaciones internas parecen estar dotados de la flexibilidad necesaria para acompañar la evolución del cártel, en lugar de limitar sus posibilidades. El mismo cambio de nombre del cártel, de Sinaloa a Pacífico, su apertura a nuevos y emergentes operadores, el deseo de sus fundadores de crear una “federación” de traficantes, renunciando así a toda venganza en beneficio del interés común, parecen postular la subordinación de las reglas y códigos éticos al pragmatismo de los acuerdos dirigidos a ofrecer soluciones provechosas para todas las partes, sean estas transitorias o perdurables.

EL CÁRTEL DEL GOLFO

Si el cártel del Pacífico representa el modelo más exitoso de la organización criminal de tráfico de drogas, el cártel del Golfo define e ilustra las diferentes etapas en el desarrollo de las corporaciones delictivas mexicanas típicas de las zonas de la frontera con Estados Unidos.

Los orígenes del cártel del Golfo datan de los años treinta del siglo pasado en Matamoros, una ciudad del Golfo de México perteneciente al estado de Tamaulipas, en la frontera con Esta-

dos Unidos. Fundado por Juan Nepomuceno Guerra y conocido originalmente como el cártel de Matamoros, el cártel del Golfo se abrió camino en los mercados criminales con el contrabando de alcohol durante el periodo de la prohibición en Estados Unidos. A esta actividad sumó, con el tiempo, otros comercios ilegales típicos de las zonas fronterizas, destinados a ofrecer en suelo mexicano bienes y servicios prohibidos en territorio estadounidense. Desde esta perspectiva, la relación del cártel del Golfo con el territorio se caracteriza por la regulación y el control de las actividades delictivas de la zona fronteriza y por su sustancial naturaleza depredadora. Junto al contrabando, la organización puso bajo su mandato la prostitución, la venta de drogas, el juego de azar, el sicariato, el secuestro y la extorsión en tiempos de crisis económica.

Al igual que ocurrió con el cártel de Sinaloa, el del Golfo también se benefició sustancialmente del *boom* de la demanda de cocaína en Estados Unidos en los años ochenta y de la desarticulación por parte de las autoridades mexicanas y de Estados Unidos del cártel de Guadalajara. A estos acontecimientos se sumaron las oportunidades económicas que, a diferencia de otras partes del territorio, ofrecían las zonas fronterizas con Estados Unidos durante la crisis económica y financiera que el país atravesó en 1982, y a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá, en 1994. Fue en este contexto histórico que el cártel del Golfo operó su transformación de grupo criminal territorial depredador, típico de una ciudad fronteriza, a organización delictiva dedicada al tráfico de drogas a escala internacional.

El arquitecto principal de este cambio fue el comandante de la Policía Judicial Federal, Guillermo González Calderoni,²⁰ quien durante la reorganización de la industria mexicana de las drogas que siguió a la desarticulación del cártel de Guadalajara logró para el cártel del Golfo el monopolio de las rutas de tráfico de cocaína a través del Golfo de México. Fue también gracias a las redes tejidas en el mundo criminal por el comandante González Calderoni que el cártel del Golfo logró extender sus bases y construir la red logística necesaria para los envíos de cocaína a lo largo de todo el mar Caribe, desde Colombia hasta México.

El comandante González Calderoni confió a Juan García Abrego, nieto de Juan Nepomuceno Guerra, el comando operativo del grupo delictivo. La naturaleza híbrida del cártel del Golfo; su rápida expansión fuera del territorio de origen a través de la asociación con operadores criminales locales responsables de las operaciones de tráfico; la falta de una estructura bien conformada apta para garantizar su estabilidad interna; y, por último, la dependencia del cártel y sus integrantes de la protección ofrecida y administrada personalmente por el propio González Calderoni, definieron desde sus inicios, y siguen en parte haciéndolo en la actualidad, el perfil de la organización.

La desertión y huida de González Calderoni en 1993 puso al descubierto los límites estructurales del cártel que, con la captura y extradición a Estados Unidos de Juan García Abrego en 1996, experimentó un periodo de gran inestabilidad hasta la llegada de Osiel Cárdenas Guillén, “El Mata Amigos”, en 1999. Los límites estructurales del cártel del Golfo y su falta de cohesión interna fueron confirmados directamente por la decisión del mismo Cárdenas de subcontratar la defensa de sus intereses estratégicos y de sus rutas a un grupo de ex militares: los Zetas. Y así como la detención de Juan García Abrego desequilibró profundamente al grupo criminal, también el arresto de Osiel Cárdenas en 2003 y su posterior extradición al mismo país en 2005 tuvieron un impacto importante en la organización: huérfano de dirigencia y desgarrado

²⁰ Entre otros cargos ocupados durante su carrera el comandante Guillermo González Calderoni se desempeñó como comandante de la Policía Judicial Federal en las ciudades de Monterrey (Nuevo León), Ciudad Juárez (Chihuahua) y Tuxtla Gutiérrez (Chiapas), y también como representante de la misma en los estados de Jalisco y Quintana Roo. Sus relevantes participaciones en las capturas de famosos narcotraficantes del cártel de Guadalajara lo llevaron, primero, a la Dirección de la División de Investigación de Tráfico de Drogas, y luego, a la Dirección General, donde fue el responsable de interceptar la droga por aire, tierra y mar. El comandante González Calderoni huyó hacia Estados Unidos en 1993 y allí colaboró con la DEA. Murió en McAllen, Texas, en 2003. Su fortuna en el momento de su fuga a Estados Unidos se estimaba en alrededor de 400 millones de dólares.

por las luchas internas por asumir el liderazgo, el cártel quedó expuesto a la traición y al ataque de los Zetas. Únicamente la alianza con y la posterior intervención armada del cártel del Pacífico en contra de los Zetas permitió al cártel del Golfo extender su supervivencia.

Cualidad social: Media baja

El carácter esencialmente depredador del cártel del Golfo, su diversificación operativa y la dispersión geográfica de sus asociados son indicadores de un bajo grado de cohesión interna y, en consecuencia, de una baja aptitud para generar relaciones estables en los territorios en los que opera. A diferencia del cártel del Pacífico, el rápido crecimiento que fue consecuencia del incremento del tráfico de la cocaína afectó seriamente al cártel del Golfo, erosionando su carácter de organización criminal de frontera y alterando así su relación con el territorio de origen. Incluso cuando mantuvo sus bastiones operativos en Tamaulipas y en la zona fronteriza, la apertura a operadores externos como los Zetas detonó una espiral de violencia cuyos efectos fueron la progresiva independencia de los asociados criminales locales del cártel. En este contexto, la posterior crisis general del tráfico de drogas hacia Estados Unidos, resultante de una prolongada reducción de la demanda de cocaína y del incremento de los riesgos de trasiego por el territorio mexicano, obligaron al cártel a incrementar su participación en actividades criminales depredadoras como el secuestro y la extorsión, debilitando todavía más su relación con el territorio de origen. Desde esta perspectiva, el cártel del Golfo parece ser la víctima de su propia evolución. Prueba de ello es también la relación del cártel con la violencia (y su utilización), que pasó de ser selectiva e instrumental a indiscriminada y de alto perfil (casi como si, por medio de ella, la organización tuviera que demostrar al mundo su existencia y su presencia en la región).

Cualidad institucional: Media alta

Los orígenes del cártel a lo largo de la frontera, su especialización en el tráfico de bienes a través de la misma y el crecimiento de la organización durante los años del auge de la cocaína no habrían sido posibles sin una fuerte capacidad del grupo para infiltrar y cooptar a las instituciones públicas en ambos lados de la línea fronteriza. El conocimiento y la gestión de los contextos económico, social, cultural e institucional propios de las zonas fronterizas eran, y siguen siendo hoy día, una cualidad necesaria para las organizaciones criminales de tráfico de estupefacientes y una importante ventaja competitiva frente a otros grupos del crimen organizado deseosos de ingresar en los mercados ilícitos transnacionales. En esta perspectiva, el cártel del Golfo ha conservado a lo largo de su existencia la capacidad de maximizar su *know-how* en el trasiego transfronterizo, diversificando su cartera de actividades a los negocios del tráfico de inmigrantes, de hidrocarburos, de vehículos robados, de productos falsificados, de armas y de divisas. La espiral de violencia provocada por la falta de una estructura consolidada y de un liderazgo sólido, y la consecuente atomización de los grupos delincuenciales que operan en la zona, representan sin embargo una grave amenaza para esta cualidad.

Cualidad económica: Media alta

Aun y cuando la mayoría de las inversiones económicas realizadas por el cártel del Golfo son destinadas al reciclamiento de los beneficios financieros del tráfico de drogas, la diversificación de la cartera de actividades de la organización y su activa participación en diferentes mercados criminales indican una propensión natural de sus operadores a expandir sus intereses a los sectores económicos formal e informal. En este sentido, resulta de particular importancia la presencia del cártel del Golfo en la minería clandestina, el robo de hidrocarburos y de *trailers* cargados. La naturaleza de los productos de estas actividades delictivas, la estructura de sus canales de distribución y sus volúmenes sugieren la probable infiltración de los operadores del cártel en los mercados legales de estos bienes. La familiaridad de la organización con la práctica de la extorsión y su impacto en el desarrollo económico del territorio refuerzan la validez de esta conjetura. Lo mismo se puede decir con respecto a otras empresas comer-

ciales del grupo delincuencia en el sector del entretenimiento (bares, salas de juego, clubes nocturnos, discotecas, etcétera), en donde puede fácilmente generar sinergias operativas con sus tareas criminales de proveedor de ciertos bienes (drogas, bebidas alcohólicas) y servicios (trata de personas y usura) fuera de la ley. En esta dinámica, el cártel del Golfo (junto con los Zetas) también mostró algunas habilidades particularmente depredadoras para desarrollar sinergias entre las diferentes acciones delictivas de su cartera. El más llamativo ejemplo de esta cualidad está representado por el reclutamiento forzado, la trata de personas (con fines de explotación sexual y laboral) y el secuestro con fines de extorsión de los migrantes irregulares que entran en contacto con estos mismos grupos del crimen organizado para cruzar la frontera entre México y Estados Unidos.

Cualidad ideológica-cultural: Baja

A pesar de tener raíces bien definidas (Matamoros y la frontera), el cártel del Golfo no parece haber desarrollado ningún elemento cultural o ideológico propio. Sus referentes culturales son los mismos de otros grupos criminales como el cártel del Pacífico y los Zetas. La rápida expansión del grupo en toda la zona del Golfo de México y la consiguiente apertura a operadores con diferentes orígenes y raíces culturales dificultan aún más su capacidad para generar modelos propios que lo identifiquen y caractericen. La heterogeneidad de sus integrantes, su orientación mercantilista y su débil cohesión interna apuntan a resaltar la poca importancia que sus miembros asignan a su identificación con la organización, elemento que también sobresale por el elevado número de desertiones y traiciones internas.

Cualidad regulatoria: Baja

Idéntica conclusión se aplica con respecto a la cualidad regulatoria del cártel. Las ausencias de una verdadera estructura y de una identificación cultural entre sus asociados, consolidada a través de lazos familiares y valores compartidos, resultan en una débil cohesión interna y una casi inexistente capacidad de regulación interna y externa. Las desertiones y las traiciones se constituyen como parte de la historia antigua y reciente del cártel, acaso también como resultado de su dispersión geográfica, diversidad étnica y cultural, y de su ineficacia para generar mecanismos de regulación del grupo y, eventualmente, de sanción a la violación del pacto asociativo. El indicador más claro de la escasa efectividad de la organización para autorregularse fue la evidente necesidad de edificar la estructura paralela de los Zetas mediante una especie de subcontratación, para la defensa armada de sus intereses estratégicos y la protección personal de su líder.

LOS ZETAS

La aparición de Los Zetas en la escena de los operadores criminales mexicanos representa probablemente el momento de ruptura más importante de la historia del crimen organizado en México. Los Zetas encarnan el arquetipo del grupo criminal territorial, de tipo depredador-parasitario, que poco tiene en común con las organizaciones de contrabandistas y traficantes o con las pandillas de bandidos locales características de la tradición mexicana.

Creados en 1998 por Osiel Cárdenas como brazo operativo-militar del cártel del Golfo, originalmente Los Zetas estaban conformados por exsoldados entrenados en tácticas antiguerrilla. La especialidad y el carácter distintivo de Los Zetas fue la utilización cínica y brutal de la violencia, entendida no sólo como instrumento para la eliminación de los opositores, sino también como herramienta para el sometimiento del territorio a través del terror. Asalariados pero no integrados en la estructura del cártel del Golfo, los miembros de Los Zetas recibieron de Osiel Cárdenas autorización para complementar sus ingresos con la explotación de los mercados criminales existentes en los territorios ocupados. A cambio, Los Zetas reconocían la

supremacía del cártel del Golfo en la gestión de las rutas de tráfico de drogas y se comprometían a protegerlas en caso de ataques por parte de cárteles rivales. Los Zetas tuvieron también la tarea de ampliar las zonas de influencia del cártel del Golfo, actuando como exploradores y brazos armados de la organización en la conquista y la apertura de nuevas rutas. La captura y subsecuente extradición a Estados Unidos de Osiel Cárdenas en 2004 dio comienzo al proceso que llevó a Los Zetas a emanciparse del cártel del Golfo, e incluso a declararle la guerra en 2010.

Los Zetas se caracterizan también por un modelo de operación y expansión novedoso y eficaz, basado en la creación de células semiindependientes, responsables de la conquista de nuevos territorios. Las células locales, generalmente conformadas por delincuentes bajo el mando del representante de la célula madre, recibían en “franquicia” la explotación de la marca “Zetas” y la misión de someter a su mando el nuevo territorio. Este dominio comprendía la eliminación o el sometimiento de las bandas criminales locales, el monopolio sobre los mercados criminales y la protección de las rutas de la droga en beneficio del cártel del Golfo. La eficiencia de este modelo le permitió a este último consolidar rápidamente su control absoluto sobre las rutas de la cocaína en toda la zona del Golfo, desde Guatemala hacia Tamaulipas. Paralelamente, el modelo les permitió a Los Zetas una rápida expansión en todo el territorio de la Federación y la construcción de una densa red de células que, al final de la primera década del presente siglo, les garantizaron una presencia capilar a lo largo de la costa caribeña de México, el centro del país y parte de Guatemala.

Otros rasgos del peculiar modelo de Los Zetas son la convivencia en la misma estructura de un fuerte sentido jerárquico (entre las células y entre sus integrantes)²¹ y la casi total descentralización en el proceso de toma de decisiones relativas al manejo y explotación de los territorios conquistados; la obligación “corporativa” de todas las células a la protección y defensa de la marca de Los Zetas; el uso intensivo de mano de obra criminal no calificada para el control y la explotación del territorio; la especialización de los reclutas en el uso de las armas y la práctica de la violencia en campos de entrenamiento; y el desarrollo e implementación de estrategias de comunicación basadas en la sublimación de la violencia. Respecto de esta última característica, resulta válido afirmar que Los Zetas revolucionaron la jerarquía de los instrumentos utilizados por un grupo criminal para alcanzar sus fines: si las organizaciones de tráfico de estupefacientes tradicionales anteponian el uso de la corrupción y la intimidación a la violencia, Los Zetas, en cambio, hicieron de ella y de su ostentación las principales herramientas de trabajo para el control territorial. Invirtiendo la lógica habitual de las organizaciones criminales, que prefieren eludir los riesgos asociados con el aumento de la atención pública que la violencia concita, Los Zetas recurrieron a ella como primer recurso para deshacerse de sus opositores y, al mismo tiempo, enviar un mensaje general de poderío tanto a otros posibles competidores como a las autoridades públicas que debían enfrentarlos. Sólo después que el grupo ha conseguido grabar a sangre y fuego su “marca” en los territorios en los que se asienta, Los Zetas apelan a la intimidación y a la corrupción como mecanismos adicionales para mantener el *status quo*. Naturalmente, para que esta estrategia funcione, la violencia ha de ser visible, despiadada y sangrienta, apta para generar terror. Bajo esta misma óptica se entiende también la obligación de las células de perseguir y castigar el uso no autorizado de la marca “Zetas”, y la adopción de técnicas de comunicación típicas del paramilitarismo y del terrorismo (la difusión masiva de los vídeos de las torturas y ejecuciones; el abandono en lugares públicos de los cuerpos decapitados y desmembrados, etcétera). El efecto disuasivo de semejante estrategia es formidable.

Sin embargo, paradójicamente, son estas mismas características de éxito las que condenaron al grupo a una rápida extinción por implosión. Las muertes y detenciones de sus fundadores privan a la organización de la autoridad necesaria para controlar a las células locales y subordinar

²¹ El sentido jerárquico se expresa también por los nombres de batalla de sus fundadores e integrantes, “el Z1”, “el Z2”, y así sucesivamente.

sus acciones a las decisiones estratégicas de la cúpula. La estructura reticular de Los Zetas, fundada sobre la progresiva emancipación financiera y operativa de las células locales y la siempre creciente demanda de mano de obra criminal necesaria para el control del territorio, desequilibran continuamente la estructura de la organización, afectando sus capacidades de control y de cohesión interna. Al mismo tiempo, la ruptura de los lazos entre las células locales y las células madres, así como la desarticulación de la célula originaria, alimentan el proceso de autodestrucción de la red, reduciendo su capacidad de fortalecer, preservar y transmitir las prácticas propias de la organización en el tiempo y en el espacio. A tan sólo seis años de su nacimiento como agrupamiento criminal independiente, y tras haber logrado extender su presencia a casi todo el Caribe mexicano, en la actualidad muy poco permanece del poder original de Los Zetas, aun y cuando su modelo operativo y su cultura de la violencia siguen desempeñando un rol relevante entre los operadores criminales en México.

Cualidad social: Baja

Si bien profundamente dependiente del territorio, el modelo operativo de Los Zetas no implica ninguna relación social que legitime la presencia y el control de éste por parte de sus células. La historia de la expansión de Los Zetas en suelo mexicano se caracteriza por el fuerte rechazo de las comunidades a su presencia y dominio. Bajo esta perspectiva, no sería errado definir dicha expansión como una suerte de “conquista”, en el sentido histórico-militar del término. Ello, aunado al carácter depredador del grupo y al empleo feroz de la violencia, explica igualmente la falta de interés de Los Zetas por cultivar cualquier tipo de vínculo social o cultural con el territorio y sus habitantes. Los Zetas no son, ni han pretendido ser, otra cosa que un ejército de brutales y despiadados criminales; es justo por ello que no debería sorprender el gran rechazo que suscitan en las comunidades en las que se asientan. En este contexto, el hecho de que las células locales estén generalmente conformadas por delincuentes locales, antes que como un indicio de adhesión social e influencia de la marca Zetas, es entendido más como una traición y una ruptura por parte de esos individuos con sus comunidades de origen. En esta dinámica, la rehabilitación de estos operadores locales del crimen organizado y su reaceptación por parte de las comunidades podrá darse únicamente mediante la rebelión contra sus amos en la jerarquía criminal, Los Zetas, tal y como lo demuestra la génesis del grupo delictivo “La Familia Michoacana” y la propia historia de sus fundadores.

Cualidad institucional: Media baja

El carácter militarizado y el culto salvaje a la violencia proyectan necesariamente la relación de Los Zetas con las instituciones hacia una dimensión de conflicto abierto por el monopolio de la fuerza y el control del territorio. Aun cuando Los Zetas no aspiran a reemplazar al Estado y sus instituciones, la mentalidad del grupo y su modelo operativo no dejan margen a interferencia alguna con su objetivo de control territorial. En este sentido, el empleo ostentoso y descarado de la violencia tiene también como finalidad desacreditar públicamente las capacidades de las instituciones policiales y de seguridad, debilitándolas. Sin embargo, una vez concluida la fase de la “conquista” del territorio, esta relación antagónica pareciera mutar hacia un vínculo sustentado en la cooptación y la subordinación.

Cualidad económica: Media alta

La naturaleza depredadora y parasitaria de Los Zetas supone necesariamente una fuerte capacidad del grupo para aprovechar las ventajas económicas del territorio y de sus operadores. En este sentido, el proceso de explotación de la región prevé tres fases, la primera de las cuales se caracteriza por el uso de la violencia depredadora (robos, secuestros, asesinatos); a la segunda etapa la define su naturaleza parasitaria (extorsión); y la tercera se distingue por el establecimiento por parte de las células de una relación simbiótica con los operadores eco-

nómicos del territorio, actuando como una suerte de regulador informal de los mercados. La diversificación de las actividades ilegales operadas por el grupo a través de su red criminal beneficia tanto al núcleo de la organización como a las células: la capacidad de estas últimas para aprovechar las oportunidades económicas específicas que ofrece una determinada geografía se nutre y retroalimenta con la habilidad del grupo a través de su estructura reticular de encontrar mercados para esos mismos productos y servicios que las células generan. Al igual que sus antiguos jefes del cártel del Golfo, también Los Zetas son activos en la distribución de bebidas alcohólicas, de artículos de piratería y de hidrocarburos robados; en el robo y la venta de vehículos y mercancías diversas; en la explotación de la prostitución; en el control de las apuestas ilegales y el juego de azar; en la minería clandestina; en la trata de personas, el tráfico de migrantes y de armas. Sin embargo, la actividad criminal que más identifica a Los Zetas en su relación con las zonas en que ejercen su influencia es acaso la extorsión (de los mercados lícitos) y su variante de “derecho de piso” o “cobro de peaje” (mercados ilícitos y criminales), a través de las cuales las células de Los Zetas imponen su dominio frente a los demás actores y subyugan el territorio.

Cualidad ideológica-cultural: Media alta

Si la estructura operativa de Los Zetas postula un modelo en el que la heterogeneidad étnica y cultural de las células prevalece sobre la cohesión interna de la organización, su evolución revela en cambio una fuerte identificación ideológica de sus asociados con la marca y la cultura distintiva del grupo. La idiosincrasia militar y nacionalista común a los miembros fundadores de Los Zetas y sus manifestaciones más llamativas, como el culto de la violencia y la preferencia por las armas de grueso calibre, son elementos que plasman el carácter cultural de Los Zetas, y que se fortalecen a través de los programas de formación y los centros de entrenamiento para los reclutas emplazados a todo lo largo del territorio nacional. De la naturaleza elitista de identificación de los miembros con los valores del grupo deriva asimismo la obligación de las células de defender la marca “Zetas” y reprimir su uso por parte de otros operadores criminales. En este sentido, y a pesar de su muy reciente formación, Los Zetas parecen haber logrado crear una organización con un componente ideológico autónomo e innovador; una entidad “con sello propio”, perfectamente apropiado para un agrupamiento delictivo del siglo xxi. Sin embargo, la posterior fragmentación resultante de la desaparición de sus miembros fundadores plantea importantes interrogantes acerca de la sustentabilidad y transmisibilidad de estos elementos culturales e ideológicos, como parece dar cuenta la proliferación de numerosos grupos locales (“Sangre Zeta”, “Comando Zeta”, “Unidad Zeta”, “Fuerzas Especiales Zeta”, etcétera) que reclaman la legítima herencia cultural del grupo originario.

Cualidad regulatoria: Media

Lo dicho con respecto al carácter cultural-ideológico de Los Zetas se aplica también a la capacidad interna del grupo para desarrollar e implementar códigos y mecanismos de regulación para sus interacciones tanto internas como externas. El origen militar de sus primeros miembros y su cultura jerárquica y autoritaria promueven la existencia de normas y procedimientos de autorregulación, tanto para las relaciones entre asociados como entre las diferentes células. No obstante, la rápida expansión de una red de células semiindependientes, la emancipación de otras células ya existentes y el recambio frecuente de liderazgos, tanto a nivel local como regional, debilitan la capacidad de las células madres para imponer la adhesión a las mencionadas reglas de autorregulación, facilitando el debilitamiento de la red y la progresiva fragmentación de la organización.

LA FAMILIA MICHOACANA Y LOS CABALLEROS TEMPLARIOS

La evolución de la criminalidad organizada en México hacia modelos territoriales predatorios similares a los de las mafias italianas dio un significativo paso adelante con el surgimiento de dos organizaciones criminales hermanas, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios. Ambas le deben mucho a Los Zetas, no sólo en términos de estructuras y modelos operativos, sino también respecto de su propia génesis histórica. Los dos grupos se afianzaron y reprodujeron gracias al nuevo contexto ideológico-cultural marcado por el culto a la violencia y por el elitismo criminal impuesto por Los Zetas, a los que añadieron sus propios y atrayentes componentes étnicos, geográficos y pseudohistóricos, como se verá más adelante.

La creación de La Familia Michoacana (y posteriormente de Los Caballeros Templarios) fue una consecuencia no deseada del afán del cártel del Golfo por tener acceso a las rutas de las drogas en el Pacífico. Comisionados por el cártel del Golfo de abrir la nueva ruta, Los Zetas pusieron pie en Michoacán en 2001, eliminando rápidamente al cártel de los Valencia (también conocido como el cártel del Milenio), líderes locales tradicionales de la producción y tráfico de estupefacientes y pioneros de la elaboración a gran escala de metanfetaminas. Una vez con el control del territorio, Los Zetas impusieron su brutal modelo de violencia depredadora a los grupos criminales autóctonos. La reacción de éstos a la arrogancia de Los Zetas se hizo evidente en 2006, cuando una nueva organización delictiva, con tintes de secta religiosa, denominada “La Familia Michoacana”, les declaró la guerra, para evitar que penetraran en su territorio.

La Familia Michoacana se formó por la fusión de operadores reclutados en las células de Los Zetas en Michoacán, y criminales pertenecientes a o vinculados con el derrotado cártel del Milenio. El proceso de creación de La Familia Michoacana se benefició del apoyo prestado a la nueva organización por parte de los cárteles de Sinaloa y de los Beltrán Leyva, que vieron en el grupo a un potencial aliado contra la expansión de Los Zetas y del cártel del Golfo en el Pacífico. Las técnicas de operación, el modelo de financiación, la relación con el territorio y la estructura reticular en las células de La Familia Michoacana fueron una combinación de lo aprendido por sus integrantes de su trabajo con Los Zetas y algunos elementos propios a la cultura y las tradiciones de Michoacán. A diferencia de Los Zetas y de cualquier otro grupo criminal mexicano, La Familia Michoacana hizo suyos elementos místicos, religiosos y étnicos de la región en la que se asentó, justificando su constitución con la necesidad de defender a los michoacanos y a sus tradiciones de la agresión y la violencia de Los Zetas.

En su carta de presentación, distribuida ampliamente entre la población de Michoacán, La Familia Michoacana dio a conocer públicamente sus principios rectores, una suerte de ideario que incluía “matar en cumplimiento de la ‘justicia divina’”; respetar a las mujeres y a las personas inocentes; y combatir la extorsión, el robo, el secuestro y la violencia. La “Familia” también se comprometió a eliminar del territorio la venta y el consumo de drogas (metanfetaminas) y a establecer centros para la rehabilitación de los drogadictos a través del uso de técnicas psicológicas basadas en la visión profética de uno de sus fundadores, Nazario Moreno González, alias “El Chayo” o “El Más Loco”.

Dirigida por un triunvirato formado por el mencionado Moreno González; José de Jesús Méndez, alias “El Chango”; y Rafael Cedeño Hernández, alias “El Cede”, en pocos años La Familia Michoacana logró liberar a Michoacán del yugo de Los Zetas, restaurando un cierto orden y seguridad en la región. Sin embargo, ello no impidió que los laboratorios de metanfetaminas continuaran con su producción; que las rutas del tráfico de drogas se consolidaran (a beneficio de los cárteles del Pacífico y de los Beltrán Leyva); y que el puerto de Lázaro Cárdenas se abriese a nuevos mercados criminales, como el de la minería ilegal. La extorsión por parte del grupo se enmascaró bajo la forma de un “impuesto” de seguridad, y el alegado compromiso étnico y geográfico del cártel no impidió su expansión afuera de Michoacán (Guerrero, Morelos, Jalisco, Colima y Estado de México).

La captura en abril de 2009 de Rafael Cedeño Hernández, “El Cede”, y la supuesta muerte de su carismático líder, Nazario Moreno González, “El Más Loco”, en diciembre de 2010,²² tuvieron como resultado la desarticulación de la cadena de mando de La Familia Michoacana y la consecuente reducción de su capacidad operativa. En enero de 2011 la Familia anunció oficialmente su disolución, y en marzo de ese mismo año un nuevo grupo criminal llamado “Los Caballeros Templarios” anunció pomposamente su nacimiento en Michoacán mediante folletos, pancartas y un video publicado en YouTube. En su presentación, Los Caballeros Templarios proclamaron su intención de continuar con el trabajo “desinteresado” y en beneficio de la población del estado otrora llevado a cabo por La Familia Michoacana; se declararon en contra de la extorsión y del secuestro, y anunciaron su voluntad de defender el territorio michoacano de los grupos criminales externos. Sin embargo, al igual que ocurrió con La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios se caracterizaron por ser una organización criminal territorial depredadora, que hizo del control y de la explotación de la región su único objetivo. Aun cuando enarbolan una inverosímil finalidad pseudohistórica (los cruzados) y proclamaron la persecución de objetivos sociales nobles como la lucha por la defensa de los principios y los valores religiosos y morales tradicionales, la protección de las viudas y los niños, etcétera, los hechos demuestran que Los Caballeros Templarios adoptaron los mismos modelos y esquemas operativos de Los Zetas y de La Familia Michoacana, con la menos noble finalidad de subyugar el territorio y obtener así un beneficio económico. El portafolio de las actividades delictivas de Los Caballeros Templarios comprendió la extorsión; la minería ilegal; el robo; la producción, el tráfico y el expendio de drogas (en particular metanfetaminas); y la explotación de la prostitución. Siguiendo el modelo de Los Zetas, la presencia de Los Caballeros Templarios en Michoacán se estructuró con células semiindependientes vinculadas a células madres. Los jefes de las células de Los Caballeros Templarios fueron casi exclusivamente elementos locales, conocedores de la región y sus dinámicas sociales y económicas. Un rasgo característico de la expansión de Los Caballeros Templarios ha sido su capacidad de ocupar de manera casi capilar el territorio, con particular atención en la conquista de las pequeñas comunidades rurales.

Las relaciones de las células de Los Caballeros Templarios con los territorios ocupados suelen responder a una de dos tipologías: en algunos casos, los jefes de plaza procuraron que la ocupación y la explotación generasen aceptación por parte de la población civil, para lo cual ofrecieron seguridad y justicia a las comunidades. En esta dinámica, las comunidades tácitamente reconocieron a la célula de Los Caballeros Templarios el derecho de cobrar un “impuesto” para la administración de la justicia y el orden público. En otros casos, la relación de la célula con la región sometida fue orientada casi exclusivamente a la explotación de los mercados, fueran éstos criminales (expendio de drogas, prostitución, robo, secuestro, etcétera) o lícitos (extorsión a los sectores productivos, pero también a las instituciones territoriales). La violencia, y los abusos que generalmente acompañan a este modelo de dominio, fue la base de la rebelión civil, que en enero de 2014 alentó el surgimiento de las “Autodefensas” y un levantamiento popular armado que obligó al presidente Peña Nieto a intervenir militar y políticamente en el estado.²³

²² En 2010, el portavoz del gobierno del presidente Felipe Calderón anunció la presunta muerte de Nazario Moreno durante un tiroteo en Michoacán. El anuncio de esta muerte, sin embargo, no fue sustentado con una debida identificación forense. En marzo de 2014 el vocero de la Policía Federal proclamó de nuevo la muerte de Nazario Moreno durante un tiroteo entre las fuerzas de la Marina y un grupo delictivo organizado en Michoacán. Esta vez el anuncio fue corroborado con la identificación del cadáver a través de las huellas dactilares.

²³ En noviembre de 2013, después de casi un año de acción, los grupos paramilitares organizados a nivel municipal, renombrados “Autodefensas Comunitarias”, lanzaron bajo los propios ojos de los poderes estatales y federales una campaña de liberación de Michoacán de Los Caballeros Templarios. Después de liberar la zona conocida como “Tierra Caliente”, las fuerzas de las Autodefensas llegaron en febrero de 2014 a las puertas de la capital del estado de Michoacán.

Históricamente, la disolución de La Familia Michoacana y la aparición simultánea de Los Caballeros Templarios parecen ser el resultado de una fractura dentro de la estructura de la primera, protagonizada por los dos dirigentes más influyentes del grupo delictivo: por un lado, José de Jesús Méndez, alias “El Chango”, favorable a la especialización de la organización en el tráfico de drogas y en la producción de metanfetaminas; y por el otro, Servando Gómez, alias “La Tuta”, según quien los esfuerzos debían enfocarse en el control del territorio y en la identidad pseudomística de la corporación. Tal como ocurre habitualmente en el mundo criminal, las divisiones internas se tradujeron en rupturas, conflictos violentos y alianzas con grupos criminales previamente antagonistas. En este sentido, tras una corta alianza con una banda delictiva de Jalisco, llamada “La Resistencia”, el equipo fiel a José de Jesús Méndez estableció un acuerdo de colaboración con los cárteles del Pacífico y de Jalisco Nueva Generación (CJNG), resucitando al mismo tiempo el nombre de La Familia Michoacana. El sector fiel a Servando Gómez estableció Los Caballeros Templarios, aliándose con el cártel de los Beltrán Leyva y, por lo tanto, indirectamente también con los propios Zetas.

A finales de 2015 poco quedaba ya del poderío y de la fama de estas dos organizaciones criminales. La especialización hacia la industria y el mercado de las drogas permitió a La Familia Michoacana sobrevivir integrando a sus operadores en los cárteles de Jalisco Nueva Generación y del Pacífico. La estrategia suicida de confrontación directa con las comunidades primero, y con las instituciones públicas después, puso fin a la historia de Los Caballeros Templarios.

Cualidad social: Alta

Tanto La Familia Michoacana como Los Caballeros Templarios tuvieron sus raíces profundas en el estado de Michoacán y basaron su desarrollo y sus modelos operativos en el conocimiento del territorio, su cultura y tradiciones, así como en su potencial económico. Estas características se reflejaron también en el liderazgo de las dos organizaciones criminales, así como en las decisiones de asignarles a los operadores locales el comando de las diferentes células. El carácter social de La Familia Michoacana y de Los Caballeros Templarios les permitió presentar sus actividades como medidas para “liberar” a la región del dominio de Los Zetas. Sus proclamas en defensa de los valores de Michoacán y los efectos de algunas de sus acciones para enfrentar y solucionar los problemas sociales, de orden público y de administración de la justicia, permitieron a estas organizaciones desarrollar rápidamente una relación de aceptación por parte de las comunidades locales y consolidar su presencia en espacios geográficos caracterizados por una débil y errática presencia del Estado.

Cualidad institucional: Media alta

Uno de los puntos principales en favor de la rápida expansión de La Familia Michoacana y de Los Caballeros Templarios en Michoacán se encuentra en la débil presencia del Estado y en la permeabilidad y la subordinación de las instituciones a los poderes fácticos del territorio. En esta dinámica, ambas organizaciones criminales lograron establecer una relación simbiótica con las instituciones, de cuya presencia y recursos se beneficiaron.

Tanto La Familia Michoacana como Los Caballeros Templarios declararon estar del lado de la justicia y de las fuerzas federales en la lucha contra los grupos criminales que han invadido Michoacán. Conscientes de la debilidad y de la baja credibilidad de los poderes públicos en las comunidades rurales en las que se asentaron, ambos grupos se cuidaron bien de no presentarse como actores antagónicos del Estado; por el contrario, sus proclamas parecieron enviar un mensaje de apoyo y de respaldo al accionar de las agencias estatales.

Los Caballeros Templarios perfeccionaron las técnicas de infiltración de las instituciones municipales a través de la cooptación de las policías y de los alcaldes, frecuentemente mediante

cán, Morelia, provocando la caída del gobierno estatal y la intervención del poder federal a través de un comisionado del presidente y de una Comisión Federal encargada de reestablecer el orden y el Estado de derecho en la entidad.

el uso de la fórmula “plata o plomo”: en 2010 los alcaldes asesinados por el crimen organizado en Michoacán fueron ocho, y en 2012 únicamente dos. En marzo de 2014, los alcaldes de Tepalcatepec, Chinicuila, Coalcomán, Tingüindín y Parícu (cinco municipios de Michoacán) denunciaron públicamente la extorsión de los 113 ayuntamientos de la entidad por parte de Los Caballeros Templarios.²⁴ En abril de 2014, y después de la intervención federal para contener la insurrección armada de las Autodefensas Unidas, el secretario de Gobernación federal reconoció la situación de amenazas y anunció públicamente la protección de las fuerzas federales a los alcaldes michoacanos amenazados por Los Caballeros Templarios. En el mismo año, la Fiscalía del Estado de Michoacán arrestó a 146 funcionarios locales acusados de colaborar con ese grupo delictivo. Entre los arrestados se contaban mandos y agentes de diferentes policías municipales, cuatro alcaldes, un tesorero municipal, un exconsejero del gobernador de Michoacán, un diputado del Parlamento federal y el hijo de un exgobernador del estado.

Cualidad económica: Alta

Desde su ventajosa posición de dueños virtuales del territorio, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios supieron perfeccionar el arte de la extorsión en México, llevándolo a niveles sólo comparables con los alcanzados por la mafia italiana. Además de a los actores económicos, tanto lícitos como ilícitos, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios extendieron el ejercicio de la extorsión a las instituciones públicas, a los sindicatos y a las asociaciones profesionales. Hay inclusive indicios que sugieren que Los Caballeros Templarios habían empezado a hacerse cargo del proceso de adjudicación de los contratos públicos y de la oferta de trabajo en los territorios bajo sus dominios. Aparte de su propia cartera de actividades delictivas, ambos grupos criminales procuraron extender su poder sobre todos los mercados ilícitos existentes. Este control comprendía el pago de un “derecho de piso” por el tránsito de los envíos de cocaína; la producción de drogas (opio, metanfetaminas y marihuana); el tráfico de precursores químicos necesarios para la producción de estupefacientes; la prostitución y la trata de personas; el secuestro; el comercio de piratería; la explotación y trasiego ilegales de los recursos mineros; el robo y transportación de hidrocarburos; y la venta de productos agrícolas robados. Un elemento de particular importancia para el desarrollo de la cartera de negocios de los grupos delictivos fue el control del puerto de Lázaro Cárdenas en el Pacífico.

Cualidad ideológico-cultural: Alta

A diferencia de la mayoría de las organizaciones criminales modernas, tanto La Familia Michoacana como Los Caballeros Templarios debieron su rápido ascenso a la explotación de una identidad ideológico-cultural única, que los fundadores de ambas organizaciones aprovecharon hábilmente mediante la creación de estatutos, códigos y una multitud de referencias culturales y étnicas en la iconografía de ambos grupos. La clara finalidad de estos esfuerzos fue ennoblecer a ambos cárteles y fomentar la aceptación y el apoyo de las comunidades a las que intentaban someter. Contrariamente a las organizaciones mafiosas tradicionales, que sustentan la construcción y consolidación de su cultura en el secreto y la clandestinidad, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios edificaron su aceptación social a través de bien organizadas campañas de comunicación. Al secreto de los ritos de iniciación y de los códigos propios de las mafias tradicionales, estas dos agrupaciones michoacanas del crimen organizado opusieron la publicación y la distribución masiva de su ideario y objetivos. A la naturaleza oculta de la identidad de los miembros de los grupos mafiosos convencionales, La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios contrapusieron las entrevistas ofrecidas

²⁴ De acuerdo con los mismos alcaldes, los municipios tenían que pagar a Los Caballeros Templarios el 10 por ciento de los fondos recibidos por parte del gobierno federal. Véase *El Mexicano*, 17 de abril de 2014, en: <<http://www.el-mexicano.com.mx/imprime-noticia/745973>>.

por sus líderes a medios de prensa nacionales e internacionales y los videos en YouTube. Los referentes culturales de las dos organizaciones también fueron elegidos con el objeto de cautivar y seducir a las masas: La Familia Michoacana se apropió de la retórica y de los principios morales de las sectas evangélicas, y Los Caballeros Templarios de los mitos de las cruzadas y de la historia de los Caballeros de la Mesa Redonda. El libro *Pensamientos*, escrito por Nazario Moreno González, fundador de La Familia Michoacana, se apropia de frases extraídas del libro *Salvaje de corazón*, del escritor católico estadounidense John Eldredge, con referencias a la historia de México, a los predicadores evangélicos revolucionarios y a los modernos gurús del *management*. Y como ocurrió con el *Libro Rojo* de Mao Tse Tung y el *Libro Verde* de Muhammad Gaddafi, *Pensamientos* de Moreno González se convirtió en lectura obligatoria para los integrantes de La Familia Michoacana y en herramienta indispensable para la rehabilitación de drogadictos y alcohólicos recogidos y amparados por la agrupación. Por otra parte, el código de conducta publicado y distribuido por Los Caballeros Templarios parece estar más orientado a los aspectos pragmáticos, aunque sus preceptos parecen de difícil implementación en la realidad por parte de los integrantes de un grupo criminal.²⁵

Cualidad regulatoria: Media alta

Tanto los códigos de Los Caballeros Templarios como el libro *Pensamientos* de La Familia Michoacana expresan la fuerte voluntad por parte de sus fundadores de desarrollar y dar forma a un verdadero *corpus* doctrinario apto para regular la vida interna de sus organizaciones así como sus interacciones con los territorios bajo su dominio. Este sistema de reglas refleja en gran medida el carácter conservador de los dos agrupamientos, especialmente con respecto a los valores morales representados por las tradiciones y los preceptos de la religión católica. Ahora bien, la experiencia práctica de muchas comunidades controladas por ambas organizaciones criminales en Michoacán y en los estados vecinos parece, sin embargo, indicar la sustancial falta de sinceridad y de arraigo cultural de sus operadores a estos códigos y valores que, a fin de cuentas, fueron empleados más bien como meros instrumentos de propaganda, carentes de contenido real. Desde esta perspectiva, las frecuentes traiciones tanto internas como de agentes externos a los dos grupos reflejan la superficialidad de la capacidad regulatoria de ambos, un buen ejemplo de lo cual lo constituye la presunta muerte de Nazario Moreno. Lo mismo puede aplicarse al uso de la violencia y a los supuestos mecanismos diseñados para reprimir abusos y garantizar así el apoyo y la aprobación sociales. La incapacidad de ambos cárteles de hacer respetar sus propios códigos por parte incluso de sus mismos operadores sería el germen de la subsecuente rebelión de las comunidades en Michoacán, episodio que puso su punto final al capítulo de Los Caballeros Templarios en la historia criminal de México, disolviéndose en células independientes.

CONCLUSIONES

El análisis desarrollado en este artículo permite concluir que si bien ninguno de los cuatro grupos criminales analizados reúne en su totalidad las cinco cualidades determinantes de las asociaciones mafiosas italianas, todos tienen la capacidad estructural de mutar hacia las formas tradicionales de organización de la mafia.

²⁵ Entre ellas, por ejemplo: “Los Caballeros Templarios luchan en contra del materialismo, la injusticia y la tiranía en el mundo”; o “Me comprometo a defender a los oprimidos, las viudas y los huérfanos”; o “El Caballero Templario siempre debe ser humilde, para actuar con honor y nobleza de mente, ser cortés y honesto [...]”.

Cuadro 2
LAS CUALIDADES MAFIOSAS DE LOS CÁRTELES MEXICANOS

Organización	Cualidad social	Cualidad institucional	Cualidad económica	Cualidad ideológico-cultural	Cualidad regulatoria
Pacífico	• Alta	• Alta	• Baja	• Baja	• Media alta
Golfo	• Media baja	• Media alta	• Media alta	• Baja	• Baja
Los Zetas	• Baja	• Media baja	• Media alta	• Media alta	• Media
La Familia Michoacana/ Los Caballeros Templarios	• Alta	• Media alta	• Alta	• Alta	• Media alta

FUENTE: elaboración propia.

Las características distintivas de cada una de estas organizaciones criminales deberían fundamentar la utilización de los instrumentos y estrategias adecuadas por parte de las instituciones judiciales y de policía. Los rasgos empresariales de los cárteles tradicionales y su operación en mercados transnacionales demandan el uso de medidas dirigidas a aumentar los costos económicos del negocio criminal con la consiguiente reducción del poder corruptor que ello acarrea. Desde el punto de vista táctico, estrategias de este tipo deberían privilegiar los operativos dirigidos a decomisar los bienes traficados (perdida directa para el grupo criminal) junto con el desarrollo de investigaciones financieras proactivas orientadas al congelamiento de los recursos obtenidos como consecuencia de las actividades ilícitas, así como a lograr el desmantelamiento de las redes de corrupción que reducen los riesgos del tráfico. Corolario indispensable de toda estrategia en contra de los grupos de traficantes transnacionales es la necesaria cooperación judicial y policial bajo los principios de la corresponsabilidad y del debido respeto de la soberanía nacional.

Diferente es la cuestión de los grupos criminales territoriales predatorios típicos de áreas geográficas caracterizadas por bajas tasas de desarrollo económico y social e insuficiente capacidad de las instituciones públicas para combatirlos. En estos casos, la estrategia debería fundamentarse en una combinación de medidas económicas, sociales, políticas, de seguridad y judiciales, destinadas a la (re)conquista del territorio y a la consolidación del Estado de derecho a través de instituciones eficientes y procesos y mecanismos democráticos transparentes. Considerados los desequilibrios estructurales, culturales, económicos y sociales de estos territorios, la intervención de las instituciones debería estar enmarcada en políticas de Estado que superen los estrechos alcances temporales de los ciclos políticos municipales, estatales y federales, permitiendo una programación de verificación de resultados a mediano y largo plazos. En Guerrero y Michoacán, a los fenómenos protomafiosos representados por La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios, la sociedad civil local respondió con formas de autogobierno armado que han sido aprovechadas por grupos criminales antagonicos. La falta de continuidad en la respuesta de las instituciones (locales y federales), como también de los actores empresariales y políticos locales, facilita mucho las dinámicas de infiltración y cooptación de los nuevos grupos criminales (Los Rojos, Los Ardillos, el CJNG), reproduciendo el círculo vicioso de violencia e inestabilidad que ha caracterizado la historia reciente de estas regiones. En 2007, el Dr. Pietro Grasso, en este entonces procurador nacional antimafia de Italia, hablando de la infiltración y el control del territorio por parte de la mafia de Calabria afirmó: “En algunos pueblos de Calabria es el Estado el

que tiene que infiltrarse”.²⁶ Es de esperar que la experiencia antimafia italiana (y sus errores) sirvan de ejemplo para que México prevenga a tiempo la formación de estructuras similares en su territorio.

BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL ADICIONAL

ASTORGA, LUIS

2005 *El siglo de las drogas. El narcotráfico del Porfiriato al nuevo milenio*, Plaza y Janés, Ciudad de México.

BAILEY, JOHN

2014 *Crimen e impunidad: las trampas de la seguridad en México*, Debate.

BAILEY, JOHN y ROY GODSON, editores

2000 *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

GARZÓN, JUAN CARLOS

2008 *Mafia & Co: The Criminal Networks in Mexico, Brazil, and Colombia*, Woodrow Wilson Center, Washington, D. C.

GRAYSON, GEORGE W.

2010 *Mexico: Narco-violence and Failed State?*, Transaction Publishers, Nueva Brunswick.

GRILLO, IOAN

2011 *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgence*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2011.

JARAMILLO, ANA MARÍA y CARLOS MARIO PEREA, editores

2014 *Ciudades en la encrucijada. Violencia y poder criminal en Rio de Janeiro, Medellín, Bogotá y Ciudad Juárez*, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

STERN, BABBETE

2011 *Narco Business. L'irresistible ascension des mafias mexicains*, Max Miao, París.

UNODC-ONUDD (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO)

2013 *Global Study on Homicide 2013*, Viena.

VALDÉS CASTELLANOS, GUILLERMO

2013 *Historia del narcotráfico en México*, Aguilar, Ciudad de México.

²⁶ “Resoconto stenografico della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare”, Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, xv Legislatura, p. 9, 7 de febrero de 2007. Puede consultarse en: <http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/stenbic/24/2007/0207/s000r.htm?campo=_bicamerale/leg15/antimafia/resoconti/leg15fr.htm>.

Una década de narcoviolencia en México: 2006-2016

Jonathan D. Rosen¹ y Roberto Zepeda²

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), México fue testigo de alrededor de 70 mil ejecuciones como resultado de la guerra contra el narcotráfico.³ La elección del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) albergó un signo de esperanza en muchos mexicanos de que la estrategia de la lucha contra las drogas se modificaría y la violencia disminuiría. No obstante, hacia mediados de 2016, una década después de iniciada esta guerra, la violencia sigue presente en las calles mexicanas y el número de víctimas permanece en niveles considerables.

Después de tomar posesión, el presidente Enrique Peña Nieto se comprometió a reformar las instituciones, principalmente los cuerpos policíacos; sin embargo, hacia mediados de su sexenio México aún enfrenta graves desafíos, a saber: instituciones débiles, corrupción e impunidad, que deben ser superados antes de diseñar cualquier estrategia de combate al crimen organizado. De lo contrario, es muy probable que las calles de México se sigan salpicando de sangre en los próximos años. En este capítulo, se analizan los factores por los cuales México ha experimentado altos niveles de violencia en el pasado reciente, tales como homicidios dolosos, narcoejecuciones, y otros delitos como secuestros y extorsiones. Si no se realizan acciones y se toman medidas con respecto a la situación prevaleciente es factible que la violencia continúe en el futuro próximo.

TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Para comprender los altos niveles de violencia en la década pasada es necesario referirse a algunos cambios significativos en el sistema político. México tuvo un sistema autoritario de partido único. Durante 71 años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controló de manera preponderante todos los ámbitos de la esfera política. La transición democrática alteró los pactos entre el Estado y el crimen organizado. Durante más de siete décadas de control político, el PRI estableció una relación de control sobre los grupos del crimen organizado, en especial los cárteles de narcotraficantes, permitiéndoles operar dentro de ciertos parámetros. Durante ese periodo, México experimentó menores niveles de violencia. Esta dinámica se transformó cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la Presidencia en el año 2000, ya que la relación previa entre el crimen organizado y el gobierno se redefinió bajo otros parámetros.

Por otra parte, la llamada transición a la democracia también derivó en una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, sobre todo en temas de seguridad. Antes de ella el PRI gobernaba prácticamente en todos los niveles de gobierno, pero el proceso democrático terminó con su monopolio y otros partidos llegaron a escena. Esta circunstancia condujo a una menor cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, locales y federal respecto de los temas relacionados con la seguridad. Además, en 1997 el PRI perdió la mayoría en el Congreso; y se dieron divisiones de partidos dentro de las Cámaras, lo cual contribuyó a debilitar el

¹ Investigador del Instituto Jack D. Gordon de Políticas Públicas de la Universidad Internacional de Florida. Correo electrónico: jonathanrosenrosen@gmail.com

² Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Correo electrónico: zepeda_roberto@hotmail.com

³ Existe un debate acerca del número exacto de narcoejecuciones durante la administración de Felipe Calderón. Las estadísticas varían dependiendo de las fuentes. De acuerdo con la Secretaría de Gobernación del gobierno de Peña Nieto se dieron alrededor de setenta mil homicidios relacionados con el crimen organizado en el sexenio de Calderón. Véase Fabiola Martínez, “Se carece de una cifra oficial de muertos en el sexenio de Calderón: Osorio Chong”, en *La Jornada*, 16 de febrero de 2013.

control priísta. A pesar de que la transición a la democracia puede considerarse como un proceso positivo, México está todavía considerado como un sistema democrático muy débil con instituciones que no funcionan con eficiencia. Paradójicamente, durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se produjo un retroceso en el proceso democratizador.⁴

Como veremos más adelante, el resultado de los acontecimientos antes señalados ha sido un aumento de la corrupción y de la violencia, ya que el Estado no es capaz de controlar a los grupos criminales y del narcotráfico. En suma, la naturaleza cambiante del aparato del Estado mexicano ayuda, entre otros factores, a explicar por qué la violencia se ha incrementado.

LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS DE CALDERÓN

El control político que se ejercía sobre el crimen organizado se deterioró con el primer gobierno democrático encabezado por Vicente Fox (2000-2006). En enero de 2001, el capo de las drogas Joaquín “El Chapo” Guzmán escapó de prisión, y en poco tiempo reorganizó el Cártel de Sinaloa hasta convertirlo en una poderosa organización del crimen organizado transnacional. En el sexenio de Fox también surgieron nuevas organizaciones criminales violentas, como Los Zetas y La Familia Michoacana, que además de dedicarse al tráfico de drogas explotaban otras actividades como el secuestro y la extorsión. Como resultado de lo antes señalado, y derivado de la lucha por el control de las plazas y las rutas del tráfico de drogas, la violencia aumentó especialmente en los últimos años del gobierno foxista.

En este contexto, Felipe Calderón asumió la Presidencia en 2006 y reconoció que se necesitaba hacer algo para prevenir que la situación se saliera de control. Calderón inició una “guerra” contra las drogas, y recibió un importante apoyo del presidente estadounidense George W. Bush (2001-2009), quien buscaba impulsar un Plan Colombia para México. Tanto Bush como el expresidente de Colombia, Álvaro Uribe (2002-2010), promocionaron el Plan Colombia como un modelo para otros países tratando de combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado. Mientras que es incuestionable que el mencionado plan obtuvo victorias parciales, ya que en general los niveles de seguridad aumentaron en ese país, lo cierto es que fracasó en términos del tráfico de drogas, puesto que la exportación de la cocaína continuó, y simplemente las rutas se trasladaron hacia México.⁵ La administración Bush asignó 1.4 miles de millones de dólares para el Plan Mérida, aunque el nombre más tarde cambiaría a Iniciativa Mérida, con el objeto de desvincularla del Plan Colombia. Para febrero de 2016, Washington había aprobado 2.5 miles de millones de dólares para la Iniciativa Mérida desde que comenzó en 2008; sin embargo, sólo 1.5 miles de millones se habían entregado al gobierno de México para noviembre de 2015,⁶ los cuales se destinaron principalmente a los rubros de equipamiento y capacitación. Es decir, la mayoría de los recursos se dirigieron al componente militar y policiaco del asunto.

La guerra contra las drogas puesta en marcha por el gobierno de Calderón fue una guerra fallida, si tomamos en cuenta sus resultados. A pesar de que la cooperación entre México y Estados Unidos se fortaleció a través de la Iniciativa Mérida, la violencia se intensificó durante su sexenio. De acuerdo con diversas fuentes oficiales, el número de narcoejecuciones se mantuvo en ascenso entre 2007 y 2011, cuando los niveles de violencia alcanzaron su punto máximo.⁷ En 2012, por primera vez desde 2007, el número de homicidios relacionados con el crimen organizado se redujo relativamente en comparación con el año anterior (Gráfica 1). Además, entre

⁴ Véase, Sergio Aguayo, *Vuelta en U: guía para entender y reactivar la democracia estancada*, Taurus, Ciudad de México, 2010.

⁵ Más información en Bruce Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano, y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), Ciudad de México, 2010, pp. 24-32.

⁶ Clare Ribando Seelke y Kristin Finklea, “U.S.-Mexican Security Cooperation: The Merida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington, D. C., febrero de 2016.

⁷ Véase Rafael López y M. del Pozo, “27 ejecutados al día”, *Milenio*, 1º de diciembre de 2012.

diciembre de 2006 y noviembre de 2012 ocurrieron aproximadamente 26 mil desapariciones, según fuentes oficiales, que fueron dadas a conocer por los funcionarios de la administración de Peña Nieto.⁸ Al considerar diversas fuentes al respecto encontramos que por lo menos diez mil personas fueron asesinadas y enterradas en “narcofosas” durante el mismo período.⁹ Finalmente, tomando en cuenta el total de narcoejecuciones, así como la cifra de personas desaparecidas (las cuales probablemente también fueron asesinadas) y el número de cadáveres de las narcofosas, entonces es muy factible que hayan sido más de cien mil los asesinatos como resultado de la guerra contra las drogas en la administración de Felipe Calderón.

México se ha transformado en un país extremadamente violento y peligroso, donde los criminales y los capos de la droga luchan por el control del territorio y por las rutas de tráfico de drogas hacia Estados Unidos. A pesar de la alternancia en el poder en el año 2000, varios problemas que ya existían previamente como la corrupción y la impunidad se han agravado incluso en un entorno democrático. Por ejemplo, hacia finales del régimen del PRI, en 2000, México ocupaba el lugar 57, de un total de 175 países, en el *ranking* de percepción de la corrupción en el mundo, de acuerdo con su escala, según la cual 1 es el país menos corrupto y 175 el más corrupto. Después de doce años de gobiernos democráticos, México ocupó el lugar 105 en 2012, lo que significa que la problemática se disparó en el periodo,¹⁰ a tal grado que los altos niveles de corrupción e impunidad en el país han socavado los esfuerzos del gobierno para combatir al crimen organizado y al tráfico de drogas.

Calderón militarizó la guerra contra las drogas con el fin de capturar o matar (si se resistían) a los principales líderes del narcotráfico. Recurrió al Ejército y la Marina porque las fuerzas policiacas no eran confiables, ya que estaban invadidas por la corrupción.¹¹ Se han detectado muchos casos en los que miembros de las corporaciones policiacas están en la nómina de las organizaciones criminales. En ese entonces, el gobierno panista capturó a varios capos de las drogas y difundió tales victorias en los medios de comunicación. El presidente quería demostrar que estaba ganando la guerra contra las drogas mediante la aniquilación y encarcelamiento de los principales jefes. Durante su gobierno, datos oficiales revelan que la policía y las fuerzas armadas atraparon o mataron a 25 de los 37 criminales más buscados en el país, todos ellos líderes o miembros relevantes de los cárteles de la droga en México.¹² Para conseguir estos objetivos, el gobierno había anunciado en marzo de 2009 la entrega de una recompensa económica a quienes proporcionaran información con el fin de detenerlos.

Calderón Hinojosa consideraba que con la captura de los capos podría dismantelar a las organizaciones del tráfico de drogas, ya que se asumía que éstas eran jerárquicas y no podrían funcionar sin sus líderes. Sin embargo, ese no fue el caso. Además, no fue la primera vez que se aplicó esta estrategia, también conocida como *kingpin strategy*. Con el apoyo de Estados Unidos, Colombia la utilizó para derrocar con éxito a los cárteles de Medellín y Cali en la década de los noventa. A pesar de tales victorias, el tráfico de drogas persistió, y Colombia aún enfrenta enormes desafíos para combatir con éxito el narcotráfico y el crimen organizado.¹³

⁸ Notimex, “Segob da a conocer lista de 26,000 desaparecidos,” *El Financiero*, 12 de diciembre de 2014.

⁹ Verónica Macías, “Han encontrado 246 narcofosas, en tres años,” *El Economista*, 11 de junio de 2014. Además, “Narcofosas en 13 estados: el saldo del horror,” *El Informador*, 6 de abril de 2014.

¹⁰ Deborah Hardoon y Finn Heinrich, *Global Corruption Barometer 2013*, Transparency International, 2013.

¹¹ *Latin American Herald Tribune*, “Mexico: Cartels Pay Corrupt Cops \$100 Million a Month,” 7 de Agosto de 2010. Puede consultarse en: <<http://laht.com/article.asp?CategoryId=14091&ArticleId=362206>>.

¹² Arturo Rodríguez García, “El saldo de Calderón: por cada capo ‘anulado’... más violencia,” *Proceso*, 16 de octubre de 2012. Puede consultarse en: <<http://www.proceso.com.mx/322720/el-saldo-de-calderon-por-cada-capo-anulado-mas-violencia>>.

¹³ Véanse al respecto: Bruce M. Bagley, “Colombia and the War on Drugs,” *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 1, 1988, pp. 70-92; Francisco E. Thouni, “Illegal Drugs in Colombia: from Illegal Economic Boom to Social Crisis,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 582, núm. 1, 2002, pp. 102-116; Michael Kenney, “The Architecture of Drug Trafficking: Network Forms of Organisation in the Colombian Cocaine Trade,” *Global Crime*, vol. 8, núm. 3, 2007, pp. 233-259; Bruce M. Bagley, “La conexión Colombia-México-Estados Unidos”, en Raúl

El resultado de la *kingpin strategy* ha sido la fragmentación de los cárteles en organizaciones más pequeñas; estos grupos son más difíciles de detectar y dismantelar, en comparación con las grandes corporaciones del tráfico de drogas, estructuradas de manera jerárquica. Bruce Bagley observa que México tenía seis organizaciones dedicadas al tráfico de drogas en 2006, mientras que el número aumentó a diez en 2010.¹⁴ Un informe reciente de la Procuraduría General de la República (PGR) revela que en 2014 dicha dependencia registró un total de nueve corporativos de narcotraficantes que controlaban a 43 bandas criminales, operando en todo el país.¹⁵ No existe un consenso entre los analistas de seguridad en cuanto a la cantidad exacta de cárteles de la droga, pero la mayoría coincide en identificar por lo menos a trece que reúnen los suficientes recursos como para disputar el territorio con violencia.

En resumen, la acción de los gobiernos sólo ha producido victorias limitadas en contra de la renovación de las élites del crimen organizado, mientras que la violencia se ha expandido, generando una sociedad en donde no dejan de aumentar el clima y la sensación de inseguridad. México ha sido testigo de una reconfiguración de los principales actores criminales involucrados en el tráfico de drogas, pero la situación general sigue siendo la misma, ya que el fenómeno persiste con todos sus efectos perniciosos. La consecuencia más visible de la estrategia de Felipe Calderón para combatirlo fue la proliferación de la violencia en la mayoría de los estados del país.

Las organizaciones del narcotráfico luchan entre sí con el fin de controlar rutas y territorios. Mediante el secuestro, la tortura, y el asesinato de sus competidores y de personas inocentes que representan una amenaza para sus intereses, los traficantes pretenden infundir miedo en sus rivales y en los ciudadanos, con el objeto de mantenerlos alejados de sus negocios ilícitos.

Diversos grupos sociales y profesionales han sido víctimas de la delincuencia organizada. Uno de estos grupos, extremadamente vulnerable, lo constituyen los periodistas. Los cárteles de las drogas han secuestrado y asesinado a muchos periodistas porque no quieren que difundan información sobre sus operaciones ilícitas. El objetivo principal de un comunicador es revelar información clave, lo cual es precisamente lo que los narcotraficantes buscan evitar. Estadísticamente, México es uno de los lugares más peligrosos para ejercer el periodismo. Durante el sexenio de Calderón catorce periodistas fueron asesinados presuntamente por miembros de redes criminales organizadas y se reportaron doce más como desaparecidos, de acuerdo con un informe del Comité de Protección de Periodistas (CPP).¹⁶

De acuerdo con los reportes de diversos rotativos, alrededor del 10 por ciento del número total de homicidios relacionados con el crimen organizado durante el sexenio de Calderón se cometieron contra personas inocentes, elementos policiacos y fuerzas militares, mientras que la gran mayoría de las ejecuciones, aproximadamente el 90 por ciento, tuvieron como víctimas a delincuentes o miembros de cárteles del tráfico de enervantes. Si bien es cierto que la guerra contra las drogas en México ha consistido principalmente en enfrentamientos entre las organizaciones delincuenciales entre sí, y entre éstas y los diversos aparatos policiales o las fuerzas armadas, muchos civiles inocentes han muerto por estar en el lugar equivocado en el momento equivocado, provocando con ello que muchos sean los mexicanos que no se sienten seguros incluso caminando por las calles.¹⁷

Estimaciones recientes consideran que en la década de 2006-2016, un total de 78 alcaldes en funciones, así como varios alcaldes electos y exalcaldes, fueron asesinados de manera violenta

Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, op. cit., pp. 24-32.

¹⁴ Bruce Bagley, *Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-first Century*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program, Washington, D. C., 2012.

¹⁵ Julio Ramírez, "La Procuraduría General de la República ubica 9 cárteles; controlan 43 pandillas", *Excelsior*, 16 de septiembre de 2014. Se puede consultar en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/09/16/981925>>.

¹⁶ "Gobierno de Calderón, uno de los más violentos para la prensa en toda la historia", *Proceso*, 14 de febrero, 2013.

¹⁷ Ted Galen Carpenter, *The Fire Next Door: Mexico's Drug Violence and the Danger to America*, CATO Institute, Washington, D. C., 2012, p. 52.

en diversos estados del país. La mayoría de estos asesinatos estuvieron relacionados con el tráfico de estupefacientes y con el crimen organizado, y ocurrieron principalmente en Michoacán (14), Oaxaca (12), Guerrero (8), Durango (8), Veracruz (6), Tamaulipas (4), Chihuahua (4), Jalisco (3), Estado de México (3), y Morelos (3), entre otros.¹⁸

LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE PEÑA NIETO

Enrique Peña Nieto heredó una situación extremadamente difícil en términos de violencia relacionada con el crimen organizado, cuando se convirtió en presidente en diciembre de 2012. El primer mandatario se comprometió a cambiar la estrategia de la guerra contra el narcotráfico, concentrándose menos en la captura de los capos y más en enfrentar los problemas subyacentes, tales como la corrupción y la fragilidad de las instituciones de seguridad. Su gobierno ha continuado con la captura de los grandes señores de la droga, pero a diferencia de su predecesor, no se han promocionado tales capturas, por lo menos no al mismo nivel en que lo hacía Felipe Calderón, quien difundía una gran cantidad de *spots* en los medios de comunicación masiva.¹⁹

Una de las posibles razones por las cuales Peña Nieto no puso el tema de la guerra contra el narco en el centro de su agenda de gobierno es el hecho de que la reputación internacional de México se deterioró como resultado justo de esa guerra en el sexenio de Calderón.²⁰ La prensa internacional se inundó de historias sobre el tráfico de drogas en el territorio mexicano, lo cual podría afectar al turismo y a la atracción de inversión extranjera directa. El presidente ha tratado de demostrar que el país se ha convertido en un lugar más seguro y que la violencia se ha reducido con el fin de mejorar su reputación internacional. La violencia relacionada con el narcotráfico en efecto disminuyó entre 2012 y 2014, sobre todo si se la compara con los últimos años del sexenio de Calderón, aunque los niveles volvieron a aumentar en 2015 y 2016.

Durante las elecciones presidenciales de 2012, como candidato del PRI Peña Nieto criticó la estrategia de Calderón referente a la guerra contra las drogas, aludiendo a que consistía principalmente en el despliegue de los militares para combatir el crimen organizado y en patrullar las calles con el fin de prevenir y desalentar las actividades criminales. No obstante, el gobierno de Peña Nieto ha incrementado el número de tropas militares en un 50 por ciento en comparación con la administración calderonista. El número total de las fuerzas militares que participan en las operaciones de la lucha contra el narcotráfico aumentó de cincuenta mil a 76,500 entre 2012 y 2013. Además, más de veinte mil miembros de la Policía Federal también participan en estas actividades.²¹

Para junio de 2015, el gobierno de Peña Nieto había capturado o ejecutado a nueve delinquentes de la lista de los 37 criminales más buscados, mencionada previamente, incluidos el máximo líder de Los Zetas, Miguel Ángel Treviño Morales, “el Z -40” (julio de 2013) y el líder del cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo” (febrero de 2014 y enero de 2016).

La administración de Peña Nieto también ha encarcelado al líder del cártel de Tijuana, Fernando Sánchez Arellano, “El Ingeniero”, en junio de 2014, y a Dionicio Loya Plancarte, uno de los principales cabecillas del cártel de La Familia, en enero de 2014. Otro narcotraficante de La Familia, Nazario Moreno González, “El Chayo”, fue ejecutado en marzo de 2014 (este criminal ya había sido dado por muerto durante el gobierno de Calderón). Además, otros dos capos de la

¹⁸ Rivelino Rueda, “En la última década van 78 asesinatos de alcaldes y exalcaldes”, *El Financiero*, 25 de julio de 2016. Puede consultarse en: <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/en-la-ultima-decada-van-78-asesinatos-de-alcaldes-y-exalcaldes.html>>.

¹⁹ *The Huffington Post*, “Enrique Peña Nieto’s Drug War Policies Remain Unclear”, enero de 2013.

²⁰ Jorge Rebolledo Flores, “Aquí no pasa nada. La *desecuritización* de la política antidrogas del gobierno de Enrique Peña Nieto”, xxvii Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), octubre de 2013, Huatulco, México.

²¹ Fabiola Martínez y Gustavo Castillo, “Aumentan secuestro y extorsión pese a la mayor militarización del territorio”, *La Jornada*, 2 de diciembre de 2013.

droga fueron arrestados en octubre de 2014: Héctor Beltrán Leyva, “El H”, líder del cártel de los Beltrán Leyva, en la ciudad de Querétaro, y Vicente Carrillo Fuentes, “El Viceroy”, líder del cártel de Juárez, en Torreón, Coahuila.

Hacia finales de febrero de 2015, Servando Gómez Martínez, “La Tuta”, el máximo líder de los Caballeros Templarios, considerado el criminal más buscado en el país, fue capturado en Morelia, Michoacán; Omar Treviño Morales, “El Z -42”, líder principal de Los Zetas después del Z-40, fue arrestado el 4 de marzo de 2015. Es decir, para mediados del sexenio de Peña Nieto habían sido detenidos los principales líderes de los cárteles de Los Zetas, los Beltrán Leyva y de la Familia Michoacana y los Caballeros Templarios (Cuadro 1). Quedan por aprehender dos jefes del cártel de Sinaloa: Ismael “El Mayo” Zambada y Juan José Esparragoza Moreno “El Azul”.²² Además, otras organizaciones criminales se han fortalecido, como el Cártel Jalisco Nueva Generación, cuyo máximo líder, Nemesio Oseguera Cervantes, alias “El Mencho”, no ha sido localizado.

En su tercer informe presidencial en septiembre de 2015, Peña Nieto destacó que su gobierno había conseguido capturar a 92 de los 122 criminales más buscados, identificados por su administración al inicio de su sexenio. Sin embargo, esta lista es diferente a la publicada por el gobierno de Calderón en 2009. Además, no ha sido dado a conocer por el gobierno qué ha pasado con el resto de los delincuentes que todavía están fugitivos. Esta situación ha provocado que muchos analistas y otros actores cuestionen no sólo la estrategia de Peña Nieto, sino también sus éxitos en la guerra contra las drogas.

Cuadro 1
CRIMINALES MÁS BUSCADOS QUE HAN SIDO CAPTURADOS O ANIQUILADOS
DURANTE EL GOBIERNO DE ENRIQUE PEÑA NIETO

Nombre y apodo	Organización de tráfico de drogas	Estatus	Fecha de detención
Miguel Ángel Treviño Morales, “El Z-40”	Los Zetas	Capturado	Julio de 2013
Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”	Cártel de Sinaloa	Capturado	Febrero de 2014
Dionicio Loya Plancarte	La Familia Michoacana	Capturado	Enero de 2014
Nazario Moreno González, “El Chayo”	La Familia Michoacana	Ejecutado	Marzo de 2014
Fernando Sánchez Arellano, “El Ingeniero”	Cártel de Tijuana	Capturado	Junio de 2014
Héctor Beltrán Leyva, “El H”	Beltrán Leyva	Capturado	Octubre de 2014
Vicente Carrillo Fuentes, “El Viceroy”	Cártel de Juárez	Capturado	Octubre de 2014
Servando Gómez Martínez, “La Tuta”	Los Caballeros Templarios	Capturado	Febrero de 2015
Omar Treviño Morales, “El Z-42”	Los Zetas	Capturado	Marzo de 2015
Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”*	Cártel de Sinaloa	Recapturado	Enero de 2016

* “El Chapo” Guzmán escapó de prisión en julio de 2015.

FUENTE: preparado por los autores con datos de la lista de los 37 criminales más buscados publicada en marzo de 2009 por la Procuraduría General de la República, y reportes de diversos rotativos nacionales respecto de la captura de los mismos durante el sexenio de Enrique Peña Nieto.

²² De acuerdo con fuentes periodísticas y oficiales, Rafael Caro Quintero, fundador del cártel de Sinaloa, liberado en agosto de 2013 después de 28 años en prisión, ha retomado el liderazgo de esta organización criminal después de la captura de “El Chapo” Guzmán, aunque el mismo Caro Quintero lo ha negado.

REFORMA POLICIAL, CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD

Desde principios de su gobierno, Peña Nieto señaló que no pretendía militarizar la guerra contra el narcotráfico al igual que su predecesor, sino más bien reformar a la policía para poder utilizarla en contra de los cárteles de la droga. Calderón se apoyó en los militares para llevar a cabo funciones tradicionales de las fuerzas policiacas debido a la falta de credibilidad de estas últimas. Muchos elementos de la policía han sido sobornados por las organizaciones criminales y, por ende, los mexicanos tienen poca o nula confianza en sus corporaciones.²³ Si bien los ciudadanos confían más en las fuerzas armadas que en la policía, lo cierto es que los militares también han participado en violaciones graves a los derechos humanos.²⁴ La reforma de las fuerzas policiacas es uno de los principales retos pendientes del presidente, ya que estas instituciones aún se caracterizan por la corrupción, y deben reformarse en todos sus niveles.

La estrategia de seguridad del presidente Peña también enfrenta grandes obstáculos debido al tema de la impunidad. Algunos expertos subrayan que la tasa general de impunidad en México es del 97 por ciento.²⁵ Tales niveles indican los retos que México enfrenta en la aplicación de la justicia y que deben prevalecer en un Estado de derecho. El presidente debe fortalecer las instituciones judiciales y de seguridad con el fin de combatir el crimen organizado de una manera más efectiva.

Algunos analistas, incluido el propio Peña Nieto, sostienen que los altos niveles de deshonestidad estatal en México derivan de una cultura de la corrupción; es decir, se trata de un problema cultural. Otros expertos, sin embargo, afirman que más bien la desmedida corrupción se debe a que México es una democracia débil y carece de sistemas eficaces para el ejercicio de la transparencia y de la rendición de cuentas; es decir, se trata de un problema institucional.²⁶ Nosotros coincidimos con este último enfoque, y consideramos que es factible reducir la corrupción mediante instituciones sólidas, con credibilidad, que tengan sistemas de transparencia y rendición de cuentas fortalecidos.

Los funcionarios públicos no temen ser procesados por posibles violaciones a la ley, ya que los grados de impunidad siguen siendo extremadamente altos. De esta manera, los narcotraficantes y los grupos del crimen organizado continuarán no sólo sobornando a funcionarios de gobierno, sino también cometiendo crímenes violentos, siempre y cuando la corrupción y la impunidad continúen en los mismos niveles. La única manera de revertir esta situación es mediante el fortalecimiento de las instituciones y la consolidación de la democracia. Peña Nieto no puede concentrarse nada más en el mejoramiento de una sola institución, sino que se debe atacar la impunidad en todas aquellas que estén involucradas al mismo tiempo y reformarlas por completo. Por ejemplo, no se puede reformar sólo a las policías, si el sistema judicial no funciona de manera adecuada. Un poder judicial ineficiente deriva también en un grave problema de corrupción e impunidad, lo cual sin duda aprovechan las organizaciones del tráfico de drogas.

²³ Daniel Sabet, *Police Reform in Mexico: Advances and Persistent Obstacles*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute-University of San Diego, Trans-Border Institute, "Working Paper Series", Washington, D. C., mayo de 2010; véase también Maureen Meyer, "Mexico's Police: Many Reforms, Little Progress", Washington Office on Latin America, Washington, D. C., 2014.

²⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe de Actividades 2014", Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2015; Amnistía Internacional, *Mexico: Amnesty International Report 2010*, Amnistía Internacional, 2010.

²⁵ Stephen D. Morris, "Drug Trafficking, Corruption, and Violence in Mexico: Mapping the Linkages", en *Trends in Organized Crime*, núm. 16, 2003, pp. 199-220. Además, véase Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, *U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, Washington, D.C., 2016.

²⁶ Sobre rendición de cuentas y democracia, véase Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm. 3, 1998, pp. 112-126. Sobre el caso de México, se puede consultar Roberto Zepeda Martínez y Jonathan D. Rosen, "Corrupción e inseguridad en México: consecuencias de una democracia imperfecta", *AD UNIVERSA*, año 4, vol. 1, diciembre de 2014, pp. 60-85.

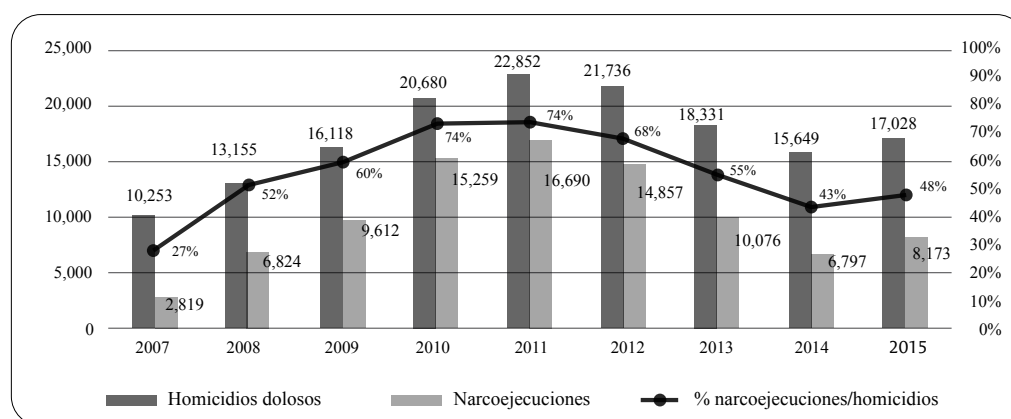
Por otra parte, a pesar de haber sido capturados y enviados a prisión, los narcotraficantes siguen operando y perpetrando actos criminales, ya que la mayoría de las cárceles están controladas y dirigidas por las organizaciones criminales. Los capos de la droga han sido capaces de dirigir los cárteles del narcotráfico incluso tras las rejas.²⁷ Es por ello que urge una reforma de los centros penitenciarios del país.

LA NARCOVIOLENCIA CONTINÚA

El gobierno de Peña Nieto ha modificado la estrategia de seguridad para combatir a los cárteles de la droga, logrando reducir la violencia relacionada con el crimen organizado en los primeros dos años de su sexenio, en comparación con los años inmediatos anteriores. Una escalada de violencia tuvo lugar desde 2007 hasta 2011; posteriormente, se dio una disminución progresiva en el número de narcoejecuciones hasta el año 2014. Este tipo de homicidios registró un descenso del 32 por ciento en 2013 con respecto a 2012, así como una reducción del 33 por ciento en 2014 en comparación con el año anterior. Es decir, en los dos primeros años del régimen de Peña Nieto se produjo una disminución constante en la cantidad de asesinatos relacionados con el narcotráfico (Gráfica 1).

Por otra parte, el número de homicidios en general ha seguido una tendencia similar a la observada en las narcoejecuciones. Los primeros presentaron una curva a la alza desde 2007 hasta 2011, pero luego disminuyeron hasta 2014. Las segundas representaron el 57 por ciento del total de homicidios dolosos en el periodo. Además, resulta pertinente señalar que las narcoejecuciones han disminuido durante el gobierno de Peña Nieto como porcentaje del total de asesinatos. Durante los primeros dos años de la administración, las estadísticas muestran un declive constante en términos de homicidios dolosos de alrededor del 15 por ciento (Gráficas 1 y 2).

Gráfica 1
HOMICIDIOS DOLOSOS Y NARCOEJECUCIONES EN MEXICO
2007-2014



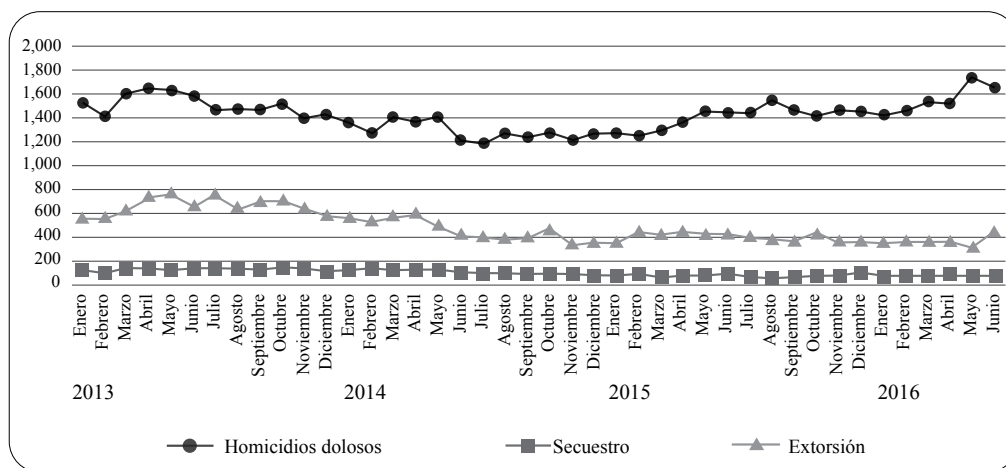
FUENTE: preparada por los autores con datos de diversos orígenes: Benito Jiménez, “Bajan con Peña narcoejecuciones”, *Reforma*, 23 de enero, 2015; Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), *Incidencia delictiva del fuero común. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos, 1997-2016*, Ciudad de México, 2016. Los datos de narcoejecuciones en 2015 son estimaciones de los autores.

²⁷ J. Michael Olivero, “The Crisis in Mexican Prisons: The Impact of the United States”, en Nigel South y Robert P. Weiss, *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative International Penology*, Taylor and Caldwell, 2014, pp. 99-113; además véase Mark Ungar, “Prisons and Politics in Contemporary Latin America”, en *Human Rights Quarterly*, núm. 25, 2003, p. 909.

Sin embargo, la tendencia a la baja se revirtió, y para 2015 aumentaron tanto los homicidios dolosos como las narcoejecuciones. En 2015, los primeros subieron a 17,028, un incremento del 9 por ciento respecto del año anterior. Asimismo, poco menos de la mitad de tales asesinatos fue perpetrada en el contexto del narcotráfico. Además, durante el sexenio de Enrique Peña Nieto se ha presentado un promedio de 48 homicidios dolosos por día, según datos recientes del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). A lo largo de 2016 la cantidad de muertes violentas por ejecuciones dolosas se mantuvo superior al año anterior. En conclusión, se puede advertir que a pesar de los esfuerzos el grado de violencia en el país sigue siendo muy significativo.

Por otra parte, otras actividades criminales, como el secuestro y la extorsión, aumentaron durante el primer año del sexenio de Peña Nieto. Por ejemplo, la extorsión se incrementó en un 10 por ciento en 2013, mientras que el secuestro se disparó un 33 por ciento ese mismo año. Sin embargo, ambos delitos han disminuido en 2014 y 2015. El segundo se redujo en un 24 por ciento de 2014 a 2015. Con respecto a la primera, de 2013 a 2014 decreció en un 30 por ciento, y de 2014 a 2015 en un 13 por ciento. Esto es, la incidencia en el número de secuestros y extorsiones ha sido a la baja, aunque se mantiene aún en niveles significativos (Gráfica 2).

Gráfica 2
HOMICIDIOS DOLOSOS, SECUESTRO Y EXTORSIÓN POR MES,
ENERO DE 2013-JUNIO DE 2016



FUENTE: preparada por los autores con datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), *Incidencia delictiva del fuero común. Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos, 1997-2016*, Ciudad de México, 2016. Puede consultarse en: <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php>>.

RETROCESOS Y REFORMAS OPACADAS

El presidente Peña Nieto tenía la esperanza de reducir su dependencia del Ejército, el cual fue utilizado por su predecesor para combatir a los cárteles del narcotráfico. A pesar de lo anterior, el primer mandatario desplegó a los militares en el estado de Michoacán cuando la violencia relacionada con el trasiego de drogas se intensificó. Sólo en 2013, ese estado registró 920 personas asesinadas; 280 individuos levantados (secuestrados sin pedir rescate); 42 fueron secuestrados; 238 desaparecidos; más de tres mil familias desplazadas y alrededor de 1,200 expulsadas de sus hogares. Algunos analistas señalan que Michoacán tiene todas las características de un Estado fallido, ya que está dominado por los cárteles, y cuenta con montañas llenas de marihuana, cultivos de amapola y laboratorios clandestinos para la producción de drogas sintéticas.²⁸ Además,

²⁸ Jacobo García, "El infierno se llama Michoacán", en *El Mundo*, 8 de noviembre de 2013.

este caso demuestra no solamente que los gobernadores de México han concentrado poder y se han feudalizado, sino también cómo los propios grupos de narcotraficantes han penetrado a los gobiernos estatales, lo cual ha conducido a un combate del Estado contra sí mismo.²⁹

A pesar de los asuntos pendientes en la lucha contra el crimen organizado, Enrique Peña Nieto ha tenido algunos éxitos parciales, incluyendo varias reformas cruciales aprobadas por ambas cámaras del Congreso; por ejemplo, en diversas áreas como educación, energía, finanzas, hacienda, telecomunicaciones, sistema electoral, competencia económica, y combate anticorrupción. Estas reformas fueron reconocidas a nivel nacional e internacional como grandes logros que eventualmente permitirían al país atraer inversión y producción extranjeras e impulsar el crecimiento económico en el futuro próximo. A pesar de lo anterior, muchas de los cambios no han tenido éxito especialmente en términos de reducir la corrupción y aumentar la transparencia y rendición de cuentas. El sistema judicial continúa siendo muy ineficaz, ya que los niveles de impunidad son de alrededor del 90 por ciento, a pesar de la implementación del nuevo sistema de justicia penal.

Sin embargo, el éxito de Peña Nieto con respecto a las reformas políticas y económicas fue eclipsado por los acontecimientos en Ayotzinapa de septiembre de 2014 y también debido a diversos actos de corrupción del propio presidente y su círculo más cercano. El caso de Ayotzinapa puso en evidencia la complicidad de los grupos del crimen organizado de Guerrero con las autoridades locales. Un grupo de 43 alumnos de una escuela rural para formación de maestros de Ayotzinapa desapareció el 26 de septiembre de 2014 en Iguala, Guerrero, después de haber participado en una protesta contra el gobierno municipal. El grupo de autobuses en el que viajaban fue detenido por la policía municipal de Iguala, la cual entregó a los estudiantes a grupos criminales locales que aparentemente los mataron y los enterraron. En las semanas siguientes, una serie de fosas comunes fueron descubiertas cerca de Iguala, pero no se confirmó si contenían los cuerpos de los estudiantes. Desde la desaparición, miles de mexicanos han participado en protestas para exigir la acción del gobierno.

A pesar de que el gobierno de Peña Nieto había conseguido reducir la cantidad de homicidios y narcoejecuciones en los dos primeros años, dicho logro fue eclipsado por el caso de los estudiantes desaparecidos; las fosas comunes encontradas en Guerrero y Morelos; y el resurgimiento de la violencia en los estados de Michoacán, Guerrero y Jalisco, protagonizado por cárteles de la droga como los Caballeros Templarios y el Cártel de Jalisco Nueva Generación. En otras regiones del país, principalmente en Tamaulipas, Sinaloa y Chihuahua, la violencia aún persiste, aunque en grados reducidos. Desde finales de 2014, los niveles de popularidad de Peña Nieto han declinado en medio de las protestas y el malestar social; una encuesta de agosto de 2016 reveló que tan sólo 23% aprobaba su gestión y 74% la reprobaba.³⁰ Al mismo tiempo, los medios han difundido supuestos casos de corrupción y de conflictos de intereses del presidente y sus colaboradores cercanos, así como de un número considerable de gobernadores.

CONCLUSIONES

Sin alcanzar el éxito, el gobierno de Calderón lanzó una campaña militar para exterminar a los cárteles de la droga. A pesar de que cincuenta mil efectivos del Ejército mexicano se desplegaron a lo ancho del territorio, en especial en los estados con mayor inseguridad, la violencia en México se incrementó durante su Presidencia. Si bien su gobierno logró algunas victorias limitadas, no se afectó en lo fundamental el proceso de producción y tráfico de drogas ilícitas, ya que estas sustancias se encuentran disponibles en el país. El presidente Calderón trató de capitalizar los decomisos de drogas y la captura de los capos, pero en general las dinámicas del

²⁹ Raúl Benítez Manaut, “México 2015. El Leviatán contra los señores feudales. Retos a la seguridad”, ponencia presentada en el Congreso LASA-2015, San Juan, Puerto Rico, 26-30 de mayo de 2015.

³⁰ Lorena Becerra, “Reprueba 74% gestión de Peña Nieto; sólo 23% lo apoya”, *Reforma*, 11 de agosto de 2016.

narcotráfico no cambiaron: la violencia continuó y los grupos del crimen organizado, con liderazgos renovados, siguen operando y participando en una serie amplia de actividades ilegales.

Por su parte, el presidente Peña Nieto ha tratado de superar la estrategia de Calderón, pero en general ha seguido con las mismas acciones de su predecesor. El objetivo de su administración ha sido reducir los niveles de violencia, a través de la captura de los criminales más peligrosos de los cárteles del narcotráfico, así como de la desarticulación de los grupos del crimen organizado. Sin embargo, después de la primera mitad de su sexenio, existen razones para ser pesimistas acerca de que la situación en México cambie en el futuro cercano. La violencia continúa, a pesar de las acciones que componen la estrategia de combate al crimen organizado del gobierno.

Más aún, el clima de terror relacionado con el crimen organizado en México sigue ocupando las primeras planas de la prensa nacional e internacional, lo que genera dudas sobre si el país es un lugar seguro. La realidad es que la violencia en algunas partes de México se ha salido de control.

Peña Nieto tiene una colosal tarea por delante, ya que debe reformar muchas instituciones y combatir la corrupción con el fin de disminuir los niveles de violencia. El proceso de reformar una institución no es algo que suceda de la noche a la mañana; más bien, se trata de un proceso largo y en ocasiones, muy lento. La corrupción predomina en los cuerpos policiacos y el sistema de justicia. La sociedad tiene muy poca confianza en la integridad de las policías y, por ende, estas instituciones deben transformarse de manera integral. México necesita fuerzas policiacas capacitadas y funcionarios eficaces en los distintos niveles de gobierno para combatir al crimen organizado. La fallida guerra contra las drogas demuestra que con fuerzas policiales corruptas e ineficientes no se puede combatir a los grupos criminales.

Una forma de disminuir los acontecimientos violentos sería legalizar las drogas. Sin embargo, la pregunta clave sería: ¿qué tipo de drogas? Algunos promueven la legalización de todas las sustancias para desincentivar las pugnas entre los grupos criminales y entre éstos y las fuerzas del Estado. En otras palabras, la legalización de las drogas suaves, como la marihuana, tendría un impacto significativo pero no sería suficiente.³¹ Una mejor medida sería el comercio legal de todos los narcóticos con el fin de suprimir las ganancias derivadas de esta industria clandestina. Sin embargo, no parece que Estados Unidos o la mayoría de los países de América Latina vayan a aprobar una ley en este sentido en un futuro próximo.

Finalmente, es preciso decir que Washington ha sido un socio ineficaz y ha fallado en cuanto a su corresponsabilidad en la guerra contra las drogas.³² Estados Unidos y México deben dedicar más recursos a programas de educación, prevención, tratamiento y rehabilitación con el fin de reducir el consumo y la demanda de enervantes. Si no es así, las acciones violentas en México seguirán aumentando, ya que los cárteles continuarán luchando a muerte por el control del territorio. Si no se producen cambios drásticos en todo lo antes mencionado, entonces es muy probable que en 2018 México termine el sexenio con mayores índices de violencia y más derramamiento de sangre.

³¹ Al respecto, véase Jonathan P. Caulkins, Beau Kilmer y Mark A. R. Kleiman, *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, Nueva York, 2016; Mark A. R. Kleiman y Aaron J. Saiger, "Drug Legalization: the Importance of Asking the Right Question", *Hofstra Law Review*, núm. 18, 1989, pp. 527; Robert J. MacCoun, James P. Kahan, James Gillespie y Jeeyang Rhee, "A Content Analysis of the Drug Legalization Debate", *Journal of Drug Issues*, núm. 23, núm. 4, 1993, pp. 615-629.

³² Brian Loveman (ed.), *Addicted to Failure: U. S. Security Policy in Latin America and the Andean Region*, Rowman & Littlefield, Lanham, M. D., 2006; Ethan A. Nadelmann, "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, vol. 44, núm. 4, 1990, pp. 479-526.

Proclamas y realidades de los derechos humanos en México

Mariclaire Acosta¹

ESFUERZOS INSTITUCIONALES Y NORMATIVOS

A mediados de 2011 culminó un largo proceso de reforma constitucional en el cual se modificaron varios artículos de la Carta Magna, entre ellos el Artículo 1º. Gracias a esta reforma se implantó en México un nuevo paradigma en la relación entre Estado y ciudadanía, en el cual por primera vez el Estado se reconoce a sí mismo como garante de los derechos humanos.

El artículo en cuestión no da lugar a dudas: establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Es decir, favorecer en todo momento la protección amplia a las personas, de acuerdo con el principio pro-persona:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.²

Con esta reforma constitucional, y a la par de las reformas al sistema de justicia penal y a la institución del amparo, se pusieron los cimientos para establecer un marco constitucional democrático y moderno, acorde con las transformaciones económicas y políticas del país en las últimas décadas.

Este reconocimiento expreso de los derechos humanos como fuente de obligaciones para toda autoridad plantea la necesidad de organizar el aparato gubernamental para asegurar su pleno goce y ejercicio en beneficio de las personas. Es una necesidad impostergable, no sólo para construir una sociedad democrática, de derechos, pero sobre todo urgente, toda vez que el país vive una de las situaciones más críticas en materia de derechos humanos desde las primeras décadas del siglo xx.

El Plan Nacional de Desarrollo vigente reconoce esta necesidad, y plantea como uno de los objetivos prioritarios del gobierno actual lograr una política de Estado “[...] que garantice que todas las autoridades asuman el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana.”³ En concordancia con lo anterior, a partir de 2013 se estableció en la Subsecretaría

¹ Integrante del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

² “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917. Última versión, de 29 de enero de 2016.

³ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018; puede consultarse en: <<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/may/img001-20130529.pdf>>.

de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, una Dirección General de Políticas Públicas en Derechos Humanos, que se ha propuesto como tarea justamente la de construir e implementar dicha política de Estado en derechos humanos: el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (en adelante PNDH).⁴

El PNDH comienza con un diagnóstico que destaca el contexto de inseguridad y violencia prevalecientes en el país, el consecuente incremento en las denuncias por abuso de las fuerzas de seguridad y la trascendencia de las reformas constitucionales en derechos humanos y al sistema de justicia. Las dificultades de coordinación y articulación de esfuerzos entre las dependencias, poderes y niveles de gobierno son enormes, además de que debe existir interacción con los organismos autónomos pertinentes, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entre otros.

El Programa se propone seis objetivos, a saber: a) lograr la efectiva implementación de la reforma constitucional en derechos humanos; b) garantizar el ejercicio y goce de los mismos; c) fortalecer su protección; d) generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos; y e) sistematizar la información en materia de derechos humanos con el fin de fortalecer las políticas públicas.

Según un diagnóstico preliminar realizado por Freedom House, hasta fines del 2015 el PNDH había logrado algunos avances significativos en el objetivo de implementación de la reforma constitucional, especialmente en lo referente a la sensibilización y capacitación de funcionarios públicos; la elaboración de manuales y protocolos para la administración pública federal; la difusión de los principios de la reforma en los tres niveles de gobierno; y en la elaboración de programas de derechos humanos en estados y municipios.⁵

En el Poder Legislativo federal, la actividad en favor de los derechos humanos ha sido profusa a partir de la reforma constitucional de 2011 y de la publicación del PNDH, como se desprende del informe rendido a mediados de 2015, en el cual se da cuenta de los avances y retos para la implementación de dicha reforma.⁶ Sin embargo, uno de los grandes pendientes en materia legislativa es la armonización del derecho nacional con los tratados internacionales en torno a la tortura y desaparición de personas de los que México forma parte. Las consecuencias de esta omisión son graves.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) también ha realizado un esfuerzo considerable para incorporar a los derechos humanos en las resoluciones y sentencias judiciales. A partir de la sentencia emitida en 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto de la desaparición forzada de Rosendo Radilla por el Ejército mexicano en el estado de Guerrero en el año de 1975, la SCJN instruyó a los jueces del país a incorporar los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana en sus deliberaciones y sentencias, y comenzó un intenso acercamiento con esta institución. Actualmente, el Poder Judicial se propone “[...] concretar en realidades jurídicas y sociales la dimensión práctica que fue ordenada por las reformas del 2011”, y dar “un seguimiento de las acciones implementadas por las instituciones gubernamentales. De esta forma, se evalúa en primer lugar si se han realizado acciones enfocadas al cumplimiento de los derechos humanos y si las medidas implementadas fueron eficientes para lograr el objetivo. En segundo lugar, se establece un parámetro de lo que aún falta por hacer”.⁷

⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014; puede consultarse en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014>.

⁵ Jorge Romero, *Propuesta de estrategia para fortalecer la implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*, Freedom House, Distrito Federal, 2015, pp. 4-7.

⁶ Entre los retos señalados por la Cámara de Diputados en dicho informe, está el siguiente: “El obstáculo más grande que esta reforma ha encontrado en México, y en particular todo el contenido normativo y principalista del artículo 1º constitucional, han sido las rémoras de concepciones positivistas intransigentes que se limitan a ver en dicho precepto una suerte de declaración aspiracional, en lugar de un artículo con un enorme mandato de optimización en términos de reglas, valores, principios y nuevas prácticas”. Véase Gobierno de la República, *Avances y retos en la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos*, Distrito Federal, 2015, pp. 12-13.

⁷ *Ibid.*, p. 67.

La existencia de todos estos cambios institucionales constituye el meollo del discurso oficial mexicano, esgrimido como una prueba incontestable de los innegables avances del país en la materia. Por desgracia, esta transformación normativa aún no se ha traducido en una mejoría de los derechos humanos. Todo lo contrario: a pesar de los esfuerzos y proclamas, México vive una grave crisis de derechos humanos. En los siguientes apartados trataremos de dilucidar los motivos de esta contradicción.

LA INEXISTENCIA DE UN ESTADO DE DERECHO Y SUS IMPLICACIONES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA CIUDADANÍA

Si aceptamos que el ejercicio de derechos es la sustancia misma de la democracia, y que se trata de una condición necesaria para la vigencia plena de los derechos humanos en cualquier país, entonces también lo es la existencia de un Estado de derecho en el que las relaciones entre los ciudadanos, y de éstos con las instituciones, se deben regir por las leyes. En un Estado *democrático* de derecho, estas normas protegen y garantizan los derechos de todos por igual, y todos son iguales ante la ley. Lo anterior abona a la confianza en las instituciones de gobierno, con las que interactúan constantemente los ciudadanos conocedores de sus derechos.

En su informe correspondiente a 2015, la CNDH, el órgano constitucional encargado de la protección de los derechos humanos, señaló como preocupación fundamental la realidad actual del Estado de derecho en México, y observa que “[...] el incumplimiento y la falta de aplicación de la ley inciden directamente en nuestra democracia y afectan sus instituciones, por lo que es un compromiso y deber, en primer término de los gobernantes, pero también de los gobernados, cumplir la ley y abandonar una actitud de desprecio hacia la misma”.⁸

En otras palabras, lo que sostiene la CNDH es que, a pesar de las reformas constitucionales, los planes de gobierno y la actividad de los tribunales, la realidad de los derechos humanos en el país dista mucho de lo que dictan las normas existentes, los programas gubernamentales y la retórica oficial. Prevalecen la impunidad y la falta de rendición de cuentas, pues en México no se respeta la ley, y grandes sectores de la población carecen de seguridad jurídica. Todo ello tiene profundas implicaciones para la vigencia de los derechos humanos.

La evidencia empírica respecto de la ausencia de un Estado de derecho es elocuente: según datos recopilados por el Instituto Nacional Electoral (INE), el 66 por ciento de los mexicanos considera que la ley se respeta poco o nada.⁹ Los motivos que subyacen a esta situación son múltiples y complejos. Por ejemplo, la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2011 muestra que el 41 por ciento de los entrevistados están dispuestos a violar la ley cuando piensan que tienen razón. Estos hallazgos son validados por encuestas similares, lo cual implica que la propia legitimidad de origen de la legalidad está en cuestión.¹⁰

El desacato a la ley es, por un lado, la consecuencia de la impunidad, pero también responde a la percepción extendida de que las instituciones del Estado funcionan sólo para unos cuantos, como lo indica la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, en la cual apenas el 14 por ciento respondió que la actividad legislativa del Congreso se realiza tomando en cuenta las necesidades de la población.¹¹

Resulta a todas luces evidente que sin una ciudadanía activa, comprometida plenamente con el principio de la legalidad, en la cual haya arraigado plenamente la noción de que el deber

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015*, primera edición, Ciudad de México, 2016, p. 9.

⁹ Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, INE, Distrito Federal, 2014, p. 43.

¹⁰ Frente Amplio contra la Impunidad y el Estado de Derecho, documento de presentación, Ciudad de México, 2016, p. 3.

¹¹ Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012*, en: <<http://www.encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>>.

principal del Estado consiste en respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de las personas, la reforma constitucional de 2011 no irá muy lejos. Incluso ni siquiera se sabe con precisión cuántos ciudadanos la conocen y entienden sus alcances.

Las encuestas realizadas por la Universidad de Minnesota y el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2014, en su proyecto conjunto sobre la percepción acerca de las organizaciones de derechos humanos entre la población mexicana, indican que tanto las élites como la gente común se encuentran frecuentemente con el término “derechos humanos”, y que en general tienen una opinión favorable de éstos. Los relacionan con ideas positivas como “proteger a las personas de la tortura y el asesinato”; “promover la justicia social y económica”; y “promover elecciones libres y justas”. Tanto el público general como las élites manifestaron su confianza en las agrupaciones, tanto nacionales como internacionales, de derechos humanos. A mayor educación e ingreso, mayor confianza. Sin embargo, en ambos grupos encuestados el contacto directo con organizaciones que defienden los derechos humanos es muy escaso.¹²

En este capítulo sería difícil abordar con mucha profundidad las implicaciones de esta información. Salta a la vista que la idea de que los derechos humanos son algo positivo está más extendida de lo que se cree. Sin embargo, una cosa es tener una percepción positiva de los derechos humanos en abstracto, y otra muy distinta es involucrarse activamente en su promoción y defensa. Entre ambas conductas hay una distancia enorme.

Si se analizan a vuelo de pájaro algunas de las conclusiones del informe del Instituto Nacional Electoral ya referido sobre la calidad de la ciudadanía en México, se encontrarán datos que explican esta discrepancia entre la valoración positiva en abstracto de los derechos humanos y el contacto directo con ellos. El informe en cuestión estudia las diferentes dimensiones de una ciudadanía en su concepción más integral y maximalista, es decir, aquella que conoce y ejerce sus derechos.¹³ Estas dimensiones son: a) el Estado de derecho y el acceso a la justicia; b) la vida política y la participación de los ciudadanos en el proceso político más allá de lo electoral; c) la sociedad civil y su papel en la consolidación de la democracia; d) la vida comunitaria, y su papel en el desarrollo de la cohesión social y la confianza interpersonal; e) los valores democráticos, fundamentalmente el de la tolerancia y el respeto a la libertad de expresión; y f) el acceso a bienes demandados por los ciudadanos, basado en la noción del ciudadano como agente dinámico que toma decisiones y que busca activamente la solución de sus problemas.

El estudio concluye que la ciudadanía en México está en construcción, pero que este proceso encuentra grandes obstáculos para ello. Entre los que destacan están las debilidades del sistema jurídico y de seguridad, especialmente su falta de eficacia y confiabilidad, así como los altos niveles de impunidad y corrupción que impiden el acceso del ciudadano a esas instituciones cuando las necesita. De esta manera, la percepción sobre la ineffectividad del Estado en el cumplimiento de una de sus funciones primordiales, la de brindar seguridad a los ciudadanos, genera que la mayoría de éstos opte por la mano dura y el uso de la fuerza, poniendo en segundo plano el respeto y garantía de los derechos humanos en las tareas de seguridad pública.

En materia de participación política más allá de la electoral, que según el INE se equipara cada vez más a la de las democracias consolidadas, los ciudadanos muestran un bajísimo nivel de involucramiento y, por ende, de capacidad de influencia en las decisiones del gobierno. La desvinculación de los ciudadanos entre sí, y de éstos con el gobierno, son otros de los factores importantes para explicar esta impotencia: no se sienten representados por los partidos y por los diputados, a quienes confieren los niveles más bajos de confianza. Por otro lado, el nivel

¹² James Ron *et al.*, “El sector de los derechos humanos en México: evidencias de los activistas, el público y las élites”, Documento de Trabajo núm. 2, *Proyecto de organizaciones de derechos humanos*, Instituto de Asuntos Públicos Hubert H. Humphrey, Universidad de Minnesota, Minnesota, 2014.

¹³ Instituto Nacional Electoral, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, op. cit.

de participación en asociaciones secundarias es muy bajo: dos tercios de los encuestados no disponen de ninguna relación de intermediación para acceder a la justicia, al gobierno o a los recursos públicos o comunitarios, lo cual se refuerza con el sentimiento prevaleciente de que a los políticos no les importa la gente común y corriente.

La desconfianza interpersonal y en las instituciones van de la mano con la intolerancia: cuatro de cada diez ciudadanos expresaron su intolerancia con los puntos de vista diferentes a los suyos, con marcadas diferencias regionales. Finalmente, aunque su aceptación ha disminuido, un poco más de la mitad sigue pensando que la democracia es el mejor sistema de gobierno, aunque en ella “muchos juegan pero pocos ganan”.

En resumen, y citando textualmente los resultados de este estudio: “México se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad, especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia; su desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, los vecinos y algunas asociaciones religiosas; y su desencanto por los resultados que ha tenido la democracia”.¹⁴

EL ESTADO ACTUAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE IMPUNIDAD

El hecho de que a la ley se la perciba como algo ajeno a la vida de las personas tiene su fundamento en la realidad de los derechos humanos para la inmensa mayoría de los individuos en el país.

En su informe correspondiente a 2015, la CNDH da cuenta de la situación que guardan estos derechos en los diferentes grupos de la población. Refiere, por ejemplo, que el número desproporcionado de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza; de jóvenes en ocupaciones informales; y de personas adultas mayores carentes de seguridad social, con discapacidad, y con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades diarias de alimentación, es abrumador. Según dicho informe, esta circunstancia pone en evidencia la insuficiencia de las acciones emprendidas por las instituciones del Estado mexicano para garantizar los derechos fundamentales de estas poblaciones.¹⁵ Por añadidura, más de la mitad de las personas ocupadas en empleos subordinados y remunerados en el país (33.4 millones) carecen de prestaciones, y cerca de uno de cada cuatro declaró laborar más de 48 horas a la semana. De estos empleados, apenas el 55 por ciento cuenta con un contrato escrito y, por consiguiente, con certeza en sus condiciones de trabajo. De acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (Coneval), en 2014 casi el 60 por ciento de la población carecía de acceso a la seguridad social, y se encontraba desprotegida en caso de desempleo, enfermedad, vejez, o falta de medios económicos.¹⁶

La discriminación en México es estructural, y de ello dan cuenta numerosos informes tanto nacionales como internacionales de derechos humanos, que señalan las enormes desigualdades de género, por origen étnico y por motivos de discapacidad prevalecientes en el país. Los pueblos indígenas, que representan el 21.55 por ciento de la población según la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se encuentran abrumadoramente en situación de pobreza y de pobreza extrema en relación con el resto de los habitantes. Ello a pesar de las reformas constitucionales referidas al carácter pluriétnico y pluricultural de la nación mexicana.

¹⁴ *Ibid.*, p. 199.

¹⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe de Actividades del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015*, op. cit., p. 52.

¹⁶ *Ibid.*, p. 82.

Las personas migrantes indocumentadas, tanto las connacionales como las provenientes de otros países —en su mayoría centroamericanas que cruzan el territorio nacional para emigrar hacia Estados Unidos en busca de mejores oportunidades de trabajo, son particularmente vulnerables a la discriminación y están expuestas a una amplia gama de riesgos y abusos. Ello debido fundamentalmente a su situación migratoria irregular que las vuelve blanco de la delincuencia organizada y de funcionarios corruptos, quienes frecuentemente las enfrentan a situaciones de extorsión, secuestro, explotación laboral, maltrato y abuso sexual, entre otras.¹⁷

Los ataques a la libertad de expresión de periodistas, comunicadores y defensores de derechos humanos constituyen un tema de especial preocupación para la CNDH, institución que ha emitido recomendaciones generales al respecto, enfatizando la impunidad de más de cien asesinatos de periodistas desde el año 2000 a la fecha.¹⁸

El panorama general descrito por la CNDH es desalentador para un país que se encuentra entre las quince economías más grandes del mundo, y que presume en los foros internacionales de ostentar una legislación sobre derechos humanos de avanzada. Más aún, en donde la situación de los derechos humanos se ha vuelto verdaderamente crítica, y en ocasiones más allá de lo imaginable, es entre las víctimas del delito, y en este contexto parte de la responsabilidad recae en las políticas de seguridad implementadas para el combate a la delincuencia organizada.

Al respecto, el informe de la CNDH cita los datos del Programa Nacional de Procuración de Justicia 2013-2018, que refiere que de una cantidad aproximada de dos millones de denuncias recibidas en el fuero federal entre 1999 y 2012, sólo un 15 por ciento (poco más de 300 mil) obtuvieron sentencia condenatoria. En el ámbito estatal, esta cifra disminuyó a la mitad.¹⁹

Según las encuestas nacionales de victimización y percepción sobre seguridad pública (Envipe) del INEGI, la actividad delincriminal aumenta año con año. En 2015 hubo 23.3 millones de víctimas de algún delito, entre los que destacaron el robo o asalto en la calle (28 por ciento del total) y la extorsión (24.2 por ciento). El número total de delitos que no fueron denunciados ante las autoridades, o que no fueron investigados, representa el 93.7 por ciento, casi un punto porcentual más que en 2014. Estas cifras significan que sólo se denuncia uno de cada diez delitos que se cometen en el país, lo cual revela la falta de confianza en las autoridades.²⁰

El pasado mes de abril, el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) reveló la tendencia al alza de la violencia en el país durante el primer cuatrimestre del año. En su estimación, los homicidios dolosos se incrementaron en 14 por ciento en relación con el mismo periodo del año anterior, y un 9.5 por ciento más que en 2014. Asimismo, se registró un incremento sostenido en el número de secuestros perpetrados de enero a abril, aunque éstos disminuyeron levemente (3.6 por ciento) en comparación con 2015, y 37.9 por ciento en relación con el mismo periodo en 2014.²¹

No cabe duda que la impunidad generalizada en el sistema de justicia penal es una de las causas principales de la desconfianza de la población en las instituciones del Estado y de la difícil construcción de ciudadanía en México. Más todavía, la ausencia de seguridad jurídica en las condiciones actuales de violencia e inseguridad tiene consecuencias aún más graves para los derechos humanos, como veremos más adelante.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 43-44.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 60-64.

¹⁹ *Ibid.*, p. 46.

²⁰ *El Financiero*, Año xxxv, núm.. 9685, 28 de septiembre de 2016, p. 48.

²¹ Véase, <www.animalpolitico.com/2016/05/violenciaenmexicobaterécordenabril56víctimasdeasesinatocada24horas/>.

LOS CRÍMENES ATROCES

Es indudable que el país atraviesa por una grave crisis de violencia e inseguridad, cuyos orígenes son de larga data, pero que a partir del año 2006, cuando comenzó la ofensiva contra el crimen organizado emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón, ha cobrado dimensiones epidémicas con un saldo a la fecha de más de cien mil homicidios y ejecuciones; casi treinta mil desapariciones; el incremento de la tortura; y el desplazamiento de centenares de miles de personas de sus hogares y lugares de origen en varias regiones.²²

La respuesta de las autoridades a esta situación dista mucho de la meta enunciada por el Plan Nacional de Desarrollo. Lejos de asumir el respeto y garantía de los derechos humanos como una práctica cotidiana, las autoridades han optado por emplear el uso excesivo de la fuerza y por la confrontación armada con el crimen organizado como medio para enfrentar la crisis de seguridad, con el consecuente incremento del papel de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública.²³

Los brutales acontecimientos de los últimos años en sitios que han cobrado una triste celebridad como Tlatlaya, en donde en el mes de junio de 2014, 22 personas, incluyendo una menor de edad, todas ellas presuntamente vinculadas con el narcotráfico, fueron ejecutadas en un operativo militar; o Iguala, en donde en septiembre de 2014, 43 estudiantes provenientes de la escuela normal de Ayotzinapa fueron detenidos y desaparecidos por policías municipales con la aquiescencia y colaboración de policías estatales, federales y miembros de las fuerzas armadas; o las masacres de Apatzingán (enero de 2015), Tanhuato (mayo de 2015)²⁴ y Nochixtlán (junio de 2016), en donde por diversos motivos, elementos de la Policía Federal han abatido a tiros a numerosos civiles, para citar apenas unos cuantos sucesos, son una muestra palpable de lo alejado que están los derechos humanos de la acción gubernamental. En todos estos casos, las fuerzas de seguridad del Estado han sido señaladas, con fundamento, de haber cometido gravísimas violaciones a los derechos humanos. Ninguno de estos incidentes ha sido plenamente esclarecido, y todos ellos permanecen impunes. A estos hechos notorios se agregan otros, señalados en forma reiterada por los diversos órganos y mecanismos de protección de los derechos humanos tanto nacionales como internacionales. El informe del relator sobre la tortura subraya que de las 11,254 quejas por tortura recibidas por la CNDH entre 2005 y 2013, sólo se dieron cinco sentencias condenatorias.²⁵

En un estudio sobre el “Índice de letalidad”, los autores indican que entre 2009 y 2013 se registraron más de quince civiles muertos por cada miembro de las Fuerzas Armadas en los enfrentamientos entre estas últimas y los presuntos delincuentes, lo cual alerta sobre el uso excesivo de la fuerza letal por parte de las fuerzas federales.²⁶

En materia de desaparición de personas, existe un consenso de que se trata de un problema gravísimo de derechos humanos, con más de 26 mil víctimas registradas en 2015, según el Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), aunque se desconoce cuántas de éstas pueden ser desapariciones forzadas debido a graves omisiones en la recolección y sistematización de información al respecto. A pesar de la magnitud del fenómeno, a la fecha sólo se han emitido seis sentencias en el ámbito federal por el delito de desaparición forzada, una actividad ilícita que no ha sido debidamente tipificada; y cuya búsqueda, investigación y sanción de los miles de casos en prácticamente todo el territorio nacional es prácticamente inexistente.²⁷

²² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A. C., *Desplazamiento interno forzado en México*, CDDPDHAC, Distrito Federal, 2014, p. 4.

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe de país, México, Situación de derechos humanos en México*, 2015, p. 11 y p. 103.

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *ibid.*, pp. 110-117.

²⁵ Juan Méndez, relator especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, a/hrc/28/68/Add.3, del 29 de diciembre de 2014.

²⁶ Catalina Pérez Correa *et al.*, “Índice de letalidad, Menos enfrentamientos, más opacidad”, en *Nexos*, julio de 2015.

²⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*, pp. 66-72.

En efecto, falta muchísimo por hacer para lograr el mandato constitucional, y no sólo por la débil coordinación y articulación entre los órdenes de gobierno y entre los Poderes de la Unión, sino que existen obstáculos considerables para el diseño e implementación de una política de Estado en materia de derechos humanos. También, y sobre todo, porque las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia actúan a contrapelo de este objetivo, y porque las autoridades se niegan a reconocer la gravedad de la situación. Pese a que en el Plan Nacional de Desarrollo se coloca a los derechos humanos al lado del objetivo de lograr un México “en paz”, las políticas y acciones instrumentadas para obtener esta condición de paz se han basado primordialmente en el uso de la fuerza, incluso incumpliendo las leyes vigentes, con la consecuente violación de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad de las personas, entre otros.

No podemos dejar de reconocer que actualmente en México los derechos humanos son violados tanto por agentes del Estado como por actores no estatales. Los informes de derechos humanos realizados por organizaciones nacionales e internacionales reconocen esta situación en forma unánime, así como el hecho de que el Estado está obligado a generar condiciones de seguridad para sus ciudadanos.

El Estado ha argumentado ante la CIDH que esta obligación implica utilizar en forma temporal el apoyo de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado con el objeto de combatir a grupos sofisticados de delincuentes, bien organizados y con cuantiosos recursos y armamentos, capaces de penetrar a las corporaciones policíacas, especialmente las locales, y que realizan actividades de trasiego de drogas, extorsión, secuestro, trata de personas, invasión de tierras, entre otras. Las fuerzas federales, principalmente el Ejército, la Armada y la Policía Federal, conforme al marco legal que las rige y a la jurisprudencia de la SCJN, actúan en auxilio de las autoridades civiles de conformidad con la legalidad existente y los protocolos internacionales del uso de la fuerza.²⁸

El problema principal es que ese “empleo temporal” lleva muchos años, y peor aún, que los altos índices de impunidad para todos los crímenes se repiten en el caso de los operativos de las fuerzas militares y policiales, y en las condiciones actuales resulta imposible para las instituciones de justicia determinar si los homicidios han sido el resultado de enfrentamientos armados o de ejecuciones extrajudiciales, toda vez que existen numerosas informaciones recibidas que afirman que las fuerzas armadas y policiales frecuentemente intentan alterar la escena del crimen para hacer aparecer que los incidentes con civiles fueron el resultado de una confrontación armada.²⁹

En fechas recientes, una prestigiosa organización no gubernamental de derechos humanos, Open Society, Justice Initiative, ha presentado a la opinión pública un informe realizado con el concurso de seis organizaciones mexicanas, en el que se demuestra fehacientemente cómo esta estrategia de seguridad, en la que se combinan la impunidad y el uso excesivo de la fuerza, pueden resultar en un patrón de comisión de crímenes de lesa humanidad, como son los asesinatos, las desapariciones, la tortura y otros tipos de maltrato.³⁰

Las víctimas, a lo largo y ancho del país, pero sobre todo en las regiones en donde la violencia se ha enseñoreado, refieren sistemáticamente su falta de confianza en las autoridades encargadas de la procuración de justicia, pues los delitos y abusos cometidos en contra de ellos rara vez se investigan, o lo hacen de forma deficiente, cuando no están directamente coludidos con los agresores. La impunidad es crónica y el horror comienza a normalizarse en varias regiones del país.

²⁸ *Ibid.*, pp. 104-105.

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ Open Society Foundation, *Atrocidades innegables, confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Nueva York, 2016.

A MANERA DE CONCLUSIÓN:

¿CÓMO FORTALECER EL TRINOMIO DEMOCRACIA,
DERECHOS HUMANOS, ESTADO DE DERECHO?

Las acciones del Estado en esta “guerra” contra la delincuencia organizada, aunadas a la prevalencia de la impunidad sistemática en el castigo y sanción de los delitos graves y las violaciones a los derechos humanos, son en buena medida las circunstancias responsables de la crítica situación actual. Se requiere de un cambio radical de política en esta materia si es que se busca el objetivo de construir un país de derechos.

Estamos, entonces, frente a un problema serio de impunidad sistémica. A pesar de la retórica y las proclamas, pese a las reformas legislativas y a la creación de instituciones y nuevas burocracias, todas ellas encargadas de proteger los derechos humanos y velar por las innumerables víctimas de las violaciones a éstos, el gobierno y la clase política carecen de la voluntad política necesaria para poner fin a esta situación y cumplir con el mandato constitucional.

México parece haber llegado a una situación que supera los límites de la justicia convencional, a pesar de la reciente reforma del sistema de justicia penal. Aunque muchos funcionarios de gobierno están comprometidos con la reforma, no existe la posibilidad real de investigar y sancionar los miles y miles de delitos y crímenes que se han cometido sólo en los últimos diez años. Se requiere entonces de un cambio de estrategia para combatir la impunidad y obligar a los responsables a rendir cuentas de sus actos. Es imperativo buscar la forma para que las víctimas encuentren la verdad y la justicia, y para que de esta manera se pueda reparar el enorme daño que han sufrido. Es menester también reconstruir el tejido social de una sociedad profundamente lastimada, que vive al margen de la ley, y detener de una vez por todas la violencia, que ya forma parte integral de nuestra vida cotidiana. Se requieren otras formas de justicia.

La llamada *justicia transicional* es un concepto que justamente busca dar respuesta a las violaciones sistemáticas de derechos humanos. El término surgió a raíz de la demanda de justicia de las miles de víctimas de las dictaduras y conflictos armados en América Latina del último tercio del siglo pasado. Desde entonces, la justicia transicional ha evolucionado de forma notable, al punto en que se ha convertido en un conjunto de herramientas, inspiradas en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho penal internacional, utilizadas por numerosos gobiernos, e incluso por el Consejo de Seguridad de la ONU en sus operaciones de paz. El propósito principal de la justicia transicional es el combate a la impunidad sistémica mediante la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación del daño para las víctimas, así como la promoción de garantías de no repetición de los hechos.

La célebre decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velázquez Rodríguez contra Honduras, emitida en la década de los ochenta a raíz de la desaparición forzada de un estudiante en dicho país estableció, sin lugar a dudas, que los Estados tienen la obligación de investigar estos delitos, sancionar a los culpables, garantizar la reparación de daño a las víctimas y tomar medidas razonables para prevenir la recurrencia de estas prácticas atroces, las cuales afectan no sólo a las víctimas directas, sino a la comunidad en su conjunto. Esta decisión es la piedra de toque de la justicia transicional.

La justicia transicional es un horizonte nuevo en la protección de la dignidad humana, pues no sustituye a la protección de los derechos humanos, sino que la complementa. A la justicia transicional le atañe fundamentalmente la responsabilidad estatal por las violaciones masivas a los derechos humanos. Alude a una serie de prácticas que implican la intervención obligatoria de los Estados y combaten la impunidad. No intenta solamente detener estas violaciones, sino evitar su repetición.

En un momento como el que actualmente se vive en México, en el que se cometen crímenes atroces como la tortura, la desaparición y la ejecución extrajudicial en forma masiva, la respuesta no puede limitarse sólo a juicios individuales a los presuntos perpetradores o a compensaciones económicas para las víctimas. Es necesario erradicar la raíz de estas atrocidades. La justicia

transicional es un instrumento plausible para lograr tal fin, pues hace alusión a un conjunto de normas cuyo objetivo principal es superar todos los obstáculos que existen en un momento específico para la realización de la justicia. Se trata de un medio para re-establecer la confianza en las instituciones. Y que ofrece mecanismos útiles para combatir *la persistencia de la impunidad*, y para que los Estados cumplan con las obligaciones de asegurar:

- a) el derecho a la verdad;
- b) la justicia restauradora;
- c) reparaciones adecuadas, y que no ofendan la dignidad de las víctimas;
- d) reformas institucionales que garanticen la no repetición, como son las *lustraciones*, depuraciones, etcétera.

Hay algunas lecciones generales de la justicia transicional que vale la pena mencionar. La primera de ellas es que los conflictos vuelven a nacer en situaciones de impunidad crónica como la que vivimos actualmente. Ahora bien, el reconocimiento de la justicia como elemento esencial de una paz duradera no se traduce necesariamente en la capacidad de castigar penalmente a los perpetradores, sino en una visión holística e integral de la justicia. De ahí se desprende el enorme valor de los mecanismos de la justicia transicional como son las comisiones de la verdad, los ejercicios de memoria y recuperación de archivos, las reparaciones colectivas y las reformas institucionales. Se trata de una forma de justicia adaptada a contextos específicos para lograr fines específicos.

El cambio de régimen político en México, de un partido de Estado a un sistema multipartidario, no produjo cambios significativos en la estructura de poder ni en la forma en la que se ejerce. Tampoco ha producido una mejora significativa en la vida de las personas, ni una ciudadanía robusta. Todo lo contrario: como hemos visto someramente, el país se encuentra inmerso en una verdadera crisis de derechos humanos que amenaza las frágiles conquistas de la democracia mexicana.

El autoritarismo de hoy es diferente, pero sigue siendo un obstáculo para el pleno ejercicio de los derechos humanos y de las libertades democráticas, especialmente los derechos a la vida, la seguridad y el acceso a la justicia. Patrones estructurales añejos, propios de un régimen autocrático, como son la impunidad, la corrupción y la discriminación sistémicas, dan cuenta de la mayoría de las violaciones graves a los derechos humanos en el país.

La crítica situación de inseguridad pública y el predominio de la actividad delincuenciales en vastas regiones del país coexisten con las formas tradicionales de abuso, como son el uso excesivo de la fuerza por la policía, la represión y la criminalización de la protesta social. Los últimos dos gobiernos han consolidado la tendencia de confiar a las fuerzas armadas y a una policía militarizada el mantenimiento de la seguridad pública, cuyo efecto ha sido la violación masiva de los derechos a la vida, la seguridad y la integridad de miles de personas.

Por añadidura, comienza a difundirse la falsa noción, promovida por el propio gobierno y sus personeros en la opinión pública, de que los derechos humanos son un obstáculo a la seguridad y el orden, la cual es reforzada por el fracaso del sistema de justicia.

Modificar esta situación que amenaza la gobernabilidad democrática requerirá de acciones decisivas basadas en un amplio consenso social. El reto consiste en generar voluntad política para vencer esta situación crónica de impunidad.

La justicia transicional puede ofrecer una oportunidad para el cambio integral y profundo que México requiere para poder construir instituciones de seguridad y justicia a la altura de los retos que el país enfrenta, capaces de inspirar la confianza entre la ciudadanía en su gobierno. A ello deberían abocarse los esfuerzos de la sociedad y el gobierno.

México ya ha vivido parcialmente la experiencia de la justicia transicional con la creación de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) en el go-

bierno de Vicente Fox.³¹ De esa fallida experiencia resulta necesario hacer un examen crítico y desapasionado para extraer de ella las lecciones aprendidas, y valorar sus pocos logros, que sí los tuvo, aunque parezcan insignificantes. Lo más relevante en este sentido será recordar que entre las variadas razones del fracaso en este caso destacan la ausencia de apoyo político, tanto del gobierno como de la sociedad civil. Habrá que reintentarlo, sobre otras bases, más amplias y consensuadas, pues la historia nos ha demostrado que la justicia transicional es un proceso largo, y como todos, con sus avances y retrocesos.

³¹ Tuvo vida entre 2002 y 2006, sin haber conseguido una sola sentencia condenatoria. Véase, “La Femosp se extingue sin conseguir que se castigue a presuntos represores”, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/27/index.php?section=politica&article=014n1pol>>.

Violencia, impunidad y corrupción contra la libertad de prensa en México

Armando Rodríguez Luna¹

y Patricia Quintanar²

INTRODUCCIÓN

La libertad de expresión es indispensable para la formación de opinión pública, así como para la discusión de ideas, además de ser piedra angular para una sociedad democrática. Es posible afirmar que una sociedad que no está informada no es plenamente libre.³ En este sentido, el periodista es un actor clave para la democracia, en algunos casos incluso forjador de la misma, en tanto que desahoga información en la arena pública para alimentar la deliberación política.

Sin embargo, en México el periodista es el eslabón más frágil dentro del complejo entramado de relaciones de poder y generación de información. Las vulnerabilidades de los periodistas se exacerban en el nivel local, es decir, en los estados y municipios del país. Si bien existen factores de riesgo que le son comunes a los periodistas en todo el territorio, existen condiciones particulares en cada contexto local que determinan el tipo y nivel de riesgo según sea el estado.

Este capítulo tiene el objetivo de realizar una aproximación analítica a las condiciones de riesgo que se identificaron durante el desarrollo de tres procesos de trabajo documental y de campo realizados en diferentes estados del país entre 2011 y 2016. El primero de ellos para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), el segundo para Freedom House y el tercero para la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). En un inicio se examinará el contexto nacional para definir cuáles son las tendencias y características más importantes que afectan a la libertad de expresión y de prensa en el país. Posteriormente se abordarán a detalle cuatro casos.

Por una parte se examinan estados considerados graves como Sinaloa y Veracruz, en donde se identificaron agresiones sistemáticas contra periodistas y medios de comunicación. Mientras que en Sinaloa el poder criminal prácticamente mantiene la gobernabilidad de la parte norte del estado junto con el poder político formal, en Veracruz el gobierno del estado mantuvo los resortes de control sobre las actividades criminales del territorio durante los últimos dos periodos de gobierno (de 2004 a 2016). Por otra parte, los estados de Morelos y Quintana Roo no presentan niveles elevados de agresiones, pero el control y la cooptación sobre la prensa son igualmente sistemáticos, ejerciendo las autoridades gran presión sobre los medios. En Morelos se practican mecanismos de censura y presión política desde el gobierno del estado, al mismo tiempo que se violentan los derechos de los periodistas de forma recurrente por parte de los cuerpos de seguridad pública. En Quintana Roo se identifican procesos de cooptación y amenaza sobre aquellos periodistas que documentan la relación entre intereses turístico-empresariales con el poder político estatal, sobre todo cuando se afecta al medio ambiente con el afán de construir desarrollos turísticos.

¹ Coordinador de proyectos del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

² Integrante del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

³ Sergio García Ramírez y Alejandra Gonza, *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Corte Interamericana de Derechos Humanos y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Ciudad de México, 2007, p. 17.

CONTEXTO NACIONAL DE RIESGO PARA LA LIBERTAD DE PRENSA

Si bien diferentes organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, han elaborado estudios cuantitativos acerca de las agresiones a periodistas en México, no existen análisis respecto de los factores de riesgo que enfrenta este gremio en el nivel local.

En el periodo 2011 a 2012, como parte de una serie de consultas en el marco de un proyecto con la UNODC, realizadas en nueve ciudades del país con periodistas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de gobierno, se identificaron las tendencias más importantes a nivel nacional que impactan sobre el ejercicio periodístico.⁴ La primera indica que prevalece la cultura política del cacicazgo y el autoritarismo, lo cual también se refleja en la relación de control que el poder político establece con los medios de comunicación y los periodistas. Lo anterior se vuelve legal e institucional a través de la publicidad oficial, figura legal que permite destinar recursos públicos para medios de comunicación a nivel estatal. Esta es la forma clásica y no violenta de control de la información a nivel local. En este caso, los responsables de las agresiones a periodistas son fundamentalmente funcionarios gubernamentales. En la segunda, se desarrollan relaciones de corrupción entre grupos de poder político y grupos de la delincuencia organizada, lo cual ha trascendido de una simple distribución de las ganancias derivadas de las actividades delictivas hacia el control del territorio. En este caso, los grupos criminales atacan directamente contra los periodistas. La tercera: en la medida en que los grupos delictivos desarrollaron una estrategia de comunicación a través de medios tradicionales y redes sociales, algunos periodistas se convirtieron en un instrumento de comunicación para los criminales, así como entre éstos y el gobierno federal.⁵ En este proceso, el uso de la violencia adquirió niveles cada vez más extremos, tanto para los periodistas honestos como contra aquellos que se prestaron a colaborar con las organizaciones delictivas.⁶

En una segunda etapa realizada entre 2014 y 2015, el CASEDE instrumentó una serie de consultas con periodistas, organizaciones civiles y funcionarios de gobierno. Estas consultas incluyeron talleres de capacitación para policías ministeriales y agentes del Ministerio Público, en ocho ciudades del país.⁷ Además de actualizar la información sistematizada en el proceso anterior, se estableció el objetivo de desarrollar análisis cualitativos locales sobre las condiciones estructurales de riesgo que inhiben la libertad de expresión y el ejercicio periodístico.

Se clasificaron los riesgos en dos niveles. Primero aquéllos de carácter estructural, entendidos como los que rodean el entorno del ejercicio periodístico y que inciden directamente sobre éste. A través de estos factores ejercen su influencia actores con diferentes grados de poder político, económico o social. Cada factor tiene su propia lógica y nivel de riesgo, pero están interrelacionados, lo cual da forma y contorno a la estructura. En este ámbito se identificaron los siguientes:

- *Laboral*: La mayoría de los periodistas trabajan sin contrato laboral, con remuneraciones sumamente precarias. Por ejemplo, Gregorio Jiménez, periodista de Veracruz asesinado el 11 de febrero de 2014, percibía veinte pesos (1.3 dólares) por nota publicada.

⁴ Esta consultoría fue realizada por Raúl Benítez Manaut, Armando Rodríguez Luna y Malgorzata Polanska, para la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito entre 2011 y 2012. Las consultas se realizaron en Tijuana; Durango; Chihuahua; Monterrey; Culiacán; Cuernavaca, Oaxaca; Tuxtla Gutiérrez y Ciudad de México.

⁵ Günther Maihold, "Las comunicaciones criminales: el caso de las narcomantas", en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, CASEDE, México, 2012, pp. 83-93, consultado en: <http://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2012/GUNTHER_MAIHOLD.pdf>

⁶ *Estrategia Nacional de Fortalecimiento en Seguridad y Justicia para Medios de Comunicación en México*, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2012.

⁷ El proyecto "Seguridad y libertad de expresión en México" fue financiado por Freedom House, coordinado por Armando Rodríguez Luna y contó con la participación de Raúl Benítez Manaut, Federico Lefranc y Carlos Dorantes.

- *Social*: Trabajar sin contrato implica que carecen de prestaciones sociales como cobertura médica, fondo de ahorro, aguinaldo, etcétera.
- *Justicia*: El sistema de justicia en México está rebasado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 (Envipe) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La cifra negra a nivel nacional es de 93.7 por ciento.⁸
- *Marco jurídico*: Falta de leyes e instituciones especializadas en materia de libertad de expresión y libertad de prensa. Adicionalmente, una de las grandes deficiencias en las instituciones de procuración y administración de justicia en México es la sensibilización y capacitación en derechos humanos.

Segundo, los riesgos que experimentan los periodistas sin importar a cuál medio de comunicación pertenecen, su corriente ideológica o grupo de poder. De acuerdo con las consultas se pueden mencionar los siguientes:

- *Profesional*: A pesar de que cada vez hay más periodistas con carrera universitaria (aunque no necesariamente una carrera de periodismo o ciencias de la comunicación), la mayoría de ellos no se capacita. Por una parte, esto tiene efectos directos sobre la calidad del periodismo realizado. Por otra, también los vuelve vulnerables en contextos de corrupción y violencia, ya que no tienen el oficio o la capacitación para corroborar información.
- *División*: En prácticamente todo el país prevalece la división entre periodistas debido a diversas razones como desconfianza, posiciones ideológicas, individualismo, entre otras.

Los efectos más negativos para la libertad de expresión y la libertad de prensa en el país, derivados de lo anterior, son la censura y la autocensura, así como el miedo y la desconfianza.

El grueso de los periodistas en México no tiene conciencia sobre la importancia social del periodismo. Muchos de ellos trabajan como informadores porque no tienen otra opción laboral, condición que no los motiva a capacitarse y profesionalizarse porque carecen de la vocación que requiere cualquier ejercicio profesional.

Sin embargo, ello también tiene efectos negativos sobre aquellos periodistas que ejercen su profesión con profesionalismo, rigor y calidad. Este tipo de comunicador está plenamente consciente de la importancia que tiene su trabajo para la formación de opinión pública y, por ende, para la democracia.

Los efectos negativos son variados, incluso algunos de ellos son peligrosos. En términos laborales, el periodista sin carrera profesional y sin capacitación, que cuenta únicamente con su “experiencia”, contribuye a los bajos niveles salariales y a las lamentables condiciones contractuales que prevalecen en México.

Por otra parte, estos periodistas no producen información de calidad. De hecho, es común que simplemente reproduzcan la información oficial que se vierte a través de boletines de prensa. Este grupo también resulta el más vulnerable, ya sea por ingenuidad o por corrupción, a las relaciones de poder en el ámbito local en donde participan dueños y directivos de medios de comunicación, empresarios de agencias informativas, partidos políticos, funcionarios de gobierno y grupos criminales, principalmente.

Precisamente es esta vulnerabilidad la que pone en peligro a los periodistas independientes y profesionales. En contextos locales de alta corrupción y violencia, es más fácil controlar el flujo de información y tergiversarlo cuando existen periodistas que están dispuestos a hacerlo

⁸ De acuerdo con INEGI, este porcentaje engloba los delitos no denunciados, más los delitos denunciados sin averiguación previa, más aquéllos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien. Véase Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016. Consultada en: <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016/>>.

por mayores ingresos. Cabe señalar que en México también se presentan casos de periodistas que han sido obligados por medio de la violencia a trabajar para la delincuencia organizada o para agentes del gobierno.

Desde principios de esta década, diversos organismos internacionales como Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos han emitido una serie de recomendaciones para México, las cuales giran en torno a dos grandes ejes: 1) Fortalecer las capacidades de investigación y respeto de los derechos humanos de las instancias de procuración de justicia y seguridad estatales del gobierno mexicano; y 2) Fortalecer las capacidades de protección y autoprotección de los periodistas.⁹ Los hallazgos analizados en este capítulo dan cuenta de que poco se ha logrado avanzar para mejorar las condiciones de libertad de expresión y de prensa en el país. En el índice 2016 de Freedom House sobre la libertad de expresión en el mundo, esta organización ubicó a México como un país “no libre”, condición que ha mantenido desde 2011.¹⁰

Es importante señalar que estas recomendaciones toman en consideración la importancia de capacitar a los funcionarios de seguridad y justicia del país en temas relacionados con los derechos humanos. Desde luego que esto es de suma importancia para disminuir las condiciones de riesgo de los periodistas; sin embargo, no es suficiente. Durante una serie de capacitaciones impartidas por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia para delegados de la Procuraduría General de la República (PGR), policías ministeriales y agentes del Ministerio Público de ocho estados del país, así como para fiscales de la FEADLE, se analizaron también las condiciones de riesgo que enfrentan estos funcionarios en sus labores profesionales.¹¹

Al igual que con los periodistas, existen al interior de las instituciones de justicia elementos sumamente profesionales que se encuentran forzados a coexistir con aquellos que carecen de vocación de servicio, propensos a la corrupción y dispuestos a cometer abusos de poder. Si bien tienen mejores condiciones contractuales con respecto a los periodistas, el panorama salarial no es muy alentador, así como tampoco los niveles de capacitación en materia de prevención de riesgos. Las propias instituciones de gobierno en los ámbitos de seguridad y justicia carecen de indicadores y análisis de riesgo sobre sus elementos, a pesar de que durante los años de mayor enfrentamiento contra la delincuencia organizada son precisamente los policías ministeriales y agentes del Ministerio Público los que más han experimentado homicidios y secuestros.

Cabe señalar que los elementos profesionales y con vocación de servicio también están condicionados por factores relacionados con la violencia y la corrupción. Regularmente, se ven obligados a adaptarse a las “reglas del juego”, lo cual se traduce en tres opciones: participar de la trama de corrupción, no denunciarla o ser asesinados. Por otra parte, las instituciones de justicia trasladan a sus elementos las presiones que organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos realizan sobre el sistema de justicia, sin que ello implique respaldo institucional para ellos.

⁹ Al respecto se recomienda revisar el informe del relator de Naciones Unidas Frank La Rue, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión* (A/HRC/17/27/Add.3), 19 de mayo de 2011. Consultado en: <<http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes>>. Véase también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la relatoría especial para la libertad de expresión 2013*, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C., 2013, pp. 243-275. Consultado en: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9569.pdf?view=1>>.

¹⁰ Freedom House, *Freedom of the Press Annual Report 2016*. Consultado en: <<https://freedomhouse.org/country/mexico>>.

¹¹ Los cursos fueron coordinados por Armando Rodríguez Luna y Patricia Quintanar. Los contenidos se centraron en el análisis para la prevención de riesgos y se impartieron en Tijuana, Ciudad Juárez, Monterrey, Culiacán, Chilpancingo, Veracruz, Cancún y Ciudad de México.

MIEDO, VIOLENCIA E IMPUNIDAD, LOS ESTRECHOS MÁRGENES DE LA LIBERTAD DE PRENSA EN SINALOA

Sinaloa ha sido considerada la cuna del grupo de la delincuencia organizada traficante de drogas más importante de México desde hace más de setenta años.¹² La capital del estado se ha distinguido por albergar a las familias de los principales líderes de este grupo criminal. Es en este contexto que la libertad de expresión y la libertad de prensa se encuentran determinadas. El ejercicio periodístico se desarrolla en medio de arenas movedizas conformadas por corrupción, violencia, miedo e impunidad.

Estas son las condiciones que han permitido que se desarrolle en Culiacán un tipo de periodismo altamente calificado, con capacidades en materia de prevención, autoprotección y de investigación. Lamentablemente estas capacidades solamente las tiene y desarrolla una minoría que logra trabajar en un entorno en donde la independencia y la visión crítica tienen márgenes muy estrechos de tolerancia.

Este grupo afirma que la mejor forma de autoprotección del periodista es escribir la verdad de los hechos, tener perfectamente sustentado todo lo que se publica. Para el director del *Noroeste*, Adrián López Ortiz, no se trata solamente de verificar varias veces y con diversas fuentes la información, sino además de realizar un análisis de riesgo diario en torno a esas fuentes y al contexto político y criminal de Culiacán.¹³

Para los periodistas que mantienen la convicción de investigar para exhibir las redes de corrupción, clientelismo, tráfico de influencias o vínculos con la delincuencia organizada, la mejor capacitación radica en hacer buen periodismo y más aún, en realizar periodismo de investigación. Es decir, aquel que indaga, entrevista, coteja y contrapone información, se cuestiona y reflexiona sobre el entorno político, social, económico y criminal del lugar donde lleva a cabo su actividad. Lamentablemente esto no aplica para el periodista promedio, el cual no valora la capacitación como una herramienta para el desarrollo profesional o para proteger su integridad física.

Las principales agresiones hacia los periodistas provienen del gobierno estatal, debido a que existe poca tolerancia a la prensa libre que exhibe relaciones de corrupción al interior de la élite política, o bien, la vinculación con la delincuencia organizada. Por décadas se ha ejercido el control de la prensa a través de la publicidad oficial y de prebendas hacia directores de medios de comunicación y periodistas. En una especie de “poder suave”, se utilizan los recursos públicos para controlar el flujo de información. En algunos casos incluso se incorpora a dueños de medios de comunicación en los negocios que realiza la élite política y económica del estado.

Se tiene la percepción de que el carácter dominante del cártel de Sinaloa en la entidad, además del hecho de que los principales líderes y sus familias habitan en Culiacán, ha mantenido a este lugar seguro en relación con otros estados de México. Es común la afirmación de que en Sinaloa no se observan enfrentamientos entre grupos criminales rivales. Sin embargo, nada más lejos de la realidad. Baste citar la emboscada que enfrentaron los militares en la ciudad de Culiacán el 30 de septiembre de 2016, en la cual resultaron cinco soldados muertos, un civil fallecido y diez militares heridos.¹⁴

La violencia es una condición permanente en Culiacán y en el estado. Es de esperarse también que ello determine las relaciones sociales en la entidad y en la ciudad, al grado de delinear la conducta del individuo promedio. De esto se desprenden dos cuestiones relevantes a tomar en cuenta. En primer lugar, que el miedo entre la sociedad, derivado de la constante exposición

¹² Al respecto se recomienda la abundante producción bibliográfica de Luis Astorga.

¹³ Artículo 19, *Estado de censura*, Artículo 19, México, 2015, p. 43; consultado en: <https://www.scribd.com/fullscreen/259296791?access_key=key-JhKvY074E7oZJq1lHX0F&allow_share=true&escape=false&view_mode=scroll>.

¹⁴ Gustavo Castillo y Javier Valdez, “Identificadas las causas de la emboscada a militares en Sinaloa: SEIDO”, *La Jornada en línea*, 22 de octubre de 2016, en: <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/10/22/claras-las-causas-de-emboscada-a-militares-en-sinaloa-seido>>.

a homicidios, secuestros, balaceras, entre otras conductas violentas, crea una suerte de estado de paz y alerta permanente. La población ha desarrollado una capacidad para habituarse a esa violencia y ese miedo.

Por ejemplo, en 2014 el CASEDE realizó una encuesta de capital social, en diez municipios del país, uno de los cuales fue Culiacán. Entre los hallazgos de esta encuesta llama la atención que ante la pregunta: “¿Qué tan riesgoso o nada riesgoso considera que es salir durante la noche?”, Culiacán ocupa el segundo lugar entre los que declaran que es poco riesgoso. Y es el primer lugar en declarar que no considera riesgoso portar armas en la calle.¹⁵ Es decir, a pesar de las tasas de homicidios registradas en el periodo analizado, la sociedad está acostumbrada a vivir bajo ese riesgo, una situación que protagoniza la delincuencia organizada por medio del cártel de Sinaloa.

En segundo lugar, no es casualidad que en Sinaloa se encuentren algunos de los periodistas más capacitados en materia de autoprotección y seguridad en el país. En realidad, es algo con lo que viven durante toda su vida porque prácticamente la totalidad del conjunto de las relaciones sociales está en contacto con el universo criminal local. Esta experiencia se ha ganado con base en una violenta realidad que se impone.

Por su parte, la falta de oficio periodístico tanto de los editores como de los jefes de redacción también pone en riesgo a los periodistas. Se debe tener sensibilidad periodística para determinar el contenido editorial en función del contexto político, social y criminal. En el área de los medios de comunicación es precisamente donde se debe tener mucho más agudizada la capacidad para reconocer los límites a la libertad de expresión establecidos por el estado de miedo y violencia que impone la delincuencia organizada, por un lado, y que sostiene el gobierno a través de la impunidad, por el otro.

Las agresiones contra los principales medios de comunicación de Culiacán y Mazatlán también son una característica de Sinaloa, situación que solamente se ha observado en Nuevo León. Estas agresiones tampoco han derivado en investigaciones judiciales que identifiquen y detengan a los culpables. Quizás el clima de impunidad tenga relación con la reflexión de Adrián López Ortiz, director del periódico *Noroeste*, quien advierte que cada vez es más difícil diferenciar en dónde termina lo político y en dónde empieza el narco.¹⁶

Cabe señalar que los medios que han sufrido estas agresiones se caracterizan por mantener una línea editorial independiente. Puede señalarse que aproximadamente el 90 por ciento de los medios de comunicación son controlados por el gobernador en turno a través de la publicidad oficial. El 10 por ciento restante recibe agresiones de las autoridades de gobierno estatal o municipal, las cuales pueden variar desde la negación de acceso a la información o de efectuar entrevistas, hasta los intentos por desacreditar al periodista, sembrando dudas acerca de su reputación y credibilidad, o bien, con disparos y granadas.

Basados en estos hechos se sustenta la afirmación de que la delincuencia organizada no ha sido un agresor importante hacia los periodistas, sino que esencialmente son elementos de seguridad pública y de la policía ministerial quienes más los agreden. Esto se explica porque en Sinaloa hay una imposición del poder del cártel de Sinaloa sobre la sociedad, que coexiste con el poder del estado, e incluso podría decirse que ambos garantizan la seguridad y la gobernabilidad de la entidad. La delincuencia organizada tiene diversos nexos con la élite política del estado, ya sea a través de negocios lícitos o de vínculos familiares por medio de matrimonios.

Por otra parte, el poder legalmente constituido también ofrece momentos de torpezas políticas y jurídicas. El 31 de julio de 2014 el Congreso del Estado de Sinaloa aprobó modificaciones al Artículo 15 bis de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Esta modificación señalaba que: “Los medios de comunicación tendrán acceso a la información de

¹⁵ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y Sistemas de Inteligencia en Mercados y Opinión (SIMO), *Encuesta de capital social*, México, 2014.

¹⁶ Artículo 19, *Estado de censura...*, op. cit., p. 46.

las investigaciones a través de los boletines de prensa que emita la Unidad de Acceso a la Información Pública, siempre que se cumplan con los requisitos marcados por las leyes en materia de transparencia”.¹⁷

Esta modificación contraviene claramente el párrafo primero del Artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.¹⁸

También conocida como ‘Ley Mordaza’, generó un amplio rechazo entre todos los medios de comunicación impresos y electrónicos del estado. De forma inédita y rápida se consolidó una movilización que involucró tanto a directores y editores de medios, como a periodistas del estado, en contra de esta ley. Bastaron cinco días para que el gobernador Mario López Valdez decidiera derogar, situación que finalmente aprobó el Congreso local el 21 de agosto del mismo año.¹⁹

VIOLENCIA Y COOPTACIÓN ESTATAL CONTRA EL PERIODISMO EN MORELOS

Los principales actores que significan un riesgo para la libertad de prensa en Morelos se ubican al interior de las estructuras de gobierno del estado y de sus cuerpos de seguridad pública. Las prácticas de cooptación, agresión y poca apertura hacia los medios han creado un entorno tenso y por momentos conflictivo para las libertades de expresión y de prensa.

Por otra parte, la delincuencia organizada sigue siendo un actor importante para el contexto de inseguridad en el Estado. Cabe señalar que en el periodo de 2008-2012, el crimen organizado fue el principal factor de riesgo para los periodistas de la entidad. La llegada del cártel de los Beltrán Leyva en Morelos a partir de 2008 se afianzó a través del ejercicio de la violencia y la corrupción, dirigida directamente sobre las estructuras de gobierno, además del control de las actividades criminales en su lugar de asentamiento. Muestra de lo primero fue el asesinato del procurador de justicia de Morelos, Andrés Dimitriadis Juárez, el 22 de octubre de 2008.²⁰

Ejemplo de lo segundo fue la serie de detenciones que impactaron tanto en la estructura criminal como en la de gobierno. Al respecto, vale la pena señalar que en mayo de 2009, fueron detenidos los padres de Alberto Pineda Villa, conocido como “El Borrado”; principal operador de los Beltrán Leyva en Morelos.²¹ De acuerdo con información de la averiguación previa 0241/2008, Alberto Pineda era actor estratégico para enlazar la red de contactos con el gobierno estatal de Morelos, al igual que con la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la SIEDO y la SSPF.

Posteriormente sucedieron las detenciones del secretario de Seguridad Pública, Luis Ángel Cabeza de Vaca; el de Cuernavaca, Francisco Sánchez González; del procurador de Justicia del estado, Francisco Coronado; así como la de un policía ministerial. De igual forma, fueron detenidos 34 policías municipales de Yautepec, así como el secretario de Seguridad Pública local.

¹⁷ *Aristegui Noticias*, “Aprueban Ley Mordaza en Sinaloa; periodistas la rechazan”, 1º de agosto de 2014, consultado en: <<http://aristeginoticias.com/0108/mexico/aprueban-ley-mordaza-en-sinaloa-periodistas-la-rechazan/>>.

¹⁸ Convención Americana de Derechos Humanos, en: <<https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvencion/PAG0259.pdf>>.

¹⁹ *CNN México*, “El Congreso de Sinaloa deroga por unanimidad la ‘Ley Mordaza’”, 21 de agosto de 2014, en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/08/21/el-congreso-de-sinaloa-deroga-por-unanimidad-la-ley-mordaza>>.

²⁰ Daniel Blancas y René Vega, “Acribillan al subprocurador contra la delincuencia organizada del estado de Morelos; la PGR atrae la investigación y ofrece \$5 millones a quien brinde información”, *La Crónica*, 25 de octubre de 2008; consultado en: <<http://www.cronica.com.mx/notas/2008/393527.html>>.

²¹ Por cierto, hermano de María de los Ángeles Pineda Villa, esposa de José Luis Abarca Velázquez, ambos tristemente célebres por su relación con la desaparición de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, *El Universal*, “La ‘narcofamilia’ de María de los Ángeles Pineda”, 4 de noviembre de 2014, en <<http://www.redpolitica.mx/nacion/perfil-la-narcofamilia-de-maria-de-los-angeles-pineda>>.

En diciembre de 2009 se llevó a cabo un operativo por parte de la Secretaría de Marina para capturar a Arturo Beltrán Leyva, quien había sido ubicado en Cuernavaca y murió durante el enfrentamiento.²² Su muerte marcó el debilitamiento sustancial del grupo criminal que comandaba y la presunta asunción de Héctor Beltrán Leyva, “El H”, como su líder. Todo esto fue aprovechado por otras organizaciones altamente violentas, como la dirigida por Edgar Valdéz Villarreal, alias “La Barbie”, quien operaba en los estados de Guerrero, Morelos, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sinaloa, y detenido en agosto de 2010.²³

En este sentido, Cuernavaca fue utilizada como lugar de refugio para líderes del crimen y el tránsito de drogas en el corredor entre Acapulco y la Ciudad de México. Es de destacar que en Morelos se puede dibujar una suerte de franja vertical a lo largo de la carretera federal 95 (México-Acapulco) de norte a sur, la cual recorre catorce municipios. Esta franja concentra “86.1% de los homicidios dolosos, 91.9% de los secuestros, 89% de las extorsiones y 96.3% de los robos con violencia”.²⁴

En este corredor que abarca a los estados de Guerrero y Morelos, se ha observado en los últimos seis años una creciente atomización de los grupos criminales, lo cual elevó considerablemente los niveles de violencia y homicidios en ambas entidades federativas. Baste señalar que en el estado de Guerrero se ubicaron 244 cuerpos en 104 fosas clandestinas hasta el año pasado, tan sólo en Iguala, Taxco y Acapulco.²⁵ Por su parte, en el municipio de Tetelcingo, Morelos, se encontraron 117 cuerpos en dos fosas clandestinas.²⁶

La delincuencia organizada que ha operado en la ciudad no se ha orientado al control del territorio utilizando a la prensa y a los periodistas. Ello a pesar de que a partir de 2014 se registró el surgimiento de dos grupos criminales caracterizados por su violencia y sadismo. Se trata de “Guerreros Unidos” y “Los Rojos”, enfrentados por el control del trasiego de drogas en el corredor entre Morelos y Guerrero.²⁷

Las agresiones a periodistas provienen de autoridades de gobierno, de seguridad pública, partidos políticos y grupos sociales diversos. Lo anterior responde al panorama general de violaciones a derechos humanos que se observa en Morelos, en donde el Mando Único ha recibido un importante número de quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Los integrantes del programa “Morelos Seguro”, compuesto fundamentalmente por miembros del Ejército mexicano, son quienes menos quejas reportan, con sólo una en el periodo indicado.²⁸

De esta forma, los agentes de la seguridad pública en Morelos son el principal factor de riesgo. Además de la evidencia que ofrecen las estadísticas sobre la propensión de éstos a utilizar la agresión como medio para ejercer sus funciones, es importante señalar que los policías de la ciudad y el estado no reciben la capacitación necesaria en materia de derechos humanos. De hecho, ellos mismos desconocen que también son sujetos de estos derechos. El abuso por parte de los mandos policiales hacia sus subordinados es una constante, lo cual también se convierte en un factor adverso para generar sensibilización.

²² Rubicela Morelos, Jesús Aranda y Gustavo Castillo, “Muere Arturo Beltrán Leyva en Morelos al enfrentar a elementos de la Armada”, *La Jornada*, 17 de diciembre de 2009, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2009/12/17/politica/005n1pol>>.

²³ *CNN México*, “La detención de *La Barbie* ocurrió en Lerma, Estado de México”, 30 de agosto de 2010, en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/30/la-detencion-de-la-barbie-se-dio-en-lerma-estado-de-mexico>>.

²⁴ Rodrigo Peña González, “Del corredor seguro al corredor de la violencia. Análisis de una franja violenta en Morelos”, en Sergio Aguayo (coordinación académica), *Atlas de la seguridad y la violencia en Morelos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2014, p. 226.

²⁵ Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, vía solicitud de información con folio 0001700283915.

²⁶ Manu Ureste, “84 cuerpos enterrados ilegalmente por autoridades de Morelos en Tetelcingo tienen huellas de tortura”, *Animal político*, 23 de agosto, 2016, consultado en: <<http://www.animalpolitico.com/2016/08/84-cuerpos-hallados-fosas-del-gobierno-morelos-tetelcingo-tienen-signos-violencia/>>.

²⁷ Pedro Tonantzin, “Aparecen nuevas narcomantas en Cuernavaca, Morelos”, *Imagen Radio*, 20 de mayo de 2014, consultado en: <<http://www.imagen.com.mx/nuevas-narcomantas-cuernavaca-morelos>>.

²⁸ Carlos Dorantes y Marcela Valdivia, “El Mando Único en Morelos. La seguridad pública frente a los derechos humanos”, en Sergio Aguayo, *op. cit.*, pp. 321-322.

Por su parte, el gobierno del estado se ha caracterizado por tener una relación tensa con los medios de comunicación locales, incluyendo a una de las televisoras más importantes. Es una práctica frecuente que, al convocar a ruedas o conferencias de prensa oficiales, se impida la interacción con los periodistas presentes. La responsabilidad del gobierno del estado es crear condiciones favorables para el ejercicio de la libertad de expresión. Sin embargo, estas acciones generan un entorno de tensión y en algunos casos de polarización entre gobierno, medios de comunicación y periodistas.

De igual forma, una fracción de la prensa en Cuernavaca está cooptada por el gobierno estatal, lo cual es evidente al revisar su tipo de cobertura de temas relacionados con las violaciones a derechos humanos por parte del Mando Único, así como sobre los índices de inseguridad de Morelos.

Por otro lado, una parte importante de los periodistas expresa poco interés para asumir mayores responsabilidades en materia de capacitación profesional, así como sobre sus derechos humanos, civiles y laborales. Por ejemplo, una vez que son víctimas de algún tipo de agresión, la mayoría no denuncia el hecho ante la Procuraduría de Justicia del estado o ante la Comisión de Derechos Humanos estatal. Cuando llegan a hacerlo, no dan seguimiento a la denuncia. Tampoco se capacitan para desarrollar habilidades sobre prevención y autoprotección.

Cabe señalar que algunos pequeños grupos de periodistas se unen cuando se presenta una situación crítica que implique agresiones al gremio o a un colega, y utilizan sus propios medios y redes sociales para denunciar. Sin embargo, no trascienden la coyuntura y, por tanto, esto abona a la impunidad.²⁹ Si bien esta situación es estimulada por el gobierno del estado, lo cierto es que en el gremio periodístico no existen redes o vínculos suficientes para contrarrestar las acciones gubernamentales en su contra.

En síntesis, los factores de riesgo para los periodistas en Morelos se identifican en tres vertientes. Primero, en torno a las condiciones adversas e incluso de enfrentamiento que genera el gobierno del estado. Segundo, en las condiciones de apatía y aislamiento entre los periodistas locales. Tercero, en los bajos niveles de sensibilidad y capacitación en materia de derechos humanos en los cuerpos de seguridad pública del estado.

CORRUPCIÓN Y VIOLENCIA ORGANIZADA CONTRA EL PERIODISMO EN VERACRUZ

Veracruz se ha convertido en uno de los estados más violentos e inseguros del país. De 2006 a 2015 se registraron 6,889 defunciones por homicidio.³⁰ En el mismo periodo se reportaron 548 casos de secuestro, mientras que se documentaron 3,175 delitos de extorsión.³¹ Este contexto de violencia empeoró debido a los incontables casos de corrupción de los dos últimos gobiernos del estado.

En este contexto de violencia, el periodismo ha experimentado homicidios, secuestros, golpizas, amenazas, *hackeo* de páginas de internet, detenciones arbitrarias y otras formas de hostigamiento, tales como robo de material de trabajo, daños a instalaciones de medios de comunicación, etcétera.³² Todo esto ha convertido a Veracruz en uno de los estados del país con mayores niveles de violencia en contra de quienes ejercen las libertades de expresión y prensa, seguido de Oaxaca, Chihuahua, Guerrero, Sinaloa y Tamaulipas, por mencionar algunos.

²⁹ Por ejemplo, cuando se registraron las agresiones a periodistas durante la jornada de manifestaciones el 7 de febrero de 2015, los informadores denunciaban los hechos vía *Twitter* o *Facebook*, o bien, entre ellos se enviaban mensajes por *WhatsApp*, pero muy pocos acudieron a la autoridad judicial para levantar una denuncia.

³⁰ INEGI, *Conjunto de datos, Mortalidad, Defunciones por homicidio*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México, s.f.

³¹ SESNSP, *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, 2016.

³² Freedom House y Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *El estado actual de la protección a la libertad de expresión en México*, tomo 1, 2015, p. 15.

En este entorno de violencia, los periodistas son sumamente vulnerables a diversos factores de riesgo de carácter político, social y criminal. De acuerdo con datos de la FEADLE, en el periodo 2000-2016 se registraron 16 homicidios de periodistas. Sin embargo, a través de una investigación hemerográfica se encontraron 22 homicidios en el mismo periodo.³³ Muchos de ellos ocurrieron en la zona centro del estado, con quince, aunque los municipios con mayor cantidad fueron Veracruz y Boca del Río.

Entre las líneas de trabajo más recurrentes que seguían estos periodistas ultimados se encuentran la nota policiaca, temas de corrupción, inseguridad, abusos de poder, seguridad pública, cobertura de gobiernos municipales y estatales, crimen organizado, vínculos entre grupos delictivos y élites de la clase política, así como investigaciones sobre otros compañeros del gremio asesinados.

En los casos antes mencionados no se tiene información sobre el desarrollo de las investigaciones; algunas de ellas, después de varios años, siguen abiertas sin tener responsables. En este sentido, los niveles de impunidad son más elevados cuando se trata de delitos contra la libertad de expresión.³⁴ La falta de eficacia de las instituciones de justicia deriva en bajos niveles de legitimidad y credibilidad, lo cual se traduce en una cultura de la no denuncia entre las víctimas. En el contexto de corrupción e impunidad sustentado desde la esfera del gobierno durante los últimos doce años, la denuncia puede convertirse incluso en causa de nuevas amenazas.

Más allá de las condiciones estructurales de impunidad e ineficacia del sistema de justicia resulta importante destacar también que son muchos ministerios públicos y policías ministeriales los que enfrentan condiciones de vulnerabilidad. Es de llamar la atención que no existan indicadores o datos oficiales de acceso público sobre agresiones a estos servidores públicos. Tener este tipo de cifras también es importante para conocer el nivel de riesgo que enfrentan, así como para diseñar medidas y capacitaciones de prevención. Policías y agentes ministeriales enfrentan las mismas condiciones de riesgo e impunidad que los periodistas, lo cual conlleva limitaciones en sus funciones de investigación judicial por amenazas o por miedo al asesinato. La capacitación en materia de prevención es escasa, y en algunos casos, nula.

COOPTACIÓN Y CORRUPCIÓN POLÍTICO-EMPRESARIAL SOBRE EL PERIODISMO EN QUINTANA ROO

Quintana Roo ha incrementado sus niveles de violencia entre 2016 y principios de 2017. De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el periodo de 2006 a 2015 se registraron 1,369 homicidios, cantidad mucho menor a la presentada en estados con altos índices de violencia como Veracruz. Sin embargo, otros delitos de alto impacto, como el secuestro y la extorsión, presentan cifras altas: 115 en el primer caso y 1,374 en el segundo.³⁵ La violencia que se observa en el estado tiene características diferenciales respecto de otras entidades, por ejemplo, en lo relativo al feminicidio. De acuerdo con Mónica Franco Muñoz, de enero de 2014 a agosto de 2015 desaparecieron en la entidad 269 jóvenes y fueron asesinadas alrededor de 150 mujeres.³⁶

El 16 de enero se efectuó una balacera en la zona centro de Playa del Carmen durante un festival de música electrónica. Si bien en las primeras horas se planteó que se trató de un acto

³³ Varios, *Nuestra aparente rendición*, en: <<http://www.nuestraaparenterendicion.com/tuyoyocoincidimosenlanocheterrible/>>. *La Jornada*, Reporteros sin Fronteras, *El Universal*, *Proceso*, CNN México, *Zona Franca*, Committee to Protect Journalists, *Imagen del Golfo*, *La Nota Roja de México*, *Crónica*, *Informador*, *Contra línea*, *Ifex*, *Sin embargo*, *Aristegui Noticias*, *Al calor político*, *Excelsior*, *Vanguardia*, *Orizaba en línea*, *El Sol de Orizaba*, *La Opinión*, *La Prensa*, e-consulta.com Veracruz, *Diario de Poza Rica*, *Diario de México*, *Animal Político*, *Milenio* y *El Piñero de la Cuenca*.

³⁴ *Ibid.*, p. 19.

³⁵ SESNSP, *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016*, op. cit.

³⁶ Andrea Franco, *Se agrava la violencia feminicida en Quintana Roo*, *Cimacnoticias*, 3 de marzo de 2016, en: <<http://www.cimacnoticias.com.mx/node/71946>>.

cometido por un individuo, diferentes investigaciones dan cuenta de la presencia de grupos de la delincuencia organizada. Tan sólo unas horas después, un comando armado atacó las instalaciones de la Fiscalía General del Estado en Cancún. En Quintana Roo, durante los últimos cinco años se fue conformando una alianza entre integrantes de diferentes organizaciones criminales como Los Zetas, el Golfo, Los Pelones y el Jalisco Nueva Generación.³⁷

En este contexto de violencia la actividad periodística también se encuentra bajo riesgo, principalmente por factores de carácter político, y cada vez también más de índole criminal. El caso más sobresaliente en contra del gremio periodístico fue el homicidio de José Alberto Velázquez López en 2009, reportero y editor que colaboraba en diversos medios, quien fue ultimado mientras viajaba en su automóvil. Como en otros casos del país, las investigaciones judiciales no han identificado al agresor.

Si bien no se presentan cantidades exacerbadas de homicidios en contra de quienes ejercen la libertad de expresión y sobre todo de prensa, las agresiones son continuas. Quintana Roo ocupa el lugar número cinco en agresiones con 88 casos registrados de 2009 a 2015, alcanzando el punto más crítico en 2014, con 44 agresiones documentadas. Estas cifras lo ubican cerca de estados como Veracruz, Guerrero y Oaxaca,³⁸ siendo las más recurrentes las amenazas, la intimidación y la agresión física.

Uno de los casos más nombrados fue el encarcelamiento arbitrario del periodista maya Pedro Canché, quien fue detenido en 2014 mientras se manifestaba en contra del alza en los precios de agua para su comunidad. Además de ser defensor de derechos sociales, realizó diversas críticas en contra del entonces gobernador del estado Roberto Borge. Canché ya había recibido amenazas en 2013, a través de las cuales le aseguraban que sería encarcelado. Después de nueve meses en la cárcel, fue liberado en 2015 y declaró que en Quintana Roo los medios de comunicación y la libertad de expresión están cooptados.³⁹ Los márgenes de la libertad de expresión en el Estado están definidos por la élite política y empresarial vinculada al desarrollo de centros turísticos y a la depredación del medio ambiente.

CONCLUSIONES

La violencia, la corrupción y la impunidad que afectan al país ha golpeado a las libertades de prensa y expresión. El principal efecto sobre el periodismo ha sido la autocensura, la cual se ha convertido en el mecanismo de autoprotección más frecuente para el grueso de los periodistas. En el fondo, la ineficacia del sistema de justicia a nivel federal para investigar las agresiones contra los reporteros se convierte en el principal incentivo para que continúen las amenazas, los secuestros y los homicidios en su contra.

Si bien se realizan esfuerzos en algunas instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil por contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad de los comunicadores ya señaladas, existen dinámicas y círculos de violencia y corrupción que impiden alcanzar mayor impacto.

En el nivel local se encuentran las mayores resistencias para cambiar estas condiciones, en donde los poderes fácticos de tipo político, criminal o empresarial se constituyen como el principal obstáculo. La confluencia de este tipo de actores conforma una lógica de poder ante la cual la mayoría de los informadores son sumamente vulnerables. Las precarias condiciones laborales, al igual que los bajos niveles de profesionalismo y capacitación, alimentan la vulnerabilidad y el riesgo.

³⁷ *El Debate*, “Guerra del narco detonó la balacera en Playa del Carmen”, 18 de enero de 2017, en: <<http://www.debate.com.mx/mexico/Guerra-del-narco-detono-la-balacera-en-Playa-del-Carmen-20170118-0018.html>>.

³⁸ Artículo 19, *Informe M.I.E.D.O.*, 2015, p. 16.

³⁹ Carlos Águila Arreola, “Liberan en QR al periodista maya Pedro Canché”, *La Jornada*, 30 de mayo de 2015, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2015/05/30/estados/028n2est>>.

De igual forma, un sector importante de los funcionarios de gobierno del área de justicia están inmersos en el mismo contexto que los periodistas. La mayoría de ellos manifiestan la necesidad de contar con otras condiciones institucionales que les permitan alejarse de la corrupción y la impunidad, que muchas de las veces proviene de los altos mandos. Por ello, resulta fundamental que los integrantes del Poder Judicial sean protegidos en el ejercicio de su trabajo.

En estas condiciones nacionales y locales es muy importante fortalecer el trabajo de sociedad civil, organismos internacionales y gobierno para construir mecanismos de capacitación que conlleven el trabajo conjunto entre periodistas y funcionarios de seguridad y de justicia. La mediación y la construcción de objetivos conjuntos entre ambas poblaciones vulnerables puede significar una vía para mejorar las condiciones de seguridad para el ejercicio de la prensa en el país.

¿Quién controla las prisiones mexicanas?

Elena Azaola¹ y Maïssa Hubert²

91

La ausencia del Estado deja al 65 por ciento de las cárceles estatales en poder de los grupos delictivos. La sobrepoblación carcelaria y el abuso de la prisión preventiva son otras de las causas que propician graves estallidos de violencia.

México ocupa el sexto lugar en el mundo por el tamaño de su población penitenciaria, sólo después, en ese orden, de Estados Unidos, China, Rusia, India y Brasil, países que cuentan con una cantidad total de habitantes entre tres y más de diez veces mayor que la nuestra. En números redondos, el país tiene hoy 245 mil internos, 95 por ciento varones y 5 por ciento mujeres, distribuidos en 392 establecimientos penitenciarios, 22 de ellos de carácter federal y el resto de índole estatal o municipal. El 44 por ciento de la población reclusa en estos centros son presos sin condena, casi la mitad, lo cual revela, de entrada, dos de los problemas estructurales que enfrenta el sistema penitenciario mexicano: la sobrepoblación y el uso desproporcionado de la prisión preventiva. Otros problemas estructurales no menos importantes son: las condiciones de vida indignas y en ocasiones inhumanas que padecen los internos; la insuficiencia, la falta de profesionalización y las condiciones de trabajo deplorables en que labora el personal penitenciario; la corrupción; la criminalización de la pobreza; el populismo punitivo y la indiferencia tanto por parte de las autoridades como de la sociedad en general hacia la problemática que enfrentan las prisiones.

Apenas unas semanas después de que el gobierno mexicano declarara su “misión cumplida” al lograr recapturar al famoso delincuente “El Chapo” Guzmán, quien en 2015 había escapado por un túnel que mandó construir hasta su celda en una prisión de máxima seguridad, un nuevo escándalo vuelve a llamar la atención sobre las cárceles mexicanas. El 11 de febrero de 2016, 49 presos fueron brutalmente asesinados y doce más heridos en la cárcel de Topo Chico, en Nuevo León, uno de los estados que en los últimos años ha venido registrando un alto número de incidentes violentos (riñas, homicidios, suicidios, motines o fugas) en sus prisiones.

Aunque no está claro el motivo que desató la violencia en Topo Chico, se han señalado dos hipótesis: una, la disputa por el liderazgo y el control de la prisión entre dos jefes de un mismo grupo delictivo, Los Zetas, o bien la rebelión por parte de los presos a los que este grupo, desde hace varios años, había venido sometiendo dentro de la prisión. Cualquiera que hubiera sido la causa inmediata que desató la violencia, lo más importante es no perder de vista que se trata de un problema estructural que venía de tiempo atrás y que las autoridades estatales no pudieron resolver o decidieron ignorar.

Lo que está por detrás de este conflicto es la falta de voluntad por parte de las autoridades de los distintos niveles de gobierno para recuperar el control del 65 por ciento de las prisiones estatales que, de acuerdo con los informes que ha rendido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se hallan en manos de internos o de grupos delictivos, ya que las autoridades penitenciarias no cuentan con el personal ni con los recursos suficientes para mantener el control de las prisiones. Esta situación, que de por sí resulta difícil de entender y de explicar, es mucho más frecuente en las prisiones de América Latina de lo que suele reconocerse.

¹ Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, eazaola@ciesas.edu.mx

² Coordinadora del Programa “Sistema Penitenciario y Reinserción Social”, de Documenta A. C., maïssa@documenta.org.mx

LA LEY DEL MÁS FUERTE

Volviendo al caso de Topo Chico, baste decir que teniendo una población de casi cuatro mil internos, cuenta únicamente con cien guardias, es decir, alrededor de 33 por turno, lo que significa que cada uno de ellos tendría que ser capaz de controlar a más de cien reclusos. Mantener un equilibrio, aunque sea precario, en una situación como ésta, demanda necesariamente que las autoridades se apoyen en un grupo de internos con la capacidad y la fuerza suficientes para asegurar el control. Ciertamente que si a ello se añade una escasez de todo tipo de recursos que va desde poder encontrar un pequeño espacio donde dormir hasta la insuficiente dotación de alimentos, agua y medicinas o la escasa profesionalización del personal, los salarios de miseria que reciben y las deplorables condiciones en que laboran, el escenario está puesto para hacer prevalecer la corrupción y para dejar que, de manera natural, los más fuertes sometan bajo su dominio a los más débiles.

En Topo Chico se había reportado una y otra vez durante los últimos años que el grupo que tenía bajo su control la prisión, con la complicidad de las autoridades, extorsionaba a los internos y a sus familiares, los amenazaba y los golpeaba en caso de que no cubrieran las cuotas que les imponían. Los reclusos se veían obligados a realizar extenuantes jornadas de trabajo en beneficio del grupo dominante que, además, acaparaba los escasos recursos y dejaba prácticamente morir de hambre a quienes no pertenecían a él. El día que la violencia estalló se reportó que las celdas no tenían cerraduras y que los internos podían circular libremente de día y de noche por los patios. También se hizo público que quienes fueron asesinados murieron por golpes con martillos o tablas, o por heridas con objetos punzocortantes, y que cinco de ellos fueron quemados con gasolina, por lo que fue difícil identificarlos, así como también fue complicado identificar a otros cuatro ya que sus nombres no aparecían en el registro de la población de reclusos.

Además, se señaló que cuando las autoridades ingresaron a la prisión, descubrieron que uno de los líderes poseía una habitación grande y lujosa, perfectamente acondicionada, que incluso contaba con un acuario y un baño con sauna en donde lo visitaban mujeres que podían entrar y salir de la prisión a cualquier hora. Había otros internos, en cambio, que vivían hacinados en pequeñas celdas que carecían de agua, luz o ventilación y donde tenían que turnarse para poderse recostar. No sería extraño que estos últimos hubieran decidido participar en los hechos de violencia, aun sabiendo que morirían, porque las condiciones habían llegado a un punto que ya no podían tolerar. En cualquier caso, las autoridades no desconocían estos hechos y decidieron no actuar pese a que, apenas hacía cuatro años, también en el mes de febrero, 44 internos habían muerto en una riña similar en Apodaca, otra de las prisiones en el estado de Nuevo León.

Un hecho adicional que da cuenta de la indiferencia de las autoridades acerca de la situación de las cárceles es que, entre 2012 y 2014, los recursos destinados a las prisiones en dicho estado disminuyeron en una tercera parte, a pesar del incremento de la población interna y de los numerosos incidentes de violencia que se venían registrando. Asimismo, otro motivo que provocó la indignación de los familiares de los presos consiste en que, aunque se tuvo noticia de la violencia al interior del penal desde la medianoche, las autoridades no proporcionaron ninguna información acerca de quiénes habían muerto o se encontraban heridos sino hasta más de diez horas después de que iniciaran los sucesos. Aunque los parientes de los reclusos se congregaron alrededor de la prisión y permanecieron durante la noche exigiendo que se les informara, los servidores públicos a cargo ignoraron sus peticiones, dando una muestra más de la indiferencia hacia las circunstancias que enfrentan los presos y sus familias.

La otra respuesta igualmente inapropiada fue que las autoridades responsabilizaron de los sucesos a la directora del centro penitenciario y a otros dos funcionarios estatales de bajo nivel. Si bien es cierto que ellos se encontraban formalmente al frente de la responsabilidad en el momento en que ocurrieron los hechos, éstos no podrían explicarse sin la falta total de apoyo, de recursos y de personal con que contaban dichos funcionarios, además de que el grupo delic-

tivo tenía informalmente a la institución bajo su control incluso antes de que estos servidores públicos asumieran sus cargos y con el pleno conocimiento de esta situación por parte de los responsables estatales de primer nivel.

PROBLEMAS ESTRUCTURALES

Estos son, a grandes rasgos, los acontecimientos puntuales en el penal de Topo Chico. Sin embargo, vale la pena insistir en que estos hechos no deben verse como un fenómeno aislado sino como parte de un problema estructural.

Habría que destacar también que el sistema penitenciario nunca ha ocupado un lugar relevante dentro de las políticas públicas ni en la asignación de recursos presupuestarios para la seguridad que, particularmente en los últimos años, se han canalizado a otras instituciones que incluso participan en tareas de seguridad pública sin que legalmente les corresponda hacerlo, como es el caso de las fuerzas armadas. La crisis penitenciaria tiene que ver también con el hecho de que México se ha enfrentado a un severo incremento de la incidencia delictiva, lo cual muestra la fragilidad de las instituciones para hacer frente a delitos cada vez más serios y más complejos, que demandan competencias profesionales que el país todavía no ha logrado desarrollar en la dimensión en que se requiere. Si a ello agregamos el lanzamiento de una “guerra” en contra de las drogas que, lejos de disminuir la incidencia delictiva parece haberla alentado, tenemos entonces instituciones penitenciarias que no estaban preparadas para recibir a una significativa masa de delincuentes con mayores capacidades de organización y de violencia.

Al respecto, el ejemplo del sistema carcelario capitalino es ilustrativo. En junio de 2016, los reclusorios preventivos varoniles Norte y Oriente se encontraban con 71 y 124 por ciento de sobrepoblación, respectivamente.³ El último “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria” señala que estos dos centros sufren hacinamiento, insuficiencia de personal de seguridad, autogobierno y cobros ilícitos, tanto por parte de los internos como de la autoridad.⁴ En dicho diagnóstico, todos los centros de la Ciudad de México recibieron las calificaciones más bajas en materia de gobernabilidad. En el caso del Reclusorio Norte, representantes de los directivos han señalado que cuentan con una capacidad de custodia de 120 personas por turno. Sin embargo, una vez asegurada la vigilancia de los juzgados adjuntos, las diligencias, traslados a servicios médicos, etcétera, el centro penitenciario se queda con una capacidad de custodia inferior a cien personas para un total de 9,673 internos, es decir, con casi cien internos por custodio.

Resulta imposible mantener el orden de un centro de reclusión en estas circunstancias, sin la dotación de recursos suficientes por parte del gobierno. Estos factores contribuyen a un *status quo*, donde la administración del reclusorio tiene que ceder parte de sus facultades a determinados internos a cambio del mantenimiento de cierto grado de paz. La falta de condiciones mínimas y salarios dignos para el personal de seguridad contribuye a que realicen cobros ilegales, aun siendo agentes estatales. Por otra parte, el repliegue progresivo del Estado ha resultado en una privatización “de facto” de los centros.⁵ Es decir, los internos se reparten las facultades que el gobierno no logra proveer: orden, seguridad y control sobre la distribución del espacio y los alimentos, entre otros. Sólo que este control se ejerce tanto en función de la capacidad económica de los internos como del uso de la violencia.

³ Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, Ciudad de México, junio de 2016.

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2015*. Consultado en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2015.pdf>.

⁵ Véase 2016. *Privatización del sistema penitenciario en México*, Documenta A. C., Fundación para el Debido Proceso, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría de la Universidad Iberoamericana, campus Puebla, el Instituto de Justicia Procesal Penal, Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur, y México Evalúa, Ciudad de México, 2016, consultado en: <<http://www.documenta.org.mx/layout/archivos/2016-agosto-privatizacion-del-sistema-penitenciario-en-mexico.pdf>>.

LA PRIVATIZACIÓN COMO “SOLUCIÓN” A LA CRISIS

Desde 2010, se ha intentado dar respuesta a la problemática de la sobrepoblación en el sistema penitenciario federal a través de la participación de la iniciativa privada. En ese año se celebraron ocho contratos de prestación de servicios (CPS) con diversas empresas constructoras mexicanas para la edificación y operación de centros de reclusión federales. En aquel momento se decía que sólo con la participación de la iniciativa privada podría hacerse frente a la sobrepoblación y podrían proporcionarse mejores condiciones de vida a las personas privadas de la libertad. Estos contratos estipulan que las empresas construyen, administran y gestionan la provisión de una serie de servicios a los centros penitenciarios por un periodo que puede ir de veinte a treinta años, mientras que el Estado les paga una “renta” y, al concluir el contrato, recibe las instalaciones, que pasan a ser de su propiedad. Durante el periodo de vigencia del contrato, la empresa asume los servicios de alimentación, mantenimiento, educación, deporte, recreación y tratamiento contra las adicciones, recibiendo por ello un pago por cada lugar en la capacidad instalada del centro, independientemente del número de reclusos real que lo habiten. El Estado, por su parte, se reserva la administración superior del establecimiento, en particular, la seguridad del centro, la custodia de los internos y los servicios de salud. Estos contratos generan, por tanto, un incentivo perverso para utilizar todos los espacios con los que cada establecimiento cuenta, ya que de todas formas el Estado se ha comprometido a pagar por ellos, se ocupen o no. A seis años de distancia, hoy se cuenta con seis nuevos centros federales que operan bajo el esquema de prestación de servicios antes descrito, y si bien la sobrepoblación y el autogobierno han desaparecido, existen otros resultados que resultan preocupantes.

En primer lugar, la privatización ha delegado funciones cruciales del Estado a empresas seleccionadas mediante un proceso que carece de transparencia. Todavía más, el gobierno se ha negado a proporcionar información acerca de dichos contratos, argumentando “razones de seguridad nacional”. Por lo tanto, “la participación privada en su diseño, operación y mantenimiento implica transferir funciones de seguridad a pesar de que las personas encargadas de ella y de la custodia formen parte de las instituciones públicas”.⁶ Adicionalmente, y a pesar de la relevancia del tema, las adjudicaciones se hicieron de manera directa, sin concurso público y sin que, a la fecha, se conozcan los criterios que se utilizaron para la elección de las compañías.

Por otra parte, también preocupa la falta de planeación con la que se llevó a cabo la construcción de estos nuevos centros. Por un lado, en cuanto a la operación, la privatización no ha resuelto la falta de recursos del sistema. De hecho, los centros CPS padecen de insuficiencia en cuanto al personal de custodia y de salud. También otros servicios, como la educación, la capacitación y el acceso al trabajo carecen de empleados suficientes, a pesar de estar previstos en el contrato de prestación de servicios y de ser imprescindibles para la reinserción social de las y los internos.

Un problema adicional importante lo constituye la ubicación de los nuevos centros, ya que se encuentran en lugares de difícil acceso tanto para el personal como para los familiares. En el caso del Centro Federal de Rehabilitación Social (Cefereso) de Michoacán, por ejemplo, el lugar que se eligió ha dificultado incluso su construcción y también compromete su seguridad. Otro caso es el del fallido Centro Federal de Papantla, cuya construcción no se ha concluido debido a las dificultades del terreno. Lo anterior se debe, entre otras razones, a que en todos los casos los terrenos han sido aportados por las empresas y no por el Estado. Finalmente, el hecho de que se cobre una renta al gobierno federal por cada interno ha tenido como consecuencia que se afecten los derechos de estos últimos, ya que se han realizado traslados masivos a los centros CPS sin tomar en cuenta el lugar de residencia de los prisioneros y de sus familias, dificultando con ello que puedan recibir visitas y, por lo tanto, que se cumpla uno de los propósitos fundamentales de purgar la pena, que es la reinserción social.

⁶ Véase *ibidem*.

Otro caso es el del Cefereso Femenil CPS núm. 16, en el estado de Morelos, que teniendo capacidad para 2,500 internas, alberga a 1,339 mujeres que fueron trasladadas a principios de 2016. Los traslados se llevaron a cabo en la mayoría de los casos sin su consentimiento, haciendo uso de la fuerza y de agresiones sexuales. Las mujeres reclusas en este centro tampoco cuentan con actividades educativas, laborales, deportivas o culturales, además de tener un acceso a la atención médica muy escaso y deficiente, a todo lo cual es preciso sumar que resulta muy difícil y costoso para sus familias acudir a visitarlas.

Resulta preocupante, asimismo, que, como solución a la crisis penitenciaria, se hubiese privilegiado únicamente la construcción de infraestructura, de centros carcelarios de grandes dimensiones, que han resultado sumamente costosos y que se encuentran subutilizados, ya que no se han puesto en marcha los programas educativos, laborales, deportivos y culturales previstos para la reinserción social de los presidiarios. Tampoco han mejorado las condiciones laborales del personal que los atiende. Esta solución se adoptó sin considerar otras que quizás podrían tener mejores resultados que el encierro, como lo sería el diseño y gestión de un sistema de medidas alternativas a la prisión.

Otro buen ejemplo de la falta de visión gubernamental lo constituye nuevamente la Ciudad de México. En efecto, frente a problemas similares a los del sistema federal (en lo relativo a sobrepoblación e instalaciones inadecuadas), se decidió la construcción de dos centros bajo un esquema de CPS. Seis meses después de la inauguración de los centros varoniles de seguridad penitenciaria (Cevasep) I y II, éstos sólo se encuentran ocupados al 23 y 14 por ciento de su capacidad, respectivamente. La razón tiene que ver con que se optó por la construcción de dos instalaciones de máxima seguridad con estrictas condiciones para la selección y el ingreso en una entidad donde la mayor parte de la población penitenciaria se encuentra sentenciada por robo. Lo anterior ocurre al mismo tiempo que otros de los presidios capitalinos presentan una sobrepoblación que rebasa en más del 50 por ciento su capacidad instalada.

LA IMITACIÓN DEL MODELO ESTADOUNIDENSE DE MÁXIMA SEGURIDAD

La participación de empresas constructoras en el sistema penitenciario ha favorecido la edificación de complejos carcelarios de grandes dimensiones con el inconveniente, además, de haber adoptado de manera acrítica el modelo estadounidense de las prisiones de súper máxima seguridad. Este modelo se caracteriza por la imposición de rigurosos regímenes de control, de aislamiento y de represión que, además de ser excesivos e innecesarios para la gran mayoría de la población reclusa, resultan contraproducentes y son violatorios de los derechos de los presos, aunque por razones distintas a las que tienen lugar en las prisiones estatales. Para decirlo de manera rápida y esquemática: mientras que en estas últimas hay una completa ausencia de autoridades, en las federales lo que tenemos es una excesiva opresión por parte del Estado. Entre otras violaciones, se han denunciado el uso prolongado y excesivo de esposas en las manos y los pies; el confinamiento solitario; el encierro en las estancias durante 22 horas al día y, para los familiares, revisiones invasivas tanto para los adultos como para los menores, con toma de huellas digitales y del iris.⁷

Recientemente, este modelo fue duramente criticado por la Fiscalía General de Estados Unidos.⁸ Un estudio riguroso que comparó cárceles federales públicas y privadas concluyó que la

⁷ Familiar de una persona privada de la libertad, “¿Y los derechos de quienes tenemos un familiar en prisión?”, mayo de 2016. Consultado en: <<http://presunciondeinocencia.org.mx/justicia/item/1320-y-los-derechos-humanos-de-quiénes-tenemos-un-familiar-en-prision>>.

⁸ Matt Zapotosky y Chico Harlan, “Justice Department Says It Will End Use of Private Prisons”, agosto de 2016. Consultado en: <https://www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2016/08/18/justice-department-says-it-will-end-use-of-private-prisons/?utm_term=.f8cf414f41f2>.

privatización no respondió favorablemente a las expectativas. El reporte señala que las cárceles privadas “simplemente no proveen el mismo nivel de servicios correccionales, no suponen un ahorro significativo de costos [...] y no mantienen el mismo nivel de seguridad”.⁹ Peor aún, revela que estos centros presentan un número de incidentes violentos ocho veces superior al que sucede en los presidios públicos. También en nuestro país, de acuerdo con el “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria”, de 2015, entre los que sufrieron una mayor incidencia en riñas se encuentran los centros federales “cps”, núms. 12 y 13, con 165 y 99 casos, respectivamente, tan sólo en el transcurso del año 2014. También señala que, de las 310 quejas que ha recibido de cárceles federales, 54 por ciento provienen de los centros “cps”, núms. 12 y 16, con 165 y cuatro quejas cada uno.¹⁰

En síntesis, también en México se han invertido cuantiosos recursos ya que, mientras que mantener un interno en un centro estatal cuesta al día 150 pesos en promedio, en un centro contratado con inversionistas privados el Estado paga por lo menos 1,500 pesos al día, y ello sin que se observe una mejora sustantiva en las condiciones de vida de las personas reclusas. La diferencia en el costo se explica por la naturaleza de los nuevos edificios, que cuentan con infraestructura y equipos de máxima seguridad, con muros, alambradas, cerraduras, controles, cámaras, aduanas y maquinarias que incrementan sustantivamente el valor de los inmuebles. Estas condiciones tienen consecuencias duras sobre el modelo carcelario que tienden a desconocer las necesidades más elementales tanto del personal como de las reclusas y los reclusos, poniendo en entredicho la posibilidad de su reinserción social.

POLÍTICA DE ESTIGMATIZACIÓN

Por último, otro elemento que, además de la tradicional política de relegamiento de las prisiones, influye para que éstas no sean vistas con interés y consideradas como una prioridad como tendrían que serlo, tiene que ver con las políticas y el discurso gubernamental de los últimos años, que tiende a estigmatizar a los delincuentes y a colocarlos como enemigos del Estado; es decir, como si no pertenecieran a la misma comunidad que el resto de la sociedad. Ello trae como resultado que los derechos al debido proceso o los derechos de los sentenciados sean vistos con recelo por amplios sectores sociales, pues se considera que, por ser enemigos, no merecen un trato digno y legal, sino que ameritan ser eliminados, expulsados y aislados del resto de la sociedad. Todo esto en lugar de diseñar políticas que se ocupen de indagar y atender las causas que se encuentran en la raíz del incremento delictivo. Entre otros factores, estas políticas son las responsables de la grave crisis de derechos humanos que enfrenta hoy en día el país y que ha dejado como saldo la pérdida, entre 2008 y 2015, de más de 180 mil vidas humanas, así como la desaparición de más de 27 mil personas, y la existencia de miles de ejecutados, torturados, desplazados y detenidos de manera ilegal o arbitraria. Miles de víctimas directas e indirectas de estos sucesos todavía esperan tener acceso a la justicia, a la verdad y a la reparación de los daños.

Es dentro de este contexto insoslayable que debe situarse la actual crisis de las prisiones mexicanas como una pieza más de lo que también ha de entenderse como una crisis de la seguridad y de los derechos humanos, cuya salida, desafortunadamente, no parece estar próxima.

⁹ Mirte Postema, “Cárceles privadas: el vecino cancela, aquí aprueban”, agosto de 2016. Consultado en: <<http://mexicoevalua.org/2016/08/25/carceles-privadas-el-vecino-cancela-aqui-aprueban/>>.

¹⁰ Véase *ibid.*, p. 5.

Los caminos de la legalización de la marihuana en México

Irma Kánter Coronel¹

INTRODUCCIÓN

El debate sobre la legalización de la marihuana no es un tema nuevo en México; sin embargo, en la actualidad ha alcanzado gran notoriedad pública debido básicamente a dos causas. La primera hace referencia a las nuevas posiciones adoptadas en diversos países en favor de su despenalización y a las distintas experiencias que estos procesos ofrecen a México, una de las naciones más afectadas por el narcotráfico. La “guerra contra las drogas”, desplegada a finales de 2006 por el gobierno federal y sustentada en una estrategia de carácter principalmente militar, ha cobrado la vida de alrededor de 200 mil personas hasta finales de 2016. A estas pérdidas se suman otros costos igualmente importantes como los desplazados de sus comunidades por los elevados niveles de violencia; la corrupción de diversas instituciones públicas; la constante violación a los derechos humanos; y las miles de personas encarceladas como resultado de la legislación sobre drogas.

La segunda causa se relaciona con el fallo histórico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que, en noviembre de 2015, determinó la inconstitucionalidad de cinco artículos de la Ley General de Salud (235, 237, 245, 247 y 248) y otorgó un amparo federal a cuatro personas para cultivar, poseer, transportar y consumir marihuana con fines lúdicos o recreativos. Este fallo se basó en el reconocimiento de que la prohibición del consumo personal de marihuana es contraria al *derecho al libre desarrollo de la personalidad*. Una de las consecuencias de esta resolución es la conformación de dos realidades jurídicas paralelas que se viven hoy día en México: la que aplica a las cuatro personas amparadas y protegidas por la justicia federal para el uso personal y recreativo de la marihuana, y la que norma a la mayor parte de la población mexicana.

Estos factores revivieron la discusión en torno al uso y la legalización de la marihuana en México, polémica que se extiende hasta el día de hoy sin que existan conclusiones definitivas. En estas discusiones también participó de forma muy activa la sociedad civil, realizando foros públicos y convocando a grupos civiles en favor de la legalización de la marihuana.² El tema también se vio influido por una *ola legalizadora* que proviene de América del Sur y de Estados Unidos por los cambios legales que tuvieron lugar en Uruguay desde el año 2013 (véase Anexo, parte iv),³ así como en California. Por la gran importancia y las implicaciones que este debate tiene en la agenda política, el presente análisis aborda el tema del *cannabis* en México y ofrece un panorama general sobre su situación actual. Un estudio de la fundación Friedrich Ebert señala que en México el esfuerzo en favor de la contención y prohibición destina 16 veces más recursos financieros para el control de la oferta, que en políticas preventivas y de salud para evitar el consumo.⁴

¹ Investigadora en la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

² Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales Espolea y México Unido contra la Delincuencia, así como el patrocinio al fomento de los debates públicos de fundaciones internacionales como la Friedrich Ebert Stiftung y Open Society.

³ México Unido contra la Delincuencia, *Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina*, Transform Drug Policy Foundation, Ciudad de México, 2013.

⁴ Aram Barra, “La política de drogas en México: prevención, reducción de daños y reasignación presupuestal”, en *Perspectivas*, núm. 1, Friedrich Ebert Stiftung, Ciudad de México, agosto de 2013.

La legalización del *cannabis* en Estados Unidos ha despertado gran interés en México, en especial la regulación con fines recreativos que se aprobó el 8 de noviembre de 2016 en California, por las distintas implicaciones que tiene en territorio mexicano, principalmente en la frontera norte. California es uno de los cuatro estados que limita con México, además de que es el más poblado y rico del territorio estadounidense, en donde residen alrededor de 37.5 millones de habitantes, de los cuales los latinos representan el grupo étnico más numeroso. En ese estado se concentra cerca de la mitad de la industria del *cannabis* de los Estados Unidos de América, y fue el primero en legalizar, desde 1996, el uso médico de marihuana. Con la legalización para su uso recreativo es de esperar que en los próximos años la industria *legal* del *cannabis* se expanda y California viva un auge económico que puede llegar a significar entre siete mil y 22 mil millones de dólares en cuatro años, generando alrededor de mil millones en impuestos estatales. En cambio, al otro lado de la frontera, en México, se siguen destinando recursos económicos y exponiendo la vida de las fuerzas de seguridad del Estado y de miles de ciudadanos en una lucha estéril, sangrienta y contraproducente para erradicar y decomisar cargamentos de marihuana. En este sentido, los programas de cooperación para el combate a las drogas en el país, que tienen el *respaldo del gobierno federal* de Estados Unidos, como la Iniciativa Mérida, se contraponen con la legalización a nivel *estatal* del empleo para fines médicos, científicos y recreativos de la marihuana (véase Anexo, parte v).

De las sustancias ilícitas, el *cannabis* es la de mayor consumo a nivel mundial; sin embargo, no existen datos precisos sobre la extensión de los cultivos y la producción potencial de los mismos. Las cifras que se manejan en diversos informes son más bien indicativas, algunas de ellas con importantes rangos de variación, lo que indica la gran incertidumbre que existe en torno a las estimaciones realizadas.

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS SOBRE EL *CANNABIS* Y SU CULTIVO

Durante mucho tiempo el *cannabis* ha tenido una notable importancia en el régimen internacional de fiscalización de drogas. En la actualidad se basa en la Convención Única sobre Estupefacientes, donde se limitó la producción, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión del *Cannabis sativa* (*cannabis*), y se autorizó exclusivamente para fines médicos y científicos. En esta Convención el *cannabis* se clasificó dos veces: en la Lista I, como parte de las sustancias muy adictivas y de probable uso indebido, mientras que la segunda clasificación corresponde a la Lista IV, en donde se incluyeron a los estupefacientes clasificados en la Lista I, pero con “*propiedades particularmente peligrosas*” y de “*escaso o nulo valor terapéutico*”.⁵ La inclusión del *cannabis* en estas listas ha sido objeto de controversia, pues con ella se negó la posibilidad de reconocer la utilidad de la planta para fines médicos y terapéuticos, además de que representó uno de los intentos más importantes por limitar su uso exclusivamente a la investigación.

A lo largo de la historia, el *cannabis* ha tenido diversos fines: se ha utilizado como fuente de alimento, en la fabricación de textiles, así como para fines médicos, espirituales, religiosos y recreativos o lúdicos. Algunos de estos usos se extienden hasta la actualidad. Incluso uno de los productos que se derivan de esta planta, la marihuana, es la sustancia ilícita de mayor consumo en todo el mundo, incluyendo México. La composición química del *cannabis* es bastante compleja, puesto que contiene más de 500 compuestos químicos diferentes y más de sesenta cannabinoides (fitocannabinoides), de los cuales el Delta₉-tetrahidrocannabinol (D₉-THC o THC) es el principal compuesto psicoactivo de la marihuana, el más abundante y al que se le asocian diversos usos

⁵ Transnational Institute (TNI), *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*, TNI, Amsterdam-Swansea, 2014.

médicos y terapéuticos.⁶ La potencia del *cannabis*, que se mide por el grado de concentración del D₉-THC, ha aumentado de manera constante desde las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado, en donde el promedio de cantidad de THC podía variar entre 3.7 y 7.5 por ciento según el tipo de planta y las técnicas utilizadas para su cultivo. Sin embargo, en la actualidad algunos extractos del *cannabis* pueden dar lugar a productos con cantidades extremas del THC de hasta el 80 por ciento. Otros compuestos de la planta son el cannabidiol (CBD) y el cannabinol (CBN).

El *cannabis* se cultiva en diversos climas y altitudes, desde el nivel del mar hasta tres mil metros de altura, puede crecer en cualquier zona geográfica y desde hace ya varias décadas esta planta se siembra en grandes extensiones en todo el mundo. En el caso particular de México, el cultivo del *cannabis* se extiende a casi todos los estados del país, pero la mayor producción corresponde a las regiones que cuentan con las condiciones adecuadas en cuanto a altitud, clima, disponibilidad de cuerpos de agua para favorecer el crecimiento de las plantaciones, además de una orografía accidentada que dificulte el acceso a la zona y encubra los plantíos para que no puedan ser detectados por las autoridades correspondientes.

Una de las zonas geográficas con mayor incidencia en cuanto al cultivo de *cannabis* es la región conocida como el “Triángulo Dorado del Narcotráfico”, ubicada entre los estados de Chihuahua, Sinaloa y Durango, en el noroeste del país. Otras entidades con producción significativa son Guerrero, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Tamaulipas, Oaxaca y Sonora.

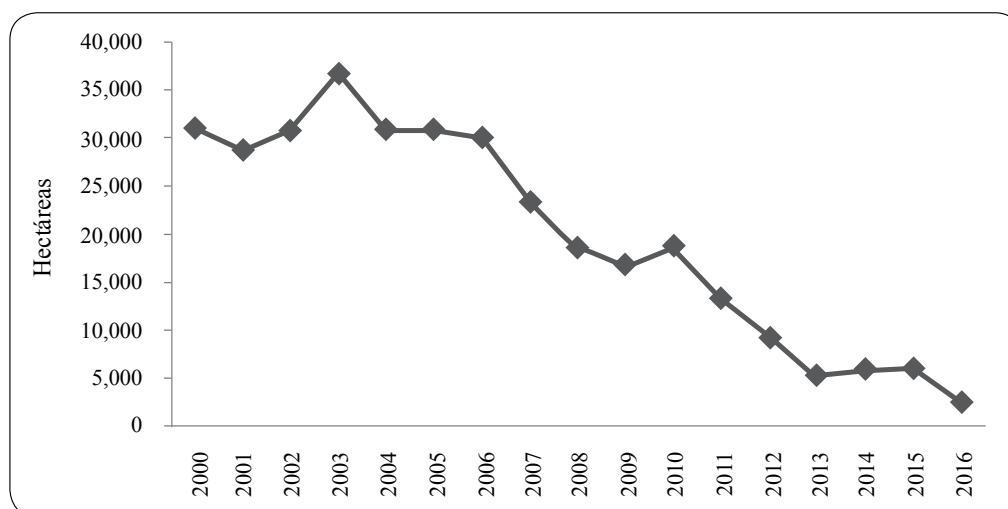
En el caso particular de México, las estimaciones del gobierno estadounidense señalan que durante el periodo que va de 1999 a 2001, la superficie cultivada de marihuana se incrementó de 122,500 a 169,800 hectáreas. Por el contrario, Naciones Unidas considera que se dio un descenso de 160,100 a 144,800 ha en el mismo periodo. Cifras más recientes consideran que la producción de marihuana en México fue de 7,400 toneladas métricas en 2001, y pasó a 21,500 en 2008, lo que se traduce en un incremento de aproximadamente 190.5 por ciento en sólo siete años.⁷ Estas cifras exponen claramente lo difícil que resulta, con la limitada y fragmentada información de que se dispone, realizar un análisis a lo largo del tiempo de la superficie cosechada con *cannabis*. Una alternativa para dimensionar la magnitud de la producción de la planta en el territorio nacional es el indicador sobre el número de hectáreas erradicadas. Los reportes de detección y destrucción de cultivos ilícitos en México permiten identificar una tendencia claramente descendente en los plantíos de *cannabis* erradicados, que pasaron de 31,061.4 ha en el año 2000 a 2,459.8 en 2016, lo que se traduce en una disminución de alrededor de 92.1 por ciento en un lapso de sólo 16 años.

Las mayores afectaciones se dieron entre 2000 y 2006, puesto que 219,028 hectáreas sembradas con *cannabis* fueron erradicadas. El punto máximo se alcanzó en 2003, cuando las fuerzas de seguridad del Estado mexicano destruyeron 36,585 ha. En los siguientes años, hubo un descenso muy pronunciado en los plantíos de *cannabis* erradicados, pues entre 2007 y 2012 solamente se afectaron 99,856 ha, es decir, 119,172 menos que en el periodo anterior. Este descenso se acentúa durante 2013 y 2016, en donde se destruyeron sólo un total de 19,644 ha, las cuales, comparadas con los anteriores años, pueden considerarse poco significativas (véase Gráfica 1).

⁶ Para mayor información véase Raquel Peyraube y José Carlos Bouso, *¿Marihuana como medicina? Usos médicos y terapéuticos del cannabis y los cannabinoides*, México Unido contra la Delincuencia, Ciudad de México, 2015.

⁷ Para mayor detalle, véase Gerardo Guajardo Cantú, Aram Javier Villasana Falcón y Ana Lucía Cárdenas Gaehd, “Revisión de la política de drogas en México. Estimaciones: México, 2011”, trabajo presentado en las “Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la marihuana”, Senado de la República, LXIII Legislatura y Cámara de Diputados LXIII Legislatura, Ciudad de México, enero de 2016. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/marihuana/sala.php>>. Consultado en octubre de 2016.

Gráfica 1
HECTÁREAS DE MARIHUANA
ERRADICADAS EN MÉXICO ENTRE 2000 Y 2016



FUENTE: elaboración propia con base en Presidencia de la República, *IV Informe de Gobierno*, 2016. Disponible en <<https://www.gob.mx/>>. Consultado en noviembre de 2016.

Todo indica que este descenso en las extensiones de los cultivos de *cannabis* erradicadas en los últimos 16 años en México se relaciona con una disminución de la demanda de marihuana mexicana en Estados Unidos, así como con la despenalización de la producción, venta y consumo de *cannabis* en diversos estados de esa nación. Hasta hace algunos años, entre 40 y 70 por ciento de la marihuana que se consumía en el país vecino se importaba de México, pero en la actualidad los cárteles mexicanos se enfrentan a nuevos productores estadounidenses que cultivan *cannabis* de mejor calidad. Por ello, la producción de marihuana está dejando de ser un negocio redituable para los narcotraficantes nacionales, que han optado por transitar del cultivo del *cannabis* a la amapola (adormidera), de donde se extraen los componentes naturales para producir, entre otras drogas, la goma de opio, la morfina y la heroína, opiáceos con una demanda creciente en el mercado estadounidense y que generan ganancias de miles de millones de dólares al año para las organizaciones criminales de México (véase Cuadro 1).

En cuanto a las ganancias económicas que genera el tráfico de drogas, estimaciones de Guajardo, Villasana y Cárdenas han señalado que en 2011 los ingresos por la venta de narcóticos fluctuaron entre 2,066.3 y 8,713.6 millones de dólares, de los cuales los dividendos netos representan entre 12 y 16 por ciento, esto es, entre 252.9 y 1,417.7 millones de dólares. La marihuana genera entre 33 y 41 por ciento de los ingresos de esas ventas y entre 43 y 45 por ciento de las utilidades netas que obtienen los cárteles mexicanos por el narcotráfico.⁸ Otros análisis consideran que el valor comercial de la marihuana en México es de cuarenta dólares la libra, mientras que en Estados Unidos tiene un precio promedio de 400 dólares la libra, esto es, diez veces más. Los precios de venta y las ganancias obtenidas son mayores en el caso de la marihuana de

⁸ Gerardo Guajardo Cantú, Aran Villasana Falcón y Ana Lucía Cárdenas Gaehd, “Una revisión a la política de drogas en México”, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), Madrid, España, 2012. Disponible en: <<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/550>>. Consultado en octubre de 2016.

alta potencia conocida como “sin semilla”.⁹ Algunos analistas señalan que las organizaciones criminales mexicanas reciben ganancias anuales de entre mil y dos mil millones de dólares por la venta de marihuana en el territorio norteamericano, lo que representa entre el 15 y el 26 por ciento de sus ingresos totales.¹⁰

Cuadro 1
PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE TOTAL DE CULTIVOS ILÍCITOS ERRADICADOS
EN MÉXICO DE MARIHUANA Y AMAPOLA EN EL PERIODO 2000-2016

Año	Hectáreas totales	Erradicación de cultivos ilícitos	
		Porcentaje	
		Marihuana	Amapola
2000	46,779.3	66.4	33.6
2001	47,851.6	60.1	39.9
2002	49,932.8	61.6	38.4
2003	56,619.3	64.6	35.4
2004	46,778.1	66.0	34.0
2005	52,466.1	58.8	41.2
2006	47,051.4	64.1	35.9
2007	34,726.2	67.1	32.9
2008	31,849.5	58.6	41.4
2009	31,514.3	53.0	47.0
2010	34,065.7	54.5	45.5
2011	29,819.8	45.0	55.0
2012	24,950.9	36.7	63.3
2013 ^{p/}	20,027.8	26.8	73.2
2014 ^{p/}	27,701.9	21.0	79.0
2015 ^{p/}	32,411.2	18.5	81.5
2016 ^{p/}	18,426.8	13.3	86.7

p/ Cifras preliminares. Para 2016 datos preliminares al 31 de julio.

FUENTE: elaboración propia con base en Presidencia de la República, *IV Informe de Gobierno*, 2016.

Disponible en: <<https://www.gob.mx/>>. Consultado en noviembre de 2016.

Es de esperarse que en los siguientes años se reduzcan las ganancias de los cárteles mexicanos por la venta y distribución de marihuana en Estados Unidos, debido a la creciente producción legal de *cannabis* en ese país, a la despenalización del uso de la marihuana en distintos estados y al aumento de la calidad del producto.¹¹ Es así como los narcotraficantes nacionales se enfrentan a nuevas condiciones de mercado y a una competencia legal, protegida y regulada por las autoridades estatales del vecino país del norte.

⁹ Organización de los Estados Americanos (OEA), *El problema de drogas en las Américas. Estudios sobre la economía del narcotráfico*, Organización de Estados Americanos, Washington, D. C. Disponible en: <http://www.oas.org/es/centro_informacion/publicaciones.asp>. Consultado en noviembre de 2016, p. 138.

¹⁰ Daniel Porto C., “La economía del narcotráfico y su dinámica en América Latina”. en Íconos, *Revista de Ciencias Sociales*. núm. 47, septiembre de 2013, Quito, Ecuador, pp. 135-153.

¹¹ Arturo Rocha, “Política de drogas: lecciones para México”, en *Nexos*, Ciudad de México, febrero de 2014. Disponible en: <www.nexos.com.mx/?p=18367>. Consultado en noviembre de 2016.

LAS CIFRAS SOBRE CONSUMO RECREATIVO DE MARIHUANA

La marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo en todo el mundo y se cultiva en casi todos los países del planeta. Según el “Informe Mundial sobre las Drogas 2016”,¹² entre 128 y 234 millones de personas de 15 a 64 años consumieron marihuana por lo menos una vez en el año anterior al estudio, lo que representa aproximadamente 3.8 por ciento de la población mundial. Esta proporción se ha mantenido prácticamente estable desde 2014 y es 27 por ciento más alta que en 1998.¹³ Alrededor de 24 por ciento del total de usuarios de marihuana se ubican en la región de las Américas, pero con una gran heterogeneidad entre países. Su consumo entre la población escolar es superior a 20 por ciento en Antigua y Barbuda, Canadá, Chile y Estados Unidos, mientras que en países como El Salvador, Honduras, Panamá y Brasil, la prevalencia es menor a 5 por ciento; Estados Unidos y Canadá son los países con los mayores índices de consumo de esta sustancia.¹⁴

En el caso mexicano, los escasos datos disponibles, como los de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) 2011, reportan que cerca de un millón 200 mil personas, de doce a 65 años, consumieron alguna sustancia ilícita en los doce meses anteriores a la realización de la encuesta; de los cuales 0.7 por ciento eran fármacodependientes. La marihuana fue la sustancia ilícita más utilizada y representó 80 por ciento del consumo total de drogas; la cocaína se ubicó en segundo lugar con un consumidor por cada 2.4 usuarios de marihuana.¹⁵

Los niveles más elevados de empleo de sustancias ilícitas (2.8 por ciento) se registraron en los estados del norte del país (Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa); y la prevalencia más baja correspondió a los de la región sur (0.6 por ciento): Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Chiapas y Tabasco. Respecto de la utilización de sustancias ilícitas alguna vez en la vida (incidencia acumulada), la marihuana fue también la droga de mayor preferencia, con un significativo incremento entre 2002 y 2011, periodo durante el cual pasó de 3.5 a 6 por ciento. Es decir, en sólo nueve años su consumo entre la población mexicana de doce a 65 años registró una elevación de alrededor de 71.4 por ciento. La edad promedio para el inicio en el uso de narcóticos fue de veinte años para las mujeres y 18 años en los hombres, mientras que la práctica de consumir alcohol comienza en edades más tempranas: 16.6 años en los hombres y 19 en el caso de las mujeres.

Datos más recientes de la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014 señalan que la marihuana es la sustancia ilícita más consumida en la secundaria y el bachillerato. La prevalencia de esta sustancia alcanzó alguna vez el 10.6 por ciento de los estudiantes (6.1 en secundaria y 18.1 en bachillerato) y da cuenta del 62 por ciento del consumo de drogas ilegales y médicas entre este segmento de población.¹⁶

¹² UNODC, *Informe Mundial sobre las Drogas 2016*, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Viena, 2016 (www.unodc.org).

¹³ La marihuana se consume generalmente como cigarrillo o por medio de pipas comunes o de agua (cachimbas). Entre los nombres más conocidos de esta sustancia en español se encuentran los de mota, canuto, carrujo, pasto, huato, mafu, juana, juanita, hierba, cartuchos, churros, *yoints*, mala yerba, marinaje, porro, toque, entre otros. La marihuana también se puede consumir como tópicos, tinturas, cápsulas y parches.

¹⁴ Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría de Seguridad Multidimensional, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y Observatorio Interamericano de Drogas, *Informe del uso de drogas en las Américas 2015*, Washington, D. C., 2015. Disponible en: <http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-154/15>. Consultado en noviembre de 2016. Sobre los avances legales véase el Anexo del presente texto.

¹⁵ Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Instituto Nacional de Salud Pública y Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de Drogas*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Ciudad de México, 2012. Disponible en: <www.conadic.gob.mx, www.cenadic.salud.gob.mx, www.insp.mx>. Consultada en octubre de 2016.

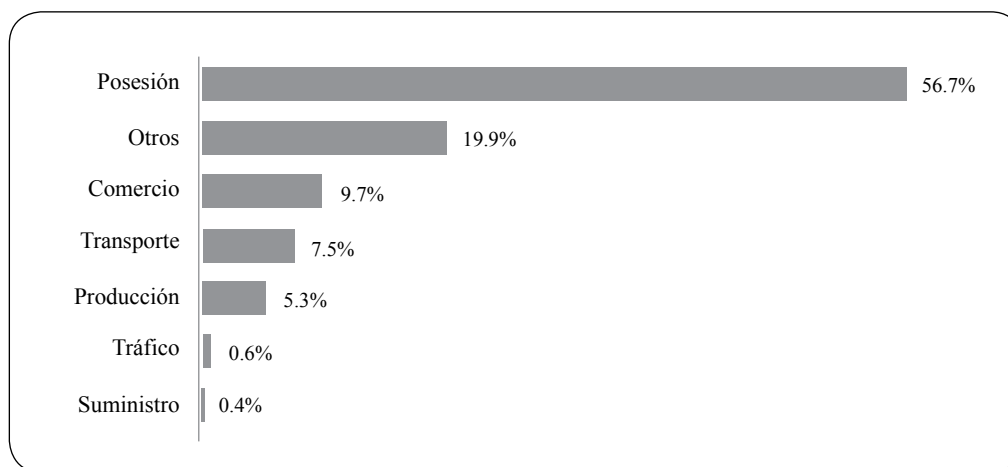
¹⁶ Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz, Comisión Nacional contra las Adicciones, Secretaría de Salud, *Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes 2014: Reporte de Drogas*, Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz (INPRFM), Ciudad de México, 2015.

LAS CIFRAS DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD POR DELITOS CONTRA LA SALUD

En el actual debate sobre la penalización-legalización de la marihuana, diversos analistas han señalado que uno de los efectos adversos de la actual estrategia penal seguida para hacer frente a los problemas vinculados con las drogas en México ha sido el encarcelamiento tanto de actores menores relacionados con el tráfico ilícito como de consumidores con posesiones de cantidades pequeñas de alguna sustancia ilícita, principalmente marihuana y cocaína. Al respecto, la evidencia empírica muestra que del total de delitos del fuero federal cometidos en 2013 (98,189), casi 20 por ciento (19,366) fueron delitos contra la salud tipificados tanto en el Código Penal Federal (8,836) como en la Ley General de Salud (9,228), así como en la Ley General contra la Delincuencia Organizada (1,302).

De acuerdo con el Código Penal, de los 8,836 delitos contra la salud que se reportaron ese año, casi 57 por ciento (5,009), fueron por posesión de sustancias ilícitas, seguidos aunque con un margen muy amplio por los delitos de comercio (9.7 por ciento), transporte (7.5), producción (5.3), tráfico (0.6) y suministro (0.4) (véase Gráfica 2).

Gráfica 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA SALUD
DE ACUERDO CON EL Código Penal Federal (CPF), 2013



FUENTE: elaborada a partir de Secretaría de Gobernación (SG), *Reporte de incidencia delictiva del fuero federal por entidad federativa 2012-2014*, SG, Distrito Federal, 2014. Disponible en: <[http://secretaria-doejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/5/images/Publicacionfuero federal\(2\).pdf](http://secretaria-doejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/28/5/images/Publicacionfuero federal(2).pdf)>. Consultado en noviembre de 2016.

En el caso de los 9,228 delitos tipificados en la Ley General de Salud (LGS), 84.4 por ciento (7,969) fueron delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y 13.6 por ciento se incluyeron en otros delitos previstos en esa Ley. Por su parte, los delitos contra la salud tipificados en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFDO), sumaron 1,302, de los cuales 95.6 por ciento se clasificaron dentro de “Otros delitos previstos en la LFDO” y 4.4 por ciento (57) como delitos contra la salud, pero sin ahondar en detalles.

Un estudio realizado por Bergman *et al.*, sobre el delito y la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México,¹⁷ pone de manifiesto que los presos por delitos contra la salud en las cárceles de estas dos entidades federativas representaron 5.5 por ciento en 2002, 7.2

¹⁷ Marcelo Bergman *et al.*, *Delito y cárcel en México: deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: indicadores clave*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, 2014.

en 2005, 8.6 en 2009 y 2.1 en 2013. La mayoría de los internos por este tipo de delitos fueron detenidos por comercializar con marihuana y cocaína por montos inferiores a 2,400 pesos, y una cuarta parte de ellos por menos de 270 pesos; estos montos tan bajos hacen suponer que se trata más bien de simples consumidores que han sido equiparados con traficantes o narcomenudistas.

De acuerdo con las cifras proporcionadas por Giacomello, entre 30 y 60 por ciento de las mujeres en prisión en México están acusadas de delitos relacionados con las drogas; y en el caso de los estados fronterizos del norte del país este porcentaje se incrementa a entre 75 y 80 por ciento. Las mujeres indígenas son las más vulnerables y representan 5 por ciento del total de la población femenina que se encuentra en prisión, pero el 43 por ciento de ellas lo están por delitos contra la salud.¹⁸

En México, el consumo de sustancias ilícitas no se tipifica como delito en la legislación; sin embargo, en la práctica sí ha sido criminalizado, lo que se expresa en el número tan significativo de personas que han sido detenidas, procesadas y sentencias por esta causa. De acuerdo con Pérez Correa y Silva, entre 2009 (año en que se aprobó la Ley de Narcomenudeo) y 2013 fueron detenidas 140,860 personas por utilizar drogas en México, a las que se suman 53,769 averiguaciones previas por la misma razón en el sistema federal, lo que constituye una transgresión de sus derechos fundamentales.¹⁹

EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA PROHIBICIÓN.

LEGALIZACIÓN DEL *CANNABIS* EN MÉXICO

Y SU REGULACIÓN EN DISTINTOS PAÍSES²⁰

Hasta hace algunas décadas, en el mundo la producción, distribución, compra-venta, posesión y consumo del *cannabis* estaban prohibidos en la mayoría de los países. Sin embargo, esta situación se está modificando y hoy día muchas naciones han llevado a cabo reformas para flexibilizar su regulación legal, y otras comienzan a discutir la posibilidad de hacerlo. De un enfoque represivo de *tolerancia cero* y la estricta aplicación de la ley se está transitando a una búsqueda de alternativas normativas a la llamada “guerra contra las drogas”.

En este apartado se hace una revisión de la legislación vigente en 33 países, que fueron seleccionados por la diversidad de su normatividad y por la experiencia que proporcionan para México, en donde la discusión ha adquirido relevancia política por las implicaciones en ámbitos como la seguridad pública y la seguridad nacional. Para la presentación de la información los países se clasificaron en cinco grupos: en el primero se incluyeron 18 naciones con legislaciones que prohíben cualquier utilización del *cannabis* y de la marihuana: Argentina, Brasil, Belice, Cuba, España, Francia, Guatemala, Honduras, Chile, China, India, Italia, Japón, El Salvador y República Dominicana. Dentro de este grupo se identifica a tres con las legislaciones más restrictivas del mundo: Cuba, China y Japón. El segundo grupo lo conforman cuatro países latinoamericanos con legislaciones que criminalizan cualquier uso del *cannabis*; sin embargo, aceptan la posesión de cierta cantidad para consumo personal, la cual no se puede rebasar porque se corre el riesgo de que el delito se tipifique como posesión con fines de tráfico. En el tercero están siete países con legislaciones que permiten únicamente el uso con fines médicos del *cannabis*; mientras que en el cuarto conjunto se incluyen cuatro naciones en donde el consumo médico y recreativo está permitido, pero con distintos niveles de apertura. En el quinto y último

¹⁸ Corina Giacomello, *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*, documento informativo del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2013. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/ngo/ipdg/idpc-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_spanish.pdf>. Consultado en noviembre de 2016.

¹⁹ Catalina Pérez Correa y Karen Silva, “Consumo y consumidores de drogas de uso ilícito en México”, en Colectivo de Estudios de Drogas y Derechos (CEDD), *En búsqueda de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*, Ciudad de México, 2014. pp. 110-124.

²⁰ Véase Anexo.

se rescatan las experiencias de tres de los países que se caracterizan por tener situaciones mixtas en cuanto a la regulación del *cannabis*: Alemania, Australia y Estados Unidos. Es decir, son naciones en donde coexisten estados y territorios que prohíben cualquier posesión de la sustancia, con otros que la han legalizado para usos médicos, recreativos, o ambos. Todo ello tiene que ver con el sistema político de cada nación. Las evidencias disponibles permitieron identificar una serie de características importantes respecto de las normas que regulan el *cannabis*, entre las que destacan las siguientes:

- A nivel mundial, la regulación jurídica sobre el *cannabis* es muy heterogénea y es la sustancia que actualmente se encuentra en una profunda crisis de definición de su estatus legal.
- Las leyes que regulan el *cannabis* en la mayoría de los países incluidos en la revisión son las mismas que norman a otras drogas.
- En un buen número de naciones al *cannabis* se le clasifica como estupefaciente, esto es, en la misma categoría que la cocaína, la heroína, el éxtasis, el opio, las anfetaminas y el LSD. Algunas excepciones son la Ley del Opio de 1976 de los Países Bajos que, de acuerdo con tres criterios: *i*) modificaciones a la personalidad del consumidor, *ii*) daños a la salud, y *iii*) costos que genera a la sociedad, establecen la diferencia entre “drogas duras” y “drogas blandas”, en donde se incluye a la marihuana. La normatividad sobre drogas de Reino Unido ubica también a la marihuana en una categoría distinta de las sustancias más nocivas, apartándose así del sistema de clasificación de Naciones Unidas, en donde los extractos de *cannabis* –la marihuana, el hachís y el aceite de *cannabis*– se clasifican como estupefacientes en las listas I y IV de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961.
- En Cuba al *cannabis* se le tipifica como una “droga dura”, capaz de transformar notablemente el comportamiento humano.
- Las distintas regulaciones distinguen entre la tenencia para consumo personal y la posesión para comercio y suministro a terceras personas. Este último tipo de posesión se encuentra penado en casi todas las naciones, incluso en aquellos que han despenalizado su consumo.
- En casi todos los países estudiados, las legislaciones locales establecen penas muy superiores para la producción y la comercialización de *cannabis*, en comparación con las aplicables por su posesión.
- El consumo de marihuana en los países donde no constituye un delito es relegado a la esfera privada o a los *coffee shops*, pues no se considera “apropiado” fumarla en espacios públicos, bares o restaurantes. Si alguien lo hace no se aplican sanciones, pero a la persona se le puede pedir que salga del local, como sucede en Holanda.
- Algunos ordenamientos legales establecen umbrales cuantitativos para el uso personal de marihuana y otras sustancias. Por ejemplo, Portugal define este umbral como la cantidad necesaria para un consumo individual de diez días y lo establece en 25 gramos. Cuando no hay pruebas que indiquen la intención de suministrarla a terceros, las cantidades, aunque sean mayores, se consideran para consumo personal.
- En Jamaica la ley permite la posesión de 56 gramos de marihuana para uso personal; en Colombia de veinte gramos; en tanto que en México este umbral legal se fija en cinco gramos. Actualmente, en el caso mexicano después de esta cantidad la ley considera la posesión como delito con la intención de suministro y comercialización.

- La edad mínima establecida en las regulaciones actuales de los países que permiten el consumo personal de marihuana va de 18 a 21 años; por ejemplo, en los Países Bajos es de 18 años al igual que en Uruguay, mientras que en Estados Unidos las leyes del Distrito de Columbia, Oregon, Washington, Colorado, California, Massachusetts y Nevada autorizan únicamente a los mayores de 21 años a poseer la sustancia, así como a cultivar plantas de marihuana en sus residencias privadas. La cantidad establecida para el consumo es de treinta gramos.
- Las leyes antidrogas en países como China y Japón son muy estrictas y se aplican al *cannabis*. En China se impone la pena de muerte por conductas que involucren violación a las normatividades en materia de drogas. Hay estimaciones de que al menos 600 personas fueron ejecutadas en 2014 por cuestiones relacionadas con narcóticos; sin embargo, datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) indican que las empresas chinas son dueñas de más de la mitad (309) de las 606 patentes mundiales relacionadas con el *cannabis*.
- De acuerdo con diversos analistas, Israel se ha convertido en el líder mundial de la investigación científica y uso médico de la marihuana. Científicos de ese país han desarrollado un tipo de marihuana que no contiene THC (*Tetrahydrocannabinol*), el componente psicoactivo de la planta y que provoca lo que se conoce popularmente como “colocón”. La nueva variedad contiene una mayor cantidad de *cannabidol* (CBD), el otro componente básico de la marihuana junto con el THC, que no produce alteraciones mentales, pero sí tiene efectos positivos para la salud. El programa de *cannabis* medicinal en Israel cuenta con más de 22 mil pacientes registrados y se estima que en 2018 el número se podría elevar hasta cuarenta mil.
- Los tratamientos médicos y terapéuticos a base de *cannabis* son, en general, caros.

Todos estos ejemplos desafían el carácter generalizador de las listas anexas a las convenciones de las Naciones Unidas y reflejan la realidad de que el *cannabis* debería tratarse como un caso especial.

En el caso de México, la legislación relativa al *cannabis* se establece fundamentalmente en dos ordenamientos: Ley General de Salud (LGS) y el Código Penal Federal (CPF). En la Ley General de Salud, el Capítulo V es el que regula todo lo relativo a los “estupefacientes”; el Artículo 234 enlista las diversas sustancias que se consideran como tales, entre ellas, la “*cannabis* sativa, índica y americana o mariguana, su resina, preparados y semillas”. El último párrafo del Artículo 235 abre la posibilidad de llevar a cabo “actos” para fines médicos y científicos con cualquiera de las sustancias clasificadas como estupefacientes en el Artículo 234, para lo cual se requerirá de autorización por parte de la Secretaría de Salud. Por su parte, el Artículo 237 prohíbe “la siembra, cultivo, cosecha, elaboración, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte en cualquier forma, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo” del “[...] *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana...”, además de los estupefacientes definidos en el Artículo 234.

El 21 de agosto de 2009 entró en vigor un decreto que reforma la Ley General de Salud, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. El decreto se conoce popularmente como Ley de Narcomenudeo, en virtud de que se orientó a combatir el comercio de drogas al por menor y determinar las cantidades máximas de las diversas sustancias permitidas para el consumo personal: de cinco gramos en el caso del *cannabis*, dos gramos

de opio, medio gramo de cocaína, cincuenta miligramos de heroína o cuarenta miligramos de metanfetamina o MDMA.²¹

En el Código Penal Federal al *cannabis* se le considera como parte de los “narcóticos, estupefacientes, psicotrópicos y demás sustancias o vegetales” señalados en la LGS y en los convenios y tratados internacionales ratificados por México; asimismo, tipifica todas las conductas que se relacionen con la producción, transporte, tráfico, comercialización, suministro (gratuito o prescrito sin la autorización prevista en la LGS), con penas que van de uno a 25 años de prisión, dependiendo del delito, mas no de la sustancia ilícita.²²

El 21 de abril de 2016, el presidente Peña Nieto envió al Senado de la República una iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del Artículo 195 del Código Penal Federal con el

[...] objetivo de permitir la siembra, cosecha, cultivo, preparación, acondicionamiento, adquisición, posesión, comercio, transporte, prescripción médica, suministro, empleo, uso, consumo y, en general, todo acto relacionado con la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, o su resina, exclusivamente con fines científicos y médicos, con el fin de poner a disposición de los pacientes que lo requieran, los medicamentos que se obtengan de dichas sustancias, siempre que se cumpla con lo dispuesto en la Ley General de Salud, los reglamentos, normas oficiales mexicanas, acuerdos administrativos del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud, los protocolos, y demás disposiciones jurídicas aplicables.²³

Además, la iniciativa propone el uso del *cannabis* para la investigación científica y aumentar de cinco a 28 gramos la dosis máxima personal para posesión y traslado de marihuana, lo que permitiría dejar en libertad a importantes grupos de población a las que se les criminalizó por portar más de cinco gramos de la planta y hoy en día se encuentran purgando condenas absurdas o están sujetos a procesos legales. Al igual que otros analistas, consideramos que este incremento de la dosis de marihuana representa en realidad una autorización para su consumo lúdico.

El 16 de diciembre de 2016, el Senado de la República aprobó el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y del Código Penal Federal, en materia de regulación y uso de la marihuana”, bajo los siguientes términos:

- 1) Faculta a la Secretaría de Salud para que: a) diseñe y ejecute políticas públicas que regulen el uso medicinal de los derivados farmacológicos de la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, entre los que se encuentra el tetrahidrocannabinol (THC), sus isómeros y variantes estereoquímicas, así como para normar la investigación y la producción nacional de los mismos; y b) autoriza la importación de los derivados farmacológicos de la *cannabis* sativa, índica y americana o marihuana, entre ellos el tetrahidrocannabinol, sus isómeros y variantes estereoquímicas;
- 2) Elimina a la nabilona y al cáñamo de la lista de las sustancias que se consideran como un problema grave para la salud pública.

²¹ Capítulo VII de la Ley General de Salud, titulado “Delitos contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo”, numeral 479.

²² María Cristina Sánchez Ramírez “Antecedentes históricos y normatividad actual del *cannabis*. Segunda parte”, en *Mirada legislativa*, núm. 94, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, LXIII Legislatura, Ciudad de México, octubre de 2016.

²³ Presidencia de la República, “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el párrafo tercero del Artículo 195 del Código Penal”, Ciudad de México, 22 de abril de 2016. Disponible en: <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/iniciativa-de-reforma-a-la-ley-general-de-salud-y-al-codigo-penal-federal>>. Consultada en noviembre de 2016.

- 3) También se indica que la siembra, cultivo o cosecha de plantas de marihuana no será punible cuando estas actividades se lleven a cabo con fines médicos y científicos, en los términos y condiciones de la autorización, que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal.
- 4) Establece que los productos que contengan concentraciones del uno por ciento o menores de THC, y que tengan amplios usos industriales, podrán comercializarse, exportarse e importarse, cumpliendo con los requisitos establecidos en la regulación sanitaria.²⁴

REFLEXIÓN FINAL

El dictamen aprobado por el Senado de la República sobre el uso medicinal de la marihuana se encuentra actualmente en la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y eventual aprobación o desaprobación. Si bien no aborda el tema relacionado con la dosis máxima de *cannabis* para consumo personal, ello no significa, en opinión de los senadores, que haya sido rechazado o desaprobado, sino que se analizará, discutirá y dictaminará en fechas próximas.²⁵

Este dictamen representa un gran avance respecto del prohibicionismo, que se ha traducido en una política pública de combate y penalización de la producción, tráfico, suministro, comercio y posesión de sustancias proscritas mediante el uso de la fuerza pública y la creciente incorporación del Ejército y la Marina en las tareas para erradicar el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización y uso de sustancias declaradas ilegales. En la esfera penal, la prohibición o tolerancia cero ha tenido un impacto significativo en el número de personas recluidas por delitos contra la salud, aunque la mayoría sean por posesión de pequeñas cantidades de sustancias ilícitas. Es decir, se considera a consumidores como si fueran traficantes, con penas a purgar por largos años.

El reconocimiento que se hace en este dictamen sobre el valor médico y terapéutico del *cannabis*, el cual ha sido negado de manera sistemática en los distintos tratados de fiscalización internacionales de drogas que ha suscrito México, constituye un gran acierto. Sin embargo, se trata un dictamen limitado cuando se le compara con el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reconoce claramente que la decisión sobre el consumo lúdico de la marihuana pertenece a cada individuo, y su prohibición es violatoria del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

POST SCRIPTUM

En la primera Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el 5 de febrero de 2017, se permite el uso médico y terapéutico del *cannabis* y sus derivados a todas las personas, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación aplicable (Artículo 9º, apartado D, párrafo 7). Sin embargo, esta disposición entrará en vigor cuando la ley general en la materia lo disponga (Artículo 5º Transitorio).²⁶

²⁴ Sistema de Información Legislativa (SIL), “Dictamen de las Comisiones Unidas de Salud, Justicia, Gobernación, Seguridad Pública, Derechos Humanos y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y se reforma el Código Penal Federal, en materia del uso de la marihuana”, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2016. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?sid=5e60eedbee077047c05e0819a5f69d5b&Clave=3463041>. Consultado en diciembre de 2016.

²⁵ Este artículo se terminó de redactar en diciembre de 2016.

²⁶ Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, Órgano de Difusión del Gobierno de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017, Vigésima Época, núm. 1.

ANEXO*

REGULACIÓN DEL *CANNABIS* EN DIVERSOS PAÍSES DEL MUNDO

I

PAÍSES CON LEGISLACIONES QUE PROHÍBEN CUALQUIER USO DEL *CANNABIS* O MARIHUANA

País	Comentarios
Argentina Ley Penal Núm. 23.737 sobre Tenencia y Tráfico de Estupefacientes, 10 de octubre de 1989.	Prohíbe la siembra, producción, extracción, comercio, distribución, almacenaje, transporte, posesión y consumo de estupefacientes con penas de hasta quince años de prisión. En esta Ley, el <i>cannabis</i> y la marihuana se encuentran catalogados como estupefacientes. El 25 de agosto de 2009 la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la sanción sobre su tenencia para consumo en aquellos casos que no afecten a terceras personas. Esta sentencia, conocida como “Fallo Arriola”, distingue claramente entre consumidor y traficante.
Brasil Ley de Drogas 1.343, 23 de agosto de 2006.	Se define la tenencia y el consumo de drogas como delito; en el caso de pequeñas cantidades contempla penas alternativas, tales como la prestación de servicios a la comunidad y la educación sobre drogas. En los casos de cultivo y posesión de grandes volúmenes, así como en los de venta o transporte de <i>cannabis</i> , ya se consideran como tráfico de drogas y se castigan con penas de cinco a quince años de prisión y multas significativas. En abril de 2015 el gobierno de Brasil aprobó la importación de productos médicos derivados del <i>cannabis</i> para ayudar en el tratamiento de un número limitado de enfermedades y trastornos. Además, en el Congreso Federal se encuentran en discusión y análisis dos propuestas referentes a la legalización parcial o total del <i>cannabis</i> . Una de estas propuestas es producto de la movilización popular apoyada con alrededor de veinte mil firmas.
Belice Ley sobre el Uso Indevido de Drogas, 1990 (edición revisada en 2000).	La posesión y el consumo con fines recreativos de todas las sustancias ilícitas están prohibidos por la Ley. La marihuana y su resina también están prohibidas, así como cualquier actividad relacionada con esta sustancia: exportación, importación, suministro, posesión y consumo. La posesión de más de sesenta gramos de marihuana se castiga con una multa de hasta 26 mil dólares y/o hasta tres años de prisión. En 2012 el gobierno de Belice conformó un comité para evaluar la eliminación de las sanciones penales impuestas por la Ley en materia de posesión de hasta diez gramos de marihuana y, en su lugar, establecer multas y educación obligatoria sobre las drogas. En los últimos años, Belice ha adoptado una posición proactiva hacia el tema de la reforma de las drogas en la comunidad internacional. En noviembre de 2012 fue uno de los siete países de América Latina que impulsó una moción para debatir enfoques alternativos a la lucha contra las drogas en la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). ¹
Cuba Ley Núm. 62, Código Penal de Cuba (Sección Cuarta: Tráfico y Tenencia de Drogas Tóxicas y Otras Sustancias Similares), del 29 de diciembre de 1987.	La producción, comercio, posesión y uso de marihuana están prohibidos en toda la isla con sanciones de privación de libertad que van de tres a ocho años. La postura oficial sobre el tema es el prohibicionismo y el gobierno rechaza la legalización del consumo de marihuana tanto para usos médicos como recreativos, pues considera que sería una “irresponsabilidad histórica” que podría conllevar un “daño irreparable”. A la marihuana se le reconoce como una “droga dura”, capaz de transformar notablemente el comportamiento humano.
España Nueva Ley de Seguridad Ciudadana (conocida popularmente como Ley Mordaza), del 26 de marzo 2015.	Mientras que la tendencia global en favor de la despenalización del <i>cannabis</i> crece, el gobierno español optó por introducir reformas legislativas que incrementan las multas por cultivo, posesión y consumo de marihuana en lugares públicos; el abandono de los instrumentos u objetos empleados para su consumo; y la tolerancia de dicho consumo en locales o establecimientos públicos por parte de los propietarios, administradores o encargados de los mismos. De igual forma, condena el cultivo del <i>cannabis</i> . Barcelona es la única ciudad de España que cuenta con clubes sociales cannábicos, donde se puede consumir marihuana. Cataluña y el País Vasco han tomado medidas para legalizar el <i>cannabis</i> medicinal. ²

* Elaborado por Irma Kánter Coronel

¹ Transnational Institute on Drugs and Democracy (TNI), *Reforma de la ley de drogas en Belice. Guía básica*, 2015. Disponible en: <www.tni.org/es/publicacion/reforma-de-la-ley-de-drogas-en-belice-guia-basica>. Consultada en octubre de 2016.

² Para mayor detalle véase Miranda, “*Cannabis* en España. Nueva Ley de Seguridad Ciudadana”, en *sensi seeds*, abril de 2015. Disponible en: <sensiseeds.com/es/blog/cannabis-en-espana-nueva-ley-de-seguridad-ciudadana>. Consultado en octubre de 2016.

País	Comentarios
Francia Artículos 222-235 y siguientes del Código Penal, de 2005. ³	La legislación francesa prohíbe y sanciona la producción, posesión, venta, compra y uso de narcóticos, incluido el <i>cannabis</i> . Las sanciones por posesión y consumo dependen de las cantidades de <i>cannabis</i> incautadas y de los antecedentes penales de las personas detenidas. Las leyes francesas también prohíben la producción de marihuana, con penas de hasta veinte años de prisión o multas de hasta 7,500 euros. El <i>cannabis</i> medicinal también es ilegal en Francia al igual que la producción para “uso personal”. En junio de 2013 se publicó un decreto que autoriza los medicamentos a base de <i>cannabis</i> , pero no el <i>cannabis</i> medicinal.
Guatemala Ley contra la Narcoactividad de 1991-1992.	Esta Ley ha tenido diversas reformas y utiliza una definición de drogas que se extiende a las materias primas, es decir, a las plantas y semillas que produzcan las sustancias. Entre las sanciones por narcotráfico se encuentra la pena de muerte, que se aplicaría en el caso de que la comisión del delito derive en el fallecimiento de una o más personas. La pena de muerte se podría conmutar por una pena privativa de libertad de treinta años. En los últimos tiempos el gobierno de Guatemala ha propuesto en diversos foros abrir el debate sobre la reorientación de la política de drogas, en especial la relativa al <i>cannabis</i> y la legalización de su exportación bajo el supuesto de que esta planta debería ser administrada soberanamente. Cada país podría decidir si la prohíbe totalmente, si la permite para uso medicinal o si la legaliza también para consumo recreacional, sin tener que renunciar a ser miembro de los tratados internacionales contra las drogas. ⁴
Honduras Ley sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas. Decreto Núm. 126-89, del 23 de noviembre de 1989.	Esta Ley sanciona toda actividad relacionada con las drogas, incluido el <i>cannabis</i> . En este caso, también prohíbe la posesión de cigarros de marihuana o su equivalente en hoja seca o pasta básica o de cualquier otra droga que produzca dependencia, e impone una serie de multas y hasta el internamiento de la persona en centros de rehabilitación.
Chile Ley 20.000, de 16 de febrero de 2005 Decreto Núm. 867 (Reglamento de la Ley 20.000), de 8 de agosto de 2007.	La Ley vigente se promulgó y publicó en febrero de 2005, en tanto que su Reglamento data de 2007. Estos ordenamientos introducen la figura legal del microtráfico, tipificado como traslado o tenencia de pequeñas cantidades de droga y, aunque no prohíben el consumo personal y privado de ninguna droga, penalizan su uso o posesión en los lugares públicos. En el caso particular de la marihuana su consumo no está penalizado, pero sí el cultivo y la portación, con multas menores o con la obligación de realizar trabajos comunitarios o someterse a programas de rehabilitación. En el Decreto núm. 867 de 2007, el <i>cannabis</i> y sus derivados se clasifican en la lista de “drogas duras que producen alta toxicidad o dependencia”, lo que obliga a aplicar las penas máximas para los delitos relacionados con esta sustancia. El <i>cannabis</i> es colocado en el mismo nivel que la cocaína y la heroína. En julio de 2015, el Congreso chileno aprobó un proyecto de ley para modificar la norma 20.000 sobre tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Su objetivo es legalizar el autocultivo de marihuana para usos privados (espirituales y recreativos) y despenalizar la venta y cultivo para fines médicos. ⁵
China Ley Antidrogas de la República Popular de China, además del Código Penal de la República Popular China, la Ley de Aduanas de la República Popular China, y la Decisión sobre el Control de Drogas. La Ley Antidrogas se promulgó y entró en vigor a partir del 1º de junio de 2008.	De acuerdo con esta Ley, el Estado ejercerá control sobre el cultivo de las plantas madre de los estupefacientes para uso médico y se prohíbe el cultivo del <i>cannabis</i> , así como de otras plantas que puedan ser utilizadas para refinar y procesar estupefacientes. De igual forma, prohíbe el contrabando, el tráfico, el transporte o la posesión de las semillas de las plantas madres de estupefacientes que no son activos. El Estado es el encargado de otorgar las licencias correspondientes y de ejercer las supervisiones necesarias en la investigación que se realiza sobre el <i>cannabis</i> y sus derivados. El tráfico de drogas se castiga con la pena de muerte y la posesión de <i>cannabis</i> da lugar a una sentencia de varios años de cárcel. En un contexto de nuevas regulaciones del <i>cannabis</i> , China se ubica como uno de los países mejor posicionados, puesto que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), las empresas chinas son dueñas de más de la mitad (309) de las 606 patentes mundiales relacionadas con el <i>cannabis</i> . ⁶

³ *Mission Interministerielle de la Lutte contre la Drogue et la Toximanie*. Disponible en: <www.drogues.gouv.fr/site-professionnel/actions-et-mesures/application-de-la-loi/cadre-legal/index.html>, noviembre de 2012. Consultada en octubre de 2016.

⁴ Tomado de Transnational Institute on Drugs and Democracy (TNI), *Reforma a las leyes de drogas en Guatemala: guía básica, 2015*. Disponible en: <<http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa>>. Consultada en octubre de 2016.

⁵ Transnational Institute on Drugs and Democracy (TNI), *Reforma de la ley de drogas en Chile: guía básica, 2015*. Disponible en: <<https://www.tni.org/es/publicacion/reforma-de-la-ley-de-drogas-en-chile-guia-basica>>. Consultada en octubre de 2016.

⁶ Ian Johnston, “As Cannabis Is Widely Legalised, China Cashes In on an Unprecedented Boom”, en *The Independent*, enero de 2014. Disponible en: <www.independent.co.uk/news/world/asia/as-cannabis-is-widely-legalised-china-cashes-in-on-an-unprecedented-boom-9039191.html>. Consultado en octubre de 2016.

País	Comentarios
India Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1985.	Hasta 1985 la marihuana y sus derivados eran legales en India, pero la Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, aprobada en ese mismo año, penalizó la producción, venta, posesión y consumo. Sin embargo, su utilización sigue teniendo amplia aceptación en algunas regiones de la India, en especial con fines religiosos. Por el contrario, en otras zonas el uso del <i>cannabis</i> no está aceptado y, por lo mismo, es más fácil aplicar las sanciones reguladas por la Ley, que van de cinco a diez años de cárcel por fumar un cigarro de marihuana.
Italia Ley Lervolino-Vassalli, 1990-2006.	El consumo de drogas no ha sido nunca un delito penal y, aunque la posesión es ilegal, no se penalizan las cantidades personales con sanciones. Actualmente, el tráfico y comercio de <i>cannabis</i> está prohibido, aunque las sanciones son más ligeras que las impuestas para las drogas “duras”, como la heroína y la cocaína. Desde enero de 2013 se permite la venta de marihuana medicinal importada de los Países Bajos, que está disponible en las farmacias autorizadas para los pacientes con una receta válida y tiene un precio de hasta 38 euros el gramo (casi diez veces más que el <i>cannabis</i> comprado ilegalmente en la calle). En fechas recientes el Ministerio de Salud informó que las farmacias italianas empezarían a vender <i>cannabis</i> producido en la fábrica química farmacéutica militar en Florencia, a un precio final para el paciente de alrededor de 15.14 euros por gramo, es decir, cerca de 60 por ciento menos que el <i>cannabis</i> que se importa de Holanda.
Japón Ley de Control de <i>Cannabis</i> de 1948.	Esta Ley fue promulgada por las fuerzas aliadas que ocuparon Japón al término de la Segunda Guerra Mundial. Prohíbe tanto el uso medicinal como recreativo, así como la importación, la exportación, el cultivo, la venta y la compra de marihuana. Las personas que cultivan <i>cannabis</i> ilegalmente pueden ser sometidas a trabajos forzados de hasta siete años, mientras que la posesión ilegal es sancionada con prisión de cinco años y con condena a trabajos forzados.
El Salvador Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas, 15 de marzo de 1991.	Esta Ley prohíbe toda actividad relacionada con el <i>cannabis</i> , pero permite, previa autorización, la importación, producción, fabricación, extracción, posesión y uso de esta sustancia en las cantidades que sean estrictamente necesarias para la investigación científica, la elaboración de medicamentos o para tratamiento médico. La siembra, cultivo o cosecha de semillas, florescencias, plantas o parte de las mismas que se realicen sin autorización legal serán sancionadas con prisión de cinco a diez años. En el caso del comercio, tráfico y almacenamiento ilícito las penas van de cinco a quince años de prisión, en tanto que la posesión conlleva castigos de seis a diez años de privación de la libertad.
República Dominicana Ley sobre Drogas Narcóticas (Ley Núm. 50-88), del 30 de mayo de 1988.	La tenencia de cualquier cantidad de marihuana, cocaína, alucinógenos, barbituratos, anfetaminas u otras sustancias está prohibida y penalizada. Las penas varían de acuerdo con la cantidad de droga encontrada en posesión y el proceso judicial puede demorarse años. En la mayoría de los casos, el acusado permanece detenido durante el tiempo preventivo (antes de llegar al juicio).

II

**PAÍSES CON LEGISLACIONES QUE PROHÍBEN EL USO MÉDICO Y RECREATIVO DEL *CANNABIS*,
PERO ACEPTAN EL CONSUMO PERSONAL**

País	Comentarios
Costa Rica Ley General de Salud (Ley 5395), de 1973. Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso No Autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades Conexas (Ley 8204), de 2002.	En Costa Rica, todo comportamiento relacionado con la producción y comercialización de drogas ilícitas es considerado un delito grave y penado con un mínimo de ocho años en prisión, sin importar el tipo de acto cometido. La marihuana es considerada una sustancia prohibida, pero su consumo no se tipifica en los ordenamientos legales como un delito sino como una enfermedad que necesita tratamiento y rehabilitación. En este país se pueden decomisar y destruir las sustancias consideradas ilícitas, pero no se puede detener a las personas por consumirlas, puesto que esta actividad está despenalizada. Sin embargo, expertos en el tema consideran que en las leyes sobre drogas en Costa Rica no existen límites claros que definan la cantidad mínima que se puede llevar, ni procedimientos explícitos que permitan diferenciar entre tenencia para consumo o para venta, lo que puede conducir a una criminalización de los usuarios por parte de la policía. ⁷ En agosto de 2013 se aprobó una reforma a la Ley de Control de Drogas (Ley 8204), que incluye criterios de proporcionalidad y especificidad de género para disminuir las penas privativas de libertad a las mujeres que por pobreza extrema o coacción introducen drogas en centros penitenciarios. Esta pena también puede atenuarse para las jefas de hogar que tengan a su cargo menores de edad, adultos mayores o personas con discapacidad, o cuando se trate de una adulta mayor en condición de vulnerabilidad social. También existen iniciativas que limitan la despenalización de la marihuana a su cultivo doméstico. ⁸
Paraguay Ley 1.340/88, la cual modifica y actualiza la Ley 357/72, que reprime el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas peligrosas y otros delitos, de 1988.	La Ley de Drogas 1.340/88 tipifica como delito la producción y comercialización de <i>cannabis</i> , pero permite la posesión de hasta diez gramos diarios para consumo personal de marihuana; después de esta cantidad, se considerará un delito y el consumidor podría ir a la cárcel. En los últimos años se han presentado proyectos de ley para la despenalización del consumo y el autocultivo de marihuana, sin que hasta la fecha se haya concretado alguno.
Perú Ley 28002, del 16 de junio de 2003. Código Penal, de 16 de junio de 2008.	Esta legislación distingue entre las sustancias, las cantidades de las sustancias, la posesión para consumo personal, la microcomercialización y el tráfico ilícito genérico. Según el Artículo 299 del Código Penal, “no es punible la posesión de droga para el propio e inmediato consumo”. En el caso de la marihuana, una persona puede tener en su poder para consumo personal hasta ocho gramos sin ser sancionada, pero puede ir a la cárcel, entre ocho y quince años, si cultiva, siembra, produce o comercializa <i>cannabis</i> . Cuando la cantidad en posesión es mayor a ocho gramos, la Ley presume que ya no está destinada al consumo personal, sino a la microcomercialización. En cuanto a la legalización de la marihuana, los expertos coinciden en señalar que este proceso está muy lejos de convertirse en una realidad en Perú. Cabe señalar que en este país el consumo de hoja de coca es parte de la cultura tradicional de las comunidades indígenas y no se penaliza.
Venezuela Ley Orgánica de Drogas, de agosto de 2010.	Permite la posesión para consumo personal hasta de veinte gramos de marihuana o hasta cinco gramos de marihuana genéticamente modificada; si se sobrepasan esas cantidades, la persona puede ser condenada hasta a dos años de cárcel. ⁹

⁷ InfoDrogas en Costa Rica, “Consumidor: conoce las leyes y tus derechos”, 15 de julio de 2012. Disponible en: <infodrogasr.blogspot.mx/2010/12/conoce-las-leyes.html>. Consultado en octubre de 2016.

⁸ Para mayor información véase, Transnational Institute on Drugs and Democracy (TNI), *Reforma a las leyes de drogas en América Latina*, disponible en: <www.druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa>. Consultado en octubre de 2016.

⁹ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de Drogas, *Gaceta Oficial*, núm. 37510, 5 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://ivea.com.ve/leyes/lld.pdf>. Consultada en octubre de 2016.

III

PAÍSES CON LEGISLACIONES QUE PERMITEN EL USO DEL *CANNABIS* CON FINES MEDICINALES Y CIENTÍFICOS

País	Comentarios
Bélgica Directiva Ministerial, de mayo de 2003. Directiva Común de la Ministra de Justicia y de sus Autoridades Judiciarias, de enero de 2005.	La Directiva Ministerial establece una diferencia entre el <i>cannabis</i> y el resto de las drogas ilegales, e introduce los conceptos de alteración del orden público y consumo problemático de drogas. También despenaliza el cultivo y la posesión a pequeña escala de <i>cannabis</i> para personas mayores de 18 años, sin problemas en el consumo de drogas y sin afectaciones al orden público. En 2005 se publicó una modificación de la Directiva de 2003, que fijó el límite legal para la posesión en tres gramos o una planta cultivada. Bélgica permite el uso medicinal de la marihuana en pacientes con receta firmada por un médico registrado y en tratamientos como el glaucoma, la espasticidad relacionada con la esclerosis múltiple (EM), el SIDA y el dolor crónico. ¹⁰
Colombia Decreto Presidencial de noviembre de 2015.	El 25 de noviembre de 2015 se aprobó la legalización de la producción y comercialización de la marihuana con fines medicinales y científicos. El Ministerio de Justicia y Agricultura será la instancia responsable de expedir las licencias para la posesión de semillas de <i>cannabis</i> y de la supervisión del cultivo de la planta. Los cultivadores deberán solicitar al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) una licencia de posesión de semillas para la siembra de <i>cannabis</i> , en tanto que los fabricantes y exportadores de medicamentos con base de esta sustancia deberán gestionar los permisos correspondientes en el Ministerio de Salud. El decreto también establece que los cultivos, las plantas procesadoras y los lugares de almacenamiento serán supervisados por el Ministerio de Salud y Seguridad Social, la Policía Nacional o la Central Nacional del CNE.
Canadá Ley de Drogas y Sustancias Controladas (<i>Controlled Drugs and Substances Act</i>). Última enmienda en 2015.	Canadá fue el primer país del mundo en regular, en julio de 2001, el uso médico de la marihuana, pero de acuerdo con la Ley de Drogas y Sustancias Controladas, la posesión de marihuana para uso personal sigue siendo ilegal. Se espera que en abril de 2017 Canadá legalice su uso recreativo.
Israel Directiva Núm. 106 (directiva relativa a las licencias de uso de <i>cannabis</i>). Última actualización en julio de 2013.	El consumo recreativo de la marihuana es ilegal, y su posesión es perseguible y punible con un máximo de tres años de prisión, así como una multa de hasta 25 mil dólares. Sin embargo, se permite el uso con fines médicos y de investigación desde 1992. En 2007, el Ministerio de Salud puso en marcha un amplio programa de <i>cannabis</i> medicinal y desde entonces el número de pacientes se ha incrementado hasta convertirse en el programa de investigación y uso medicinal de marihuana más importante del mundo, con más de 22 mil personas registradas, y se estima que para 2018 el número podría elevarse hasta 40 mil. ¹¹ El <i>cannabis</i> se usa para tratar dolencias como la enfermedad de Crohn, carcinoma de células basales, la psoriasis, la enfermedad de Parkinson, esclerosis múltiple, y el trastorno de estrés posttraumático (TEPT) en veteranos militares israelíes, así como para paliar el dolor de los pacientes con cáncer y las personas mayores. Sus dosis están disponibles en las galletas, caramelos, chocolates, aceites, y en forma de hojas para fumar o vaporizar; independientemente de la cantidad de <i>cannabis</i> prescrita, los pacientes deben pagar alrededor de cien euros al mes.
Reino Unido Directrices Definitivas para la Imposición de Penas por Delitos de Drogas, del 24 de febrero de 2012.	Los delitos relacionados con la posesión de marihuana son penados hasta con cinco años de cárcel si es para consumo propio y hasta con catorce si es por tráfico. Sin embargo, estas penas se imponen muy rara vez, puesto que en la práctica la distribución de <i>cannabis</i> puede variar según el historial de cada individuo y el nivel de participación en la operación, la localidad, la cantidad y la forma de distribución. El Reino Unido tiene un programa de uso medicinal de <i>cannabis</i> , pero sólo hay una empresa con licencia para producir los medicamentos con esa base, que es la GW Pharmaceuticals. Esta compañía cotiza en la Bolsa de Londres y es dueña de las patentes legales de las plantas de <i>cannabis</i> . Anualmente cultiva cerca de veinte toneladas en sus instalaciones secretas, y las utiliza para producir su medicamento registrado, Sativex, un <i>spray</i> sublingual con extracto de <i>cannabis</i> . Las semillas de <i>cannabis</i> de cualquier tipo pueden comprarse, venderse y poseerse, pero la ley prohíbe germinarlas y cultivarlas sin la licencia correspondiente. ¹²

¹⁰ Sensi Seeds, “Una mirada a la situación legal de la marihuana en Bélgica”, en *Sensi Seeds*, 2015. Disponible en: <www.lamarihuana.com/etiquetas/belgica/>. Consultado en octubre de 2016.

¹¹ Alan Martínez, “Marihuana medicinal en Israel crea expectación a nivel global”, febrero de 2015. Disponible en: <<http://www.demarihuana.es/marihuana-medicinal-israeli-crea-expectacion-nivel-global/>>. Consultado en octubre de 2016.

¹² Para mayor detalle véase Seshata, “Situación legal del cannabis en Reino Unido. Una visión general”, en *Sensi Seeds*, 2015. Disponible en: <sensiseeds.com/es/blog/situacion-legal-del-cannabis-en-el-reino-unido-una-vision-general/>. Consultado en octubre de 2016.

País	Comentarios
República Checa Código Penal y Enmienda Fundamental (467/2009 Coll), 2009-2010. Enmiendas (50/2013 Coll. y 221/2013 Coll.), 2013.	La Enmienda Fundamental (467/2009 Coll) marca una diferencia entre el <i>cannabis</i> y las demás drogas, y establece los límites para la posesión de pequeñas cantidades en quince gramos o cinco plantas por persona. Sin embargo, en agosto de 2013 el Tribunal Constitucional checo dictaminó que la aplicación de la enmienda 467/2009 Coll era inconstitucional. Los límites de posesión son, como consecuencia, inválidos hasta que la nueva legislación pueda redactarse, y se ha debatido la posibilidad de bajar el límite de posesión de <i>cannabis</i> a diez gramos. En ese mismo año, la República Checa aprobó dos enmiendas (50/2013 Coll. y 221/2013 Coll.) que regulan la compra y consumo legal de <i>cannabis</i> medicinal a pacientes con receta válida. De igual forma, establecen las directrices sobre las dosis, la gama de indicaciones y las restricciones de edad. Sin embargo, hasta hace poco tiempo los pacientes con recetas legales de <i>cannabis</i> medicinal no tenían fuentes locales con licencia oficial para obtener los medicamentos. Una forma de obtenerlos ha sido a través de su importación por canales legales, pero sus altos precios los hacen inaccesibles a amplios sectores de la población. Otro medio ha sido su compra ilícita. Las farmacias checas han empezado a vender bajo receta y con fines terapéuticos <i>cannabis</i> , del que pueden adquirirse dosis máximas de treinta gramos por persona al mes.
Puerto Rico Orden Ejecutiva del 3 de mayo de 2015.	A principios de mayo de 2015, por Orden Ejecutiva, se autorizó el uso medicinal de la marihuana. Esta decisión se sustentó en los resultados de las investigaciones realizadas en Estados Unidos que señalan que la planta es útil para aliviar los dolores causados por la esclerosis múltiple, el SIDA, el glaucoma, el Alzheimer, las migrañas, el Parkinson y otras enfermedades. Los pacientes tienen acceso a los derivados del <i>cannabis</i> , que pueden ser tanto inhalados como utilizados por vía oral.

IV

PAÍSES CON LEGISLACIONES QUE PERMITEN EL CONSUMO RECREATIVO DEL *CANNABIS*

País	Comentarios
Países Bajos Ley del Opio (<i>Opiumwet</i> en holandés) de 1976; Ley de Salud Pública de 2008.	La legislación holandesa sobre narcóticos es tolerante con la venta de drogas blandas en los “ <i>coffee shops</i> ” y la posesión de productos de <i>cannabis</i> en pequeñas cantidades, pero en contra de lo que habitualmente se piensa, penaliza el cultivo que no esté destinado al uso científico o médico. La Ley del Opio de 1976 regula todo lo relacionado con la producción, distribución y consumo de <i>cannabis</i> . De acuerdo con la política de este país, tanto la venta como el consumo de marihuana están permitidos, pero no así su cultivo. La producción, tráfico y venta de drogas conllevan penas que van desde cuatro hasta doce años de prisión o 74 mil euros de multa. La posesión de hasta treinta gramos de marihuana se sanciona con un mes de reclusión o 13,700 euros de multa. Las cantidades mayores a treinta gramos implican dos años de cárcel o 18,500 euros de multa. El consumo en las calles y en otros lugares que no sean los <i>coffee shops</i> está penado; estos establecimientos se rigen por leyes muy estrictas que controlan la cantidad de marihuana autorizada y las condiciones en las que se comercializa y se consume. Solamente están autorizados para vender hasta cinco gramos al día por persona. Los <i>coffee shops</i> no tienen permitido hacer publicidad sobre drogas y el acceso está prohibido para menores de 18 años. Generalmente se ubican en las áreas urbanas de Ámsterdam, Rotterdam y La Haya. Uno de los grandes problemas que enfrentan es la compra de la marihuana en un mercado que continúa siendo ilegal. Desde 2003, el <i>cannabis</i> medicinal puede adquirirse con receta en las farmacias, y su cultivo, elaboración y envasado se realiza de acuerdo con las normas farmacéuticas y son supervisados por la Oficina para el Cannabis Medicinal. La Ley de Salud Pública de 2008 considera como enfermo al adicto a las drogas, y le brinda tratamiento y servicios de salud mental.
Jamaica Enmienda a la Ley de Drogas Peligrosas, de 1948, que despenaliza el consumo de marihuana, del 24 de febrero de 2015.	Tras décadas de debate, el 24 de febrero de 2015 la Cámara de Representantes de Jamaica aprobó una enmienda a la Ley de Drogas Peligrosas, de 1948, que despenaliza el consumo de pequeñas cantidades de marihuana con fines medicinales y religiosos. Los cambios legislativos estipulan que ya no será delito consumir marihuana en pequeñas cantidades ni portar un máximo de 56 gramos (2 onzas). El cultivo de hasta cinco plantas en cualquier sitio será permitido en la isla y su utilización será totalmente legal para quienes cuenten con una licencia especial para su producción y distribución con fines medicinales, religiosos y científicos. De acuerdo con las autoridades de la isla, este cambio es significativo porque corrige décadas de criminalizar a decenas de miles de jamaicanos, la mayoría hombres jóvenes negros pobres, por poseer un poco de droga. ¹³

¹³ Transnational Institute on Drugs and Democracy (TNI), *Reforma de la ley de drogas en Jamaica: guía básica, 2015*. Disponible en <www.tni.org/es/publicacion/sobre-la-reforma-de-las-leyes-de-drogas-en-jamaica>. Consultada en enero de 2016.

País	Comentarios
Portugal Ley 30/2000, de julio de 2001.	La política actual de drogas de Portugal es considerada una de las más progresistas del mundo. En 2001 se despenalizó la posesión de todas las sustancias, desde la marihuana hasta la heroína. Las cantidades definidas para un consumo medio individual varían según la droga y, en general, se destinan a cubrir el uso por diez días. En el caso de la marihuana, la dosis máxima permitida son 25 gramos. ¹⁴ En cuanto a la venta y tráfico de sustancias ilícitas se imponen penas de un máximo de doce años de prisión; sin embargo, si la venta o el tráfico se llevan a cabo para financiar una adicción, la pena mayor es de tres.
Uruguay Nueva ley para la regulación del <i>cannabis</i> ; Ley 19.172, del 20 de diciembre de 2013; Decreto Reglamentario a la Ley de Marihuana, que permite la creación del primer mercado de <i>cannabis</i> totalmente regulado del mundo, del 2 de mayo de 2014.	Desde diciembre de 2013 se promulgó una nueva ley para regular la producción, el mercado y el consumo de <i>cannabis</i> con fines industriales, terapéuticos, médicos y recreativos. Así, Uruguay se convirtió no sólo en el primer país latinoamericano que despenalizó su consumo, sino que se convirtió en el primero del mundo en gestionar y regular la producción de marihuana para uso recreativo. Esta nueva Ley prevé que el Estado garantice el control sobre la población consumidora de marihuana, así como de todas las fases del proceso, desde su cultivo, hasta su distribución y venta. Para tales efectos, se creó el Ircca (Instituto de Regulación y Control de Cannabis) como entidad rectora de la regulación del mercado adscrita al Ministerio de Salud y facultado para la emisión de licencias y controlar la producción, circulación y comercialización de la marihuana, así como todos los aspectos que de este tráfico se deriven y que se relacionen con el cumplimiento de la nueva Ley. Para tener acceso al <i>cannabis</i> a través del autocultivo se permite la pertenencia a un club cannábico. Para adquirir marihuana en farmacias autorizadas por el Estado es necesario ser mayor de 18 años, residente en el país e inscribirse como consumidor en un registro de usuarios de marihuana para uso recreativo o medicinal. La tenencia máxima establecida por la Ley son cuarenta gramos mensuales. ¹⁵

V

PAÍSES CON LEGISLACIONES MIXTAS SOBRE EL USO DE *CANNABIS*

País	Comentarios
Alemania Ley de Estupefacientes (<i>BtMG</i> , por sus siglas en alemán), del 28 de julio de 1981; última modificación, 22 enero de 2009.	La Ley no prohíbe fumar marihuana, pero sí el cultivo, fabricación, comercio, importación, exportación, venta, enajenación, adquisición y posesión de <i>cannabis</i> o de cualquier parte de esta planta. El tetrahidrocanabinol (THC), se incluye en las sustancias activas que no se pueden comercializar. Se excluye de este grupo al cáñamo industrial, que presenta un contenido en THC de sólo el 0.2 por ciento. A pesar de lo anterior, su cultivo sólo está permitido a los agricultores que trabajan con permisos especiales y bajo estrictas condiciones. El Tribunal Constitucional Alemán recomienda la no persecución penal en casos de posesión de pequeñas cantidades para el consumo personal, siempre y cuando la persona no se encuentre frente a un edificio escolar o ponga en peligro de algún modo al bien común. En ciudades como Munich se permite la posesión de un máximo de quince gramos. Desde 2011, el <i>cannabis</i> se puede comercializar pero sólo con fines médicos o terapéuticos y bajo la obtención de un permiso especial en el Instituto Federal de Medicamentos y Dispositivos Médicos. Este consumo está supervisado y es acompañado por personal médico. El cultivo y la posesión de <i>cannabis</i> se autorizan también a las instituciones científicas u organismos administrativos. Las farmacias pueden obtener un permiso especial para vender <i>cannabis</i> o medicamento a base de <i>cannabis</i> a pacientes con un permiso.
Australia A nivel nacional no existe una ley predominante que regule las sanciones o delitos relacionados con el <i>cannabis</i> . En este país, cada estado y territorio dicta su propia legislación, por lo que las multas y penas impuestas varían.	Se permite el cultivo de marihuana para investigación científica y pruebas medicinales, pero su uso con fines recreativos es ilegal en la mayor parte del país. De los seis estados y dos territorios en que se divide Australia, el consumo de pequeñas cantidades de marihuana se ha legalizado en un estado y en los dos territorios. En 1987, el estado de Australia del Sur fue el primero en despenalizar los delitos del <i>cannabis</i> de menor importancia; en 1993, el Territorio de la Capital Australiana adoptó un sistema mixto penal civil para la posesión de pequeñas cantidades. En caso de que una persona sea detenida con posesión de hasta 25 gramos de marihuana recibe una multa de cien dólares con sesenta días de plazo para pagar o puede optar por asistir a un programa de tratamiento. A partir de 1996, en los Territorios del Norte los adultos que se encuentren en posesión de hasta cincuenta gramos de marihuana pueden ser multados con doscientos dólares y tienen 28 días para pagar en lugar de enfrentar una acusación de carácter penal. Por el contrario, en el resto la nación el cultivo, la venta, el consumo y la distribución son ilegales. ¹⁶

¹⁴ Martín Jelsma, "Innovaciones legislativas en políticas de drogas", Transnational Institute on Drugs and Democracy, Países Bajos, 2009.

¹⁵ Transnational Institute on Drugs and Democracy (TNI), *Sobre reformas de la ley de drogas en el Uruguay*, TNI, 2015. Disponible en: <www.tni.org/es/publicacion/sobre-la-reforma-de-las-leyes-de-drogas-en-el-uruguay>. Consultado en octubre de 2016.

¹⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN), "El marco legal del *cannabis* en Australia y su parcial despenalización", Área de Asia Pacífico, BCN, julio de 2013. Disponible en: <observatorio.bcn.cl/asiapacifico/noticias/marco-legal-del-cannabis-en-australia>. Consultado en octubre de 2016.

País	Comentarios
Estados Unidos de Norteamérica Ley General para la Prevención y Control del Abuso de Sustancias (<i>U.S. Comprehensive Drug Abuse and Control Act</i>), también denominada Ley de Sustancias Controladas de 1970. Diversas leyes estatales se han promulgado en los últimos años. ¹⁷	La Ley General para la Prevención y Control del Abuso de Sustancias, prohíbe el <i>cannabis</i> , de la misma manera que lo hace con la heroína o el LSD. A pesar de esta ley de nivel federal, 29 estados y el Distrito de Columbia han aprobado leyes sobre la legalización de la producción, venta y posesión del <i>cannabis</i> con fines medicinales, recreativos o ambos, los cuales son: Alaska, Arizona, Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Dakota del Norte, Delaware, Florida, Hawaii, Illinois, Luisiana, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, Nueva Hampshire, Nueva Jersey, Nueva York, Nuevo México, Ohio, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont y Washington. Ocho de estos estados y el Distrito de Columbia han legalizado el <i>cannabis</i> con fines recreativos, lo que permite a todas las personas mayores de 21 años usar, poseer, vender, comprar, intercambiar y cultivar determinadas cantidades de marihuana: Alaska, California, Colorado, Maine, Massachusetts, Nevada, Oregon, Washington y el Distrito de Columbia. En estos estados el <i>cannabis</i> se puede cosechar en los domicilios privados o adquirir en los lugares registrados. En el caso del Distrito de Columbia sólo se puede cosechar. Los 21 estados en donde el uso del <i>cannabis</i> para cualquier finalidad sigue prohibido son: Alabama, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Dakota del Sur, Georgia, Idaho, Indiana, Iowa, Kansas, Kentucky, Mississippi, Missouri, Nebraska, Oklahoma, Tennessee, Texas, Utah, Virginia, Virginia del Oeste, Wisconsin y Wyoming.

¹⁷ United States Census Bureau, Census Bureau Projects: *U.S. and World Populations*, diciembre de 2015. Disponible en: <<https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2015/cb15-tps113.html>>. Consultado en noviembre de 2016.

Las trampas de la seguridad: el gasto en seguridad pública en municipios y entidades federativas mexicanas, 2008-2015

Carlos Barrachina Lisón¹

117

México invirtió entre el año 2008 y el 2015 un billón 820 mil 346 millones de pesos en seguridad y defensa. De esa cantidad, 609,773 millones han sido presupuestados por las entidades federativas para operar sus instituciones de seguridad y los aparatos de procuración de justicia. Por otra parte, 205,509 millones suplementarios se entregaron a estados y municipios, a través de los principales fondos y subsidios federales –Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (Fortamun), Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP), Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) y Subsidio para la Policía Acreditada (SPA)–, a efecto de que éstos consolidaran sus instituciones de seguridad y justicia (Cuadro 1).

Se ha buscado, a través del Subsemun, apoyar estructuras policiales municipales viables, y a nivel estatal, utilizando el SPA, crear unidades acreditadas, tanto de policía tradicional como de policía judicial, subordinadas a los ministerios públicos. En 2015 se agrega el fortalecimiento de unidades de custodios en los sistemas estatales penitenciarios.

Este recurso se ha destinado paralelamente a operar la seguridad pública y la procuración de justicia en el país, al combate contra el crimen organizado y a una política de transformación y modernización del Sistema Nacional de Seguridad Pública en estados y municipios. Hasta la fecha, todo este caudal no ha logrado cumplir con el objetivo para el que fue diseñado.

El fracaso de la política de inversión no tiene que ver con el importante esfuerzo presupuestario; se explica por la falta de comprensión de la reforma y la nula voluntad política transformadora de los actores implicados, que se refleja en prácticas de simulación y corrupción. También está la ausencia de supervisión eficiente por parte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), que ha utilizado criterios de evaluación cuantitativos en lugar de cualitativos, y que debido a su inestabilidad institucional no ha sido capaz de materializar los acuerdos alcanzados. Tampoco ha podido acompañar de manera eficaz la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre otras cosas porque ha tenido, desde el año 2006 a la fecha, diez titulares, y ello ha dificultado la coordinación a la que debería servir.

Es evidente la falta de comprensión de la reforma en el debate sobre el modelo del Mando Único Policial, así como la ausencia de claridad sobre el perfil profesional que deben tener los responsables de operar la seguridad pública en estados y municipios.² Al principio se había pensado en un mando único basado en la *subsidiariedad*,³ donde las estructuras municipales que no fueran capaces de responder a grandes amenazas, como las del crimen organizado, pudieran ser apoyadas por los estados o la Federación. El Subsidio para la Seguridad de los Municipios (Subsemun) no se creó en el año 2008 para “desaparecer” a las policías municipales, sino para apoyar y completar las capacidades –en diferentes aspectos– de aquellas corporaciones para las que fuera factible sostenerse económicamente y brindar un servicio eficiente a su comunidad.

¹ Profesor de la Universidad Anáhuac-México, Facultad de Derecho, Coordinación de Posgrado.

² Carlos Barrachina, “El camino mexicano en la transformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública: esfuerzo presupuestario en entidades federativas y municipios (2008-2015)”, en *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Ministerio de Defensa, Madrid, diciembre de 2016, p. 179.

³ Se entiende por “subsidiariedad” que las tareas que puedan ser realizadas por los municipios no sean implementadas por los estados o la Federación, mientras que aquellas en las que el nivel de gobierno inferior no pueda cumplir de forma eficiente, si sean operadas por el inmediatamente superior.

Cuadro 1
PRESUPUESTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN MÉXICO (2008-2015)
 Millones de pesos corrientes

Institución	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Sedena	34,861	43,623	43,632	50,039	55,611	60,811	65,237	71,273	425,087
Semar	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679	21,865	24,603	27,026	156,875
Seguridad Pública	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	41,217	53,859	56,530	312,725
PGR	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,761	17,288	17,029	110,377
Entidades federativas	48,811	58,817	63,369	71,177	74,993	88,048	96,242	108,316	609,773
Fondos y subsidios federales	12,665	14,493	23,036	27,314	31,226	31,775	33,725	35,301	205,509
Total	138,737	178,217	190,246	214,316	236,950	259,477	290,954	315,475	1'820,346

FUENTE: Elaboración propia a partir de la adaptación de datos del Cuadro 1 que se encuentra en el anexo “Presupuesto de Seguridad y Defensa”. * Para los años 2013, 2014 y 2015 elaboración propia con base en el “Presupuesto de Egresos de la Federación” correspondiente. ** El rubro “Entidades federativas” fue elaborado por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) para los años 2008-2011. *** Para 2012-2015 se tomó como base información de periódicos, gacetas y boletines oficiales de las entidades federativas. En relación con “Fondos y subsidios federales”, la información se obtuvo a partir del *Diario Oficial de la Federación* (DOF) y, en su caso, de convenios entre la Federación y las entidades federativas. En relación con el concepto “Seguridad pública”, a finales de 2012 desapareció la Secretaría de Seguridad Pública, y sus funciones recayeron en la Secretaría de Gobernación (Segob). Para los años 2014 y 2015 se incorporaron en la tabla los datos asignados al rubro “04 Gobernación”, relativos a seguridad pública. ****

* Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (eds.), “Anexo: Presupuesto de Seguridad y Defensa”, en *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia, Ciudad de México, 2012, p. 145.

** Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013, 27 de diciembre de 2012, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf>; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014, 3 de diciembre de 2013, en <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/DecretosPEF/Decreto_PEF_2014.pdf>; Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015, 3 de diciembre de 2014, en <http://www.itsm.edu.mx/OLD/Transparencia/fraccion%20I%20marco_normativo/leyes_federales/decretos/PRESUPUESTO%20DE%20EGRESOS%20DE%20LA%20FEDERACION%202015.pdf>.

*** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Informe sobre el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, 28 de octubre de 2011, en <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/141/ANSJL_28_de_oct.pdf>.

**** Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos asignados al Ramo 04 “Gobernación”*, Ciudad de México, 26 de febrero de 2015, en <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/febrero/notacefp0092015.pdf>>.

Como refuerzo de esta política, en el año 2011 se impulsó el SPA para fortalecer a las policías estatales y crear unidades acreditables que aseguraran que las entidades federativas contasen con una policía competente, la cual pudiera también ser complementada e incluso sustituida por la Federación en casos puntuales. Posteriormente, a partir de 2013, ya en la administración de Enrique Peña Nieto, se defendió la idea de un “mando único”, donde los gobernadores asumían la responsabilidad de la seguridad pública de su entidad. Recientemente ya no se habla de “mando único”, sino de “mando mixto”, recuperándose con otra terminología la idea original de la “subsidiariedad”. Respondiendo a esta nueva situación, desaparecieron en 2016 el Subsemun y el SPA, y se creó el Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública (Fortaseg).

Este nuevo subsidio federal sustituye al Subsemun, manteniendo el apoyo a los municipios y abandonándose el esfuerzo de impulsar de forma específica la creación de unidades modelo en las policías estatales. Álvaro Vizcaino Zamora, secretario ejecutivo del SNSP señaló en el mes de mayo de 2016, que esta decisión se justificaba porque no era oportuno fortalecer a unas pocas unidades

de las policías estatales, mientras que se abandonaba a su suerte a la mayoría de las mismas.⁴ Tal explicación no refleja de forma correcta el espíritu del SPA. Éste buscaba la creación de unidades modelo, que paulatinamente debían sustituir a las estructuras ineficientes, con el objetivo de lograr una policía estatal moderna y profesional. Su desaparición no tiene otra explicación lógica que la que se encuentra en el fracaso de una política de reforma de las policías estatales, que en ocasiones parece que hubieran perdido el rumbo, transformándose en unidades de reacción semimilitarizadas, y que en otras no han experimentado cambios significativos a pesar de los recursos invertidos. En el futuro cercano la transformación de las policías estatales se apoyará desde la Federación sólo a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), no quedando clara la estrategia a seguir para consolidar policías eficientes en las entidades federativas. Por ello, una debilidad del sistema es que depende de la voluntad política de cada gobernador continuar y concretar la política de reforma y modernización de sus estructuras de seguridad pública.

Otro problema que se enfrenta es la escasez de profesionales y responsables políticos que entiendan cómo organizar y dirigir las corporaciones policiales que se necesitan en el país. Una muestra de ello es la forma en la que han ido cambiando los perfiles profesionales de los encargados de la seguridad pública en estados y municipios. A principios del año 2012, de las 32 entidades federativas, quince corporaciones estaban dirigidas por militares retirados o en activo, cinco por policías de carrera y doce por políticos con un perfil distinto. A finales del año 2015, nueve eran militares, seis policías y 17 políticos. En el caso de los 25 municipios más importantes del país, encontramos un fenómeno parecido, donde prevalece la “desmilitarización” relativa de los altos mandos de las fuerzas policiales, privilegiándose a personal con un perfil profesional de carrera. Así, a principios de 2012 once eran militares, cinco policías y nueve políticos; mientras que a finales de 2015 únicamente cinco eran militares, quince policías y cinco políticos con un perfil profesional distinto.⁵

La filiación partidaria de los representantes políticos no es relevante a la hora de determinar el perfil del responsable de los cuerpos de policía. En ciertos momentos se ha confiado en la experiencia de los militares para gestionar la seguridad pública, y en otros en personal con un perfil policial más definido. Es en los estados en donde políticos con otro perfil profesional han tenido la responsabilidad de la gestión de la seguridad pública. Otra tendencia se da en algunas entidades debido a que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y la Procuraduría General de Justicia (PGJ) del estado se han integrado en una institución única que se ha denominado “Fiscalía”, quedando coordinada por políticos con formación jurídica.⁶

Así, no se encuentran diferencias relevantes entre las posiciones que defienden el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Movimiento Ciudadano (MC) o los independientes (Ind.), lo que confirma dos ideas: la seguridad no ha formado parte del debate partidario y los políticos han abandonado su gestión en manos de policías y militares; y dos, éstos no han sabido entender de forma eficiente las necesidades de la sociedad. Ello ha contribuido a que no se haya enfrentado con seriedad el proceso de reforma, y a que el problema ahora esté afectando la gobernabilidad del país. La situación muestra como la falta de participación ciudadana favorece no sólo el corporativismo sino que, en ausencia de controles y debates públicos, se da en muchos casos la falta de *profesionalidad* de los que aparentemente son los profesionales. De tal ausencia de supervisión e interés social han derivado buena parte de los problemas de institucionalidad que presenta México en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

⁴ Álvaro Vizcaino Zamora, ponencia en el “Segundo Congreso Internacional de Estándares para la Administración Penitenciaria”, organizado por el Consejo Mexicano de la Sociedad de Estudios Internacionales y la Comisión Nacional de Seguridad, Ex Hacienda Belén, Ciudad de México. 23, 24 y 25 de mayo del 2016.

⁵ Carlos Barrachina, *op. cit.*, pp. 179-180.

⁶ *Ibid.*, p. 180.

INVERSIÓN EN SEGURIDAD PÚBLICA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2008-2015)

En el Cuadro 1 se observa que, a pesar de la creciente inversión tanto en la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), como en la Secretaría de Marina (Semar), en la de Seguridad Pública y en la Procuraduría General de la República (PGR), todas ellas ubicadas en el gobierno federal, los resultados positivos en cuanto a reducción de la violencia no se han alcanzado; sin embargo, es en las entidades federativas y municipios en donde se invierten más recursos en seguridad pública y procuración de justicia.

Los estados del país han presupuestado del año 2008 al 2015, 609,773 millones de pesos de sus propios recursos; mientras que la Federación, con la coparticipación de los mismos, ha destinado 205,509 millones a fondos y subsidios para fortalecer distintos aspectos de esta política en el ámbito local. No es sorprendente esta circunstancia teniendo en cuenta que el principal problema del Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra en asegurar que en el territorio nacional existan estructuras policiales confiables e instituciones de procuración de justicia eficientes. Por los montos económicos invertidos, podría inferirse que tanto en la Federación como en los estados ha existido interés en recuperar los “territorios capturados” por el crimen organizado, o en “vacunarse” de esta posibilidad y mantener el Estado de derecho lo más salvable posible.

Es en los principales núcleos de población de México donde se han volcado mayores recursos por parte de las entidades federativas. En la Ciudad de México, los presupuestos locales reflejan una inversión de 133,248 millones de pesos, mientras que la suma de los principales fondos y subsidios –Fortamun, Subsemun, FASP y SPA– añade 14,057 millones a la cifra señalada. En el Estado de México, el gobierno estatal destinó 75,267 millones, a los que se deben sumar otros 17,898. En Jalisco, la cantidad presupuestada fue de 37,505 millones, más los 8,723 que sumaron las aportaciones extraordinarias; mientras que en Nuevo León el monto ascendió a 37,500 millones extra, más otros 7,988. Guanajuato, Veracruz, Baja California, Tabasco, Michoacán y Chihuahua se encuentran en un rango medio alto, destinando desde poco más de 23 mil millones a 19 mil millones cada uno de ellos, a los que se suman recursos federales que van desde los 10,387 millones que recibe el estado de Veracruz, hasta los 4,303 que percibe Tabasco.⁷

Todas las entidades mencionadas, excepto Tabasco, sumadas a los casos de Coahuila, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas, han recibido cada una más de cinco mil millones de pesos entre los años 2008 y 2015 por concepto de fondos y subsidios federales. Entre tales estados se encuentran aquellos en los que el Estado mexicano ha tenido más problemas de gobernabilidad por causa del crimen, lo que muestra que esta política ha tratado de fortalecer instituciones de seguridad pública tanto en grandes núcleos de población, como en zonas donde la violencia se ha mostrado más evidente.

Del análisis de estos datos se derivan dos opciones. En el caso de que esta inversión esté rindiendo sus frutos y se esté contribuyendo de forma eficiente al fortalecimiento de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, es posible que en un periodo no muy largo –y de hecho en algunos casos ya es así– el crimen organizado se desplace hacia entidades que invierten menos recursos en seguridad, como pueden ser Aguascalientes, Colima, Querétaro, Durango, Campeche, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Zacatecas o Yucatán.⁸ La segunda es más preocupante y tiene que ver con “las trampas de la seguridad” que señala John Bailey para

⁷ *Ibid.*, p. 177.

⁸ El caso del estado de Morelos es especialmente preocupante, porque siendo una de las entidades federativas en que la percepción de inseguridad es más aguda, sin embargo, su inversión en seguridad pública y procuración de justicia es moderada. Entre 2008 y 2015 el estado de Morelos presupuestó 6,160 millones de pesos a este rubro, a los que se han de sumar los 3,575 millones de fondos y subsidios federales. Véase Sergio Aguayo Quezada (coord.), *Atlas de la seguridad y la violencia en Morelos*, Universidad Autónoma del Estado de Morelos y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2014.

el caso mexicano:⁹ se refiere a la posibilidad de que estos recursos no estén contribuyendo en una forma eficiente a la consolidación de las estructuras de seguridad adecuadas.

FONDOS Y SUBSIDIOS FEDERALES

Tras la conformación en 1995 del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Federación implantó dos programas que todavía hoy son fundamentales para apoyar muchos de los cambios, especialmente en infraestructura y en equipo, para las diferentes fuerzas policiales en México. El FASP –1997–, destinado a las entidades federativas, y el Fortamun –1998– a las corporaciones municipales, abrieron el camino para que los recursos federales fluyeran, primero como fondos y después como subsidios, con el objeto de apoyar a las fuerzas de seguridad estatales y municipales, fomentando la coparticipación de las entidades en el esfuerzo presupuestario.

La dispersión del gasto del Fortamun en distintos aspectos relacionados con la gobernabilidad municipal, el relativo éxito del FASP como mecanismo que incentiva los esfuerzos conjuntos en el seguimiento de las políticas federales, y la *urgencia* del gobierno del presidente Calderón por transformar el sistema, hicieron que en 2008 naciera el Subsemun, con la misma lógica que el FASP, pero en este caso para apuntalar la transformación de algunas policías municipales. En 2011 también se aprobó el SPA, un mecanismo orientado a impulsar unidades de policía estatal acreditadas, el cual permite que muchos municipios sin capacidades sean relevados por una fuerza que se pretende sea eficiente, eficaz y moderna.

Finalmente, a partir del año 2010 el gobierno ha destinado recursos a la transformación del sistema de impartición de justicia mexicano, apoyándose en la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal (Setec), con el fin de estimular la transformación de los modos de operación de la justicia en el país, generando un esquema de estímulos que si bien destina menos recursos que el resto de los analizados, especialmente por la dificultad de su objetivo, no deja de ser importante. En las siguientes líneas se explicarán brevemente las características de los principales programas que se han desarrollado entre los años 2008 y 2015, y que alcanzaron, con la coparticipación obligada de estados y municipios, una inversión superior a los 205,509 millones de pesos.

Fortamun

El Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones del Distrito Federal (Fortamun), creado en 1997, está distribuido por el Ejecutivo federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y destinado desde su origen a respaldar las finanzas de los municipios y a apoyar su saneamiento, así como a fortalecer las actividades de seguridad pública y a coadyuvar en la satisfacción de sus necesidades operativas.

⁹ Trampa de la seguridad refiere al hecho de que: “Las dinámicas de la criminalidad, la corrupción, la violencia y la impunidad anulan la voluntad de reforma de elementos del Estado y la sociedad civil, y entrapan la gobernanza democrática en un equilibrio bajo. La metáfora pronostica inercia en el futuro inmediato” (John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Debate, Ciudad de México, 2014, p. 242). Esta idea es sugerente y explicativa para el caso que estamos tratando, en conjunto con otra imagen afortunada del autor, la cual señala que la reforma se encuentra en el “valle de la transición”, un estado incierto en el que “resulta difícil determinar si la mayoría o todas las iniciativas han comenzado el ascenso hacia niveles más elevados de desempeño, o continúan batallando cerca de las profundidades” (*ibid.*, p. 231).

Cuadro 2
RECURSOS DESTINADOS EN FONDOS Y SUBSIDIOS FEDERALES (2008-2015)
 Pesos corrientes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Fortamun	0	0	8'483,579	9'523,609	10'146,557	10'882,769	11'733,228	11'852,780	62'622,522
FASP	7'901,979	8'975,309	8'861,421	9'130,312	9'503,111	9'797,037	7'921,624	8'190,692	70'281,755
Subsemun	4'762,847	5'518,184	5'379,259	5'417,207	5'661,764	5'584,419	5'928,138	6'869,074	45'120,892
SPA	na	na	na	2'800,000	2'471,570	2'558,067	2'661,720	2'752,215	13'243,572
Proasp	na	na	na	na	3'000,000	na	na	na	3'000,000
Prevención	na	na	na	na	na	2'500,000	2'595,000	2'683,000	7'778,000
Setec	na	na	312,011	443,108	443,000	453,000	905,000	906,000	3'462,119
Total	12'664,826	14'493,493	23'036,270	27'314,236	31'226,002	31'775,292	33'725,116	35'301,772	205'508,860

FUENTE: elaboración propia a partir del *Diario Oficial de la Federación*, diversos convenios oficiales y de la página electrónica de Setec.

na: no aplica

Según el *Libro Blanco* del Subsemun,¹⁰ el Fortamun es el fondo del ramo 33 –al que también pertenece el FASP– con la menor cantidad de restricciones para su ejercicio, debido a que la Ley de Coordinación Fiscal establece en su Artículo 37 que los municipios y delegaciones del Distrito Federal –ahora Ciudad de México– destinarán los recursos del fondo para la satisfacción prioritaria de los siguientes rubros: cumplimiento de obligaciones financieras; pago por derechos y aprovechamiento por concepto de agua; y atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes, sin entrar en mayor detalle.

El Fortamun es un recurso muy sustancioso económicamente hablando. La amplitud de posibilidades que existe para el destino del ejercicio, y la falta de control y de rendición de cuentas –cuantitativas y cualitativas– hace que no se sepa con certidumbre la cantidad de dinero que se destinó a la seguridad pública de los municipios. Tampoco se conocen los criterios de los diferentes estados para realizar los gastos ni los programas a los que este fondo se destinó.

Sin embargo, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2010, aprobado el 7 de diciembre de 2009, se obliga a los estados a coordinarse con el SESNSP para que por lo menos el 20 por ciento del recurso se destine a la atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.¹¹ De 2010 a 2015, el 20 por ciento de este recurso representa 62,623 millones de pesos.¹²

FASP

El Fondo de Aportación para la Seguridad Pública (FASP) se empezó a aplicar en 1998. Es uno de los programas federales más antiguos que pretende fortalecer las estructuras de seguridad pública de las entidades federativas del país. Este mecanismo se centra en diversos aspectos de seguridad y desde sus inicios fue gestionado por el entonces recién creado Secretariado

¹⁰ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Libro Blanco. Subsidio para la seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2012, p. 52, en <http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1325/1/images/Subsidio_para_la_Seguridad_Publica_Municipal.pdf>.

¹¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010*, 7 de diciembre de 2009, en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2010/PEF_2010_abro.pdf>.

¹² Esto significa que a pesar de no poder precisar la cantidad de dinero destinada a aspectos de seguridad desde su creación, debe ser mucho mayor a la que se presenta en este trabajo.

Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). El FASP debe ser cofinanciado por los estados, que cubren un 25 por ciento suplementario del recurso con sus propios fondos.

En 1998 se formalizaron los primeros convenios de coordinación para realizar acciones en materia de seguridad pública, en los cuales se acordó la constitución de un fideicomiso estatal para la distribución de fondos. El Fondo de Seguridad Pública (Foseg) administraba recursos de la Federación que se transferían a las tesorerías de los estados y al Distrito Federal. Dejó de existir como Foseg a partir de 2009, pues los recursos se comenzaron a transferir a una cuenta bancaria específica de las entidades federativas. Estos fondos del ramo 33 –“Aportaciones federales para las entidades federativas y municipales”–, que el Ejecutivo federal otorga a los estados y a la capital, se transfieren ahora de forma directa bajo los criterios de cálculos y fórmulas que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determina, y se destinan exclusivamente para fines de reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración; equipamiento; red nacional de telecomunicaciones; construcción, mejoramiento o ampliación; seguimiento y evaluación de las instituciones de seguridad pública.

Subsemun

El Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (Subsemun) es uno de los dos mecanismos más importantes de fortalecimiento y transformación de la estructura policial que se implantaron durante el sexenio de Felipe Calderón.

Una de las preocupaciones principales es el gran número de corporaciones municipales existentes en México, y otra la ineficacia de las mismas por su exiguo tamaño, falta de recursos y escasa profesionalidad de sus integrantes. Con ello en mente, se creó en 2008 este programa federal, en el cual deben coparticipar los municipios, para “rescatar” a un número razonable de corporaciones policiales que puedan autosostenerse en el futuro, ayudándolas a superar diferentes problemas y a enfocar políticas específicas. El segundo mecanismo implantado por la administración de Calderón fue el Subsidio para la Policía Acreditada (SPA), destinado a partir de 2011 a crear unidades certificadas de policías estatales que, cuando se encuentren operativas, deberán desarrollar funciones allí donde las policías municipales no lleguen o no existan por su falta de viabilidad.

En 2015, de las casi dos mil corporaciones policiales que existen, se apoyó económicamente a 278. Se enfatiza en el *Libro Blanco* sobre el Subsemun que su objetivo es:

[...] fortalecer el desempeño de las funciones de seguridad pública de los municipios y, en su caso, de los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como del gobierno del Distrito Federal en sus demarcaciones territoriales, con el fin de salvaguardar los derechos e integridad de sus habitantes y preservar las libertades, el orden y la paz públicos, conforme a los programas con prioridad nacional.¹³

El Subsemun debía destinarse a la profesionalización, al equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, al mejoramiento de la infraestructura de las corporaciones y a la prevención social del delito con participación ciudadana, así como a la operación policial a partir de 2009 y 2010. Durante su existencia, el subsidio individual no fue inferior a diez millones de pesos, a excepción de 2008 –que fue de nueve millones– ni excedió los 95 millones, excepto también en 2008 que, como máximo, ascendió a poco más de 104 millones.¹⁴

¹³ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *op. cit.*, p. 13.

¹⁴ La utilización de los recursos de esta coparticipación ha sido variable: en 2008 fue para la nivelación salarial de los elementos policiales; en 2009 y 2010, para mejoras de condiciones laborales, operación policial y prevención del delito con participación ciudadana; en 2011 y 2012, para reestructuración y homologación salarial, mejora de condiciones laborales y prevención social del delito.

En la XXXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública,¹⁵ que tuvo lugar el 2 de agosto de 2012, se aprobó etiquetar el 20 por ciento del recurso del Subsemun para proyectos de “prevención social con participación ciudadana”, y se determinaron los proyectos obligatorios para los municipios beneficiados, que serían los siguientes: diagnóstico local sobre los contextos y procesos sociales de la violencia y la delincuencia; plan de prevención social de la violencia y la delincuencia; capacitación a servidores públicos en seguridad ciudadana; y prevención de accidentes y conductas violentas generadas por el consumo de alcohol y drogas entre jóvenes.

SPA

Consolidar en las entidades federativas unidades policiales acreditadas es el objetivo de este subsidio. El gran problema que se había identificado en relación con las fuerzas de seguridad locales era el excesivo número de policías municipales sin capacidad real de operación debido a la falta de profesionalidad y de condiciones de carrera que prevalecían en buena parte de las policías estatales y municipales.

El Subsidio para la Policía Acreditada (SPA) perseguía crear módulos policiales que cumplieran con requisitos objetivos de ética y profesionalidad. Desde 2011 se impulsó con objeto de que los estados mejoraran sus policías para poder implantar de forma efectiva “el mando policial único”, el cual –en un inicio de forma subsidiaria– debería apoyar la provisión de seguridad allí donde las corporaciones policiales locales no fueran capaces de responder.

Los resultados fueron muy limitados. Buena parte del presupuesto destinado para este programa no se ejecutó porque las entidades federativas no estuvieron en condiciones de mostrar sus avances en forma adecuada. A partir del año 2015 no sólo se presupuestó el ejercicio con el propósito de acreditar unidades de policía estatal, sino también para la judicial y los custodios del sistema penitenciario. El fracaso de los objetivos previstos por este programa llevó a su cancelación en 2016. Es difícil de entender por qué las autoridades no trataron de buscar mecanismos que garantizaran que el recurso se ejerciera de forma eficiente, en lugar de enviar con la cancelación la señal de que no es posible lograr una reforma efectiva de las policías del nivel estatal en el país.

El objetivo inicial del SPA era crear módulos integrados por 422 policías, ordenados en: una Unidad de Análisis Táctico, compuesta por treinta de ellos; una Unidad de Investigación, integrada por cien elementos; una Unidad de Operaciones, constituida por 270; y 22 mandos. Los candidatos para integrar este módulo tendrían que acreditar unos requisitos mínimos de escolaridad, aprobar los controles de confianza y recibir cursos de formación específicos para desarrollar de manera profesional sus funciones. Estaba previsto además que se integraran en un esquema de carrera policial y recibieran incentivos como seguro de vida, becas para su educación y la de sus hijos, fondo de ahorro, apoyo para la vivienda y seguro de gastos médicos mayores, entre otros.¹⁶

PREVENCIÓN

El concepto de “prevención social del delito” ha estado presente desde las primeras reflexiones que tuvieron lugar en el proceso de reforma. La conformación de los módulos policiales acreditados, incluida en los programas FASP y Subsemun, ha contenido durante el período analizado la prevención, tanto de forma disuasiva –con la presencia física de policías– como tratando de establecer mecanismos para impulsar capacidades policíacas preventivas.

¹⁵ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período diciembre de 2011 a junio de 2012”, en: <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/1065/1/images/Informe_Secretario_Ejecutivo_Sesion_XXXIII.pdf>.

¹⁶ Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Modelo de policía estatal acreditable”, Sistema Nacional de Seguridad Pública-Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, febrero de 2011, en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/work/models/Policia_Estatal_Acreditado/Resource/8/PresentacionSPAMichoacan.pdf>.

Lo mismo en el Pacto por México que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, el presidente Peña Nieto hizo de la prevención uno de sus referentes, estableciéndola como prioridad. De esta forma, además de los programas que ya estaban en marcha y que contemplaban esta variable en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el año 2013 se creó en Segob la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y se establecieron varios programas relacionados con la prevención, destinándose una partida de 2,500 millones de pesos que debía ser distribuida entre las entidades federativas. En 2014 se invirtieron 2,595 millones de pesos y en 2015 fueron 2,683 millones.¹⁷ Otros programas vinculados con la prevención social del delito en su conjunto se distribuyeron en diferentes rubros entre las secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Defensa, Comunicaciones y Transportes, y Educación Pública, integrando un monto de casi 119 millones de pesos en el año 2013.

En el primer mensaje a la nación que Enrique Peña Nieto ofreció el 1º de diciembre de 2012 estableció el compromiso de aprobar un Plan Nacional de Prevención del Delito, mismo que también se encontraba acordado en el Pacto por México. En febrero de 2013 aparecieron las “Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial”, que hizo públicas la propia Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, integrada por las secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Economía; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

Las bases conceptuales sobre las que se sostiene el acuerdo son las siguientes: 1) el paradigma de la convivencia y seguridad ciudadana; 2) la perspectiva de prevención social de las violencias y la delincuencia; 3) el modelo de seguridad ciudadana; 4) ciudades seguras; 5) perspectiva de derechos humanos; 6) inclusión social; y 7) cohesión comunitaria.¹⁸

Según el documento referido, el programa debe contribuir a proveer a las personas protección en las áreas de libertad, seguridad y justicia, a través de las siguientes estrategias: 1) la incorporación de la prevención como elemento central de las prioridades en la calidad de vida de las personas, considerando al ciudadano y a los jóvenes en el centro de las políticas de seguridad y de desarrollo social; 2) el diagnóstico situacional a través del análisis sistemático de los problemas de la delincuencia, sus causas, los factores de riesgo y las consecuencias; 3) los diagnósticos participativos; 4) el fomento de la capacitación de los servidores públicos cuyas atribuciones se encuentren relacionadas con la materia objeto del programa, lo cual incluye la realización de seminarios, estudios e investigaciones o programas de formación, entre otros, para asegurar que sus intervenciones sean apropiadas, eficientes, eficaces y sostenibles; 5) la movilización y construcción de una serie de acciones interinstitucionales que tengan capacidad para abordar las causas y prevenir factores de riesgo, integrando a la sociedad civil; 6) el desarrollo de estrategias de prevención social de las violencias y la delincuencia; y 7) el monitoreo y evaluación continuos.¹⁹

Para cumplir tales estrategias se establecen una serie de objetivos particulares, entre los que destacan la ampliación de la intervención de la sociedad, especialmente de los jóvenes, en el diseño de las políticas de prevención; el fomento de una cultura de la paz; y las acciones para mejorar las pautas de convivencia, estableciéndose las siguientes prioridades de intervención:

¹⁷ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. Recursos asignados al Ramo 04 “Gobernación”*, 26 de febrero de 2015, en: <<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/febrero/notacefp0092015.pdf>>.

¹⁸ Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, *Bases del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia e Instalación de la Comisión Intersecretarial*, Ciudad de México, 2013, p. 23, en: <<http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf>>.

¹⁹ *Ibid.*, p. 20.

- Por grupos poblacionales: juventudes.
- Por tipo de violencia: violencia social, violencia institucional y violencia familiar y de género.
- Por ciudades, zonas y regiones: ciudades con alta y mediana conflictividad delictiva y social, zonas turísticas y conurbaciones.
- Procesos de adopción e implementación de decisiones.
- Prioridades de la participación ciudadana: integrar a la ciudadanía organizada.
- Prioridades por factor de riesgo: medir, detectar y prevenir precursores o detonadores de distintos tipos de violencia o factores que debilitan la convivencia, la seguridad y la cohesión comunitaria.

La inversión en programas de prevención del delito fue de 7,778 millones de pesos en tres años, más el 20 por ciento de lo destinado a FASP y Subsemun, además de otras partidas menores en diferentes secretarías. La voluntad política se materializó en una fuerte inversión de recursos. Se apoyaron los programas de prevención, con mayor énfasis incluso que el fortalecimiento de las unidades modelo de las policías estatales acreditables, que se planteaban necesarias para la reforma del Sistema de Seguridad Pública. Sin embargo, la falta de criterios cualitativos con los cuales medir este esfuerzo dificulta mucho determinar los resultados obtenidos por este tipo de programas.

SETEC

La Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema Penal (Setec) ha sido la encargada de liderar este proceso desde el año 2008. Ha publicado diferentes estudios y documentos con el fin de apoyar el esfuerzo de transformación del sistema de justicia mexicano.²⁰ Según datos de Setec, se puede apreciar cómo ha sido muy diferenciado el inicio en la operación, así como el grado de avance de la implantación tanto del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA) como del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en las entidades federativas.

En el año 2007, los estados de Chihuahua y Oaxaca iniciaron con la operación del SPPA, el primero de una manera total y el segundo parcial. En 2008 fue Morelos el que comenzó el proceso, siendo uno de los dos estados de la República que operó más rápido de forma completa tanto el SPPA como el CNPP. En 2009 se sumaron, con diferentes resultados, Durango –que operó de manera total ambos–, el Estado de México –que adoptó íntegramente el SPPA– y Zacatecas –que únicamente presentó avances parciales en los dos procesos. En el año 2010 Baja California inició de forma parcial la implantación del SPPA. En 2011 se sumaron Yucatán –SPPA integral– y Guanajuato –parcial. En 2012 se añadieron Nuevo León –SPPA total–, Chiapas y Tabasco –parcial en los dos casos. En 2013, los estados de Puebla, Veracruz, Coahuila y Tamaulipas siguieron el ejemplo; mientras que en el 2014 se sumaron Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Hidalgo, Campeche, Nayarit, Tlaxcala y Colima. Finalmente, en el año 2015 inició la operación parcial del SPPA y del CNPP en el Distrito Federal y en Michoacán, quedando pendiente la entrada en vigor ese año en el estado de Baja California Sur y al siguiente en Sonora.

En síntesis, a principios del 2016 dos estados de la República tenían operando de forma total el SPPA y el CNPP; cuatro el primero de manera total y tres parcial. Por otra parte, 21 entidades operaban de forma parcial ambas instancias y en dos todavía estaban pendientes de entrar en vigor, ya fuera de forma parcial o completa.

²⁰ En su página web y en medios de comunicación ha difundido videos, así como otro tipo de promocionales con los que han tratado de sensibilizar y educar tanto a los diferentes actores del sistema de justicia penal como a las autoridades gubernamentales y a la población en general sobre los cambios que se avecinan y las consecuencias de los mismos.

En relación con el inicio de operación del Sistema Procesal Penal Acusatorio a escala federal, según las declaratorias que emite el Congreso de la Unión, el 24 de noviembre del 2014 entró en vigencia en los estados de Durango y Puebla; el 16 de marzo del 2015 en Yucatán y Zacatecas; y el 1º de agosto estaba previsto que lo hiciera en Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí. Se contemplaba asimismo que en el mes de noviembre del 2015 los estados de Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Nayarit, Oaxaca y Tlaxcala se incorporaran a esta dinámica, quedando 18 entidades federativas para que completaran su proceso antes de mediados del 2016.

La planeación integral de la implementación del nuevo Sistema Procesal Penal Acusatorio ha formado parte del esfuerzo continuo de Setec para impulsar el proceso. En el año 2012 editó un manual que contempla a todos los operadores y recuerda los objetivos estratégicos y tácticos del nuevo sistema. Entre los primeros se encuentran: implementar el SPPA en los términos de la reforma penal del 2008; cumplir los principios de la misma; cambiar la cultura de los operadores del sistema, orientándola a que los procesos penales tengan como prioridad llegar a la certeza; y mejorar la percepción de la población hacia el sistema penal. Entre los segundos están disponer de la estructura normativa completa y acorde con la reforma penal del 2008; modernizar la tecnología y equipamiento; contar con infraestructura de tecnología de la información, eficiente y moderna, para la operación del sistema penal; disponer de una organización que asegure a los operadores el desempeño del sistema; capacitar y certificar a los operadores; difundir la temática entre la población; e intercomunicar plenamente a todos los responsables.

El recurso invertido ha sido importante, especialmente teniendo en cuenta que en julio del 2016 se tenía el compromiso de que todo el sistema estuviera operando de forma plena. Setec otorgó a los estados un apoyo de 3,462 millones 119 mil pesos entre los años 2010 y 2015, destinando al Distrito Federal, al Estado de México y a los estados de Guanajuato y Baja California una cantidad de recursos cercana a los 180 millones de pesos cada uno; mientras que Yucatán, Nuevo León, Durango y Chihuahua recibieron entre 2010 y 2015 una inversión de entre 140 y 150 millones de pesos. Nayarit, Quintana Roo, Querétaro, Aguascalientes y Baja California Sur son los que menos recursos obtuvieron, situándose entre los cuarenta y los sesenta millones de pesos durante todo el periodo.

CONCLUSIONES

México ha invertido una gran cantidad de recursos para reformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, especialmente en las entidades federativas y los municipios del país. Sin embargo, diferentes factores explican que este esfuerzo presupuestario no haya tenido el éxito esperado. Entre ellos cabe señalar los siguientes: falta de continuidad de los titulares del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que han cambiado casi de forma anual; limitada voluntad política de gobernadores y alcaldes que centraron su debate en el “mando único”, sin entenderlo de forma adecuada, mientras el tiempo pasaba y no se reformaban las estructuras policiales en sus áreas de responsabilidad; una errónea forma de dar seguimiento a los recursos invertidos por parte del SESNSP, centrándose en el cumplimiento de criterios cuantitativos, en lugar de cualitativos; las “trampas de la seguridad” –concepto que acuñara John Bailey para referirse a las dificultades de transformar la cultura política de los actores y, muy importante, los problemas para erradicar las prácticas de corrupción en el sistema–; el escaso interés en la sociedad civil por dar seguimiento a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y la ausencia de un debate serio entre los principales actores de la clase política, ya que éstos han dejado que los profesionales tengan un perfil policial o militar y asuman de forma casi autónoma la responsabilidad de conducir un proceso tan complejo.

La reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública fue diseñada al inicio del gobierno de Felipe Calderón por expertos de las áreas de seguridad del país, que identificaron los principales problemas a ser gestionados. Esta propuesta ha sido en general seguida y poco discutida. Sin embargo, en el camino se ha ido modificando, por circunstancias que la fueron alejando del objetivo. La reforma implica construcción de instituciones policiales confiables en estados y municipios. Al principio de la gestión de Enrique Peña Nieto se puso un énfasis especial en las políticas de prevención de delito, sin que a ello acompañara una metodología, ni una reflexión sólida y compartida que permitiera evaluar los productos. A mediados de su administración, la fecha *fatal* de la entrada en vigor del nuevo Sistema de Justicia Penal hizo que muchos de los esfuerzos se dirigieran a este objetivo, descuidando la construcción de instituciones de seguridad pública.

En relación con esta última, buena parte de los recursos se invirtieron en zonas urbanas densamente pobladas o en territorios en donde el Estado estaba perdiendo presencia frente a los grupos del crimen organizado. Sin embargo, no se establecieron criterios para medir si la inversión estaba dando los frutos esperados.

La falta de policías municipales y estatales profesionales y confiables, a pesar de la inversión realizada, muestra el fracaso de esta política. Se apostó por el parque móvil, por los equipos antimotines, por algunos aspectos relacionados con la tecnología y la renovación de infraestructuras, pero se avanzó muy poco en la capacitación del personal policial y en la mejora de sus condiciones de vida. Se ejecutaron programas de prevención social del delito, pero no se estableció un mecanismo para poder medir la efectividad de las medidas impulsadas. La ausencia de resultados y de rendición de cuentas real sobre estos recursos llevan a concluir el fracaso de esta tentativa, que se puede explicar por la corrupción de los sistemas político y administrativo, así como por el desvío de recursos a funcionarios públicos electos, autoridades de los aparatos de seguridad pública estatales y locales, así como a proveedores de bienes y servicios.

Hoy día los militares tienen que seguir presentes en las calles de México, y el estado de las policías no dista mucho de aquel en el que se encontraban en 2006. Frente a esta situación, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública canceló en el año 2016 el SPA, el subsidio más importante del proceso de reforma, así como el de prevención del delito. Al rechazar la idea de impulsar la creación de unidades policiales modelo se está negando la posibilidad de transformar el sistema en las entidades federativas mexicanas. El debate sobre el mando único pierde todo el sentido cuando ni siquiera los estados pueden contar con instituciones policiales bien estructuradas, integradas por profesionales competentes, que se sientan satisfechos de sus condiciones laborales y tengan una verdadera vocación de servicio. Sin instituciones eficaces, la discusión a propósito del mando único o mando mixto se queda meramente en un juego de intereses políticos, en lugar de contribuir a una estrategia de creación de instituciones confiables para lograr una seguridad ciudadana mejor administrada.

Conforme los problemas se han ido acumulando en el país, se ha actuado con un estilo reactivo. El 27 de noviembre del año 2014 el presidente de México reaccionaba a la grave crisis de Ayotzinapa con el anuncio de catorce acciones a desarrollar. Durante un mensaje en Palacio Nacional –al que asistieron miembros del gabinete presidencial, gobernadores y legisladores– se presentaron las siguientes medidas a realizar por los diferentes poderes del Estado: 1) aprobar una ley contra la infiltración criminal; 2) especificar competencias territoriales contra el delito; 3) crear el Mando Único Policial; 4) establecer un número telefónico único de emergencias en el país; 5) impulsar la creación de una clave única de identidad, que permita contar con un registro confiable de la población mexicana; 6) desarrollar un operativo en Tierra Caliente; 7) aprobar reformas para tener un sistema más eficiente de justicia cotidiana; 8) impulsar acciones en derechos humanos; 9) respaldar la creación del Sistema Nacional Anticorrupción; 10) garantizar la transparencia en las compras gubernamentales; 11) trabajar una reforma para crear tres zonas económicas especiales al sur del país: en el Istmo de Tehuantepec, en Chiapas y en Lázaro

Cárdenas; 12) impulsar programas de desarrollo rural, de empleo y de becas en las entidades del sur; 13) trabajar en una reforma para desvincular el salario mínimo de otros conceptos como las multas, con el fin de abrir un debate sobre el monto de los sueldos; y 14) fomentar la comunicación con la sociedad, y ordenar a las secretarías de Gobernación y de Desarrollo Social que “amplíen” los espacios para el diálogo con las organizaciones sociales y favorecer su participación.

Está pendiente de desarrollar un esfuerzo de concertación, de construcción colectiva de acuerdos; y que se aborde sin ambigüedades el proceso de reforma institucional de la administración de la seguridad pública, no únicamente en el ámbito federal, sino especialmente en las entidades federativas y los municipios. No es sólo cuestión de recursos, sino de voluntad política y de la consolidación de una visión reformista que debe imaginar con realismo el futuro de la seguridad pública en México a largo plazo.

Los seis modelos policiacos en México y el debate sobre la seguridad pública¹

Raúl Benítez Manaut

131

INTRODUCCIÓN

La seguridad pública en México está en crisis por varias razones. La principal es el desafío que presenta la acción de las organizaciones criminales de alto impacto dedicadas al tráfico de drogas, para la cual la estructura tradicional policiaca desarrollada durante el siglo xx fue incapaz de hacerle frente. Esto ha estimulado desde el gobierno y la sociedad el desarrollo de gran cantidad de iniciativas de reforma a las instituciones. En los años noventa del siglo pasado, cuando comenzó a darse este fenómeno, el gobierno federal decidió, en 1999, organizar un cuerpo nacional policiaco con estructuras casi totalmente militarizadas: la Policía Federal Preventiva (PFP), convertida en Policía Federal en 2006, para transformarla de preventiva en una institución de “contención” del crimen de alto impacto. Esta policía se ha ido profesionalizando y *civilizando* gradualmente.

En un nivel intermedio se construyeron propuestas de policías civiles profesionalizadas. Una basada en el Mando Único (hoy llamado Mando Mixto), y otra en la profesionalización de los cuerpos de las policías municipales, como indica la Constitución. Por último, dada la crisis de seguridad pública en numerosas áreas rurales y comunidades indígenas, comenzó a darse el desarrollo de “policías comunitarias”, mal armadas, sustituyendo a los cuerpos policiacos municipales por su corrupción y por sus vínculos con los grupos criminales. En el caso de Michoacán se dio el colapso de la presencia del Estado debido a la aparición de grupos de autodefensa, muy bien armados y equipados, que se propusieron combatir a las organizaciones criminales y su acoso y agresión sistemáticas hacia la población. Lo anterior provocó una reacción muy enérgica del gobierno federal, el cual intervino en 2013 los poderes municipales y el estatal de forma casi absoluta para enfrentar la situación.²

La crisis institucional de la seguridad pública incubada desde inicios de los años noventa llevó a sus extremos las “soluciones” al problema: desde la mano dura a través de las Fuerzas Armadas, hasta la autoorganización en grupos paramilitares. Ninguna de estas dos salidas tiene viabilidad en el medio y largo plazos, pues surgieron sólo para afrontar la emergencia del ascenso del crimen, tanto del común como del organizado. Las formas viables y legales de organización institucional se encuentran entre estos dos extremos. La reglamentación de la seguridad pública, contenida en el Artículo 21 de la Constitución, señala que corresponde a los tres niveles de gobierno implementarla. En este sentido se desarrollaron seis modelos policiacos en el país:

- Modelo 1: Militarización total de la seguridad pública³ (no contemplada en la Constitución)
- Modelo 2. Profesionalización de la seguridad pública a través de la Policía Federal (Artículo 21 de la Constitución)

¹ Versión actualizada y revisada del artículo “Fortalecimiento institucional de los cuerpos policiacos en México”, en Norberto Urquieta y Víctor Hugo Rueda (coords.), *León, Guanajuato. Temas selectos en seguridad. Análisis y propuestas*, Academia Metropolitana de Seguridad Pública de León, Guanajuato, 2015, pp. 25-53.

² México Evalúa, “Entender para atender: por una estrategia de Estado en Michoacán”, México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Ciudad de México, 2014.

³ Raúl Benítez Manaut, “México: violencia, Fuerzas Armadas y combate al crimen organizado”, en Carlos Basombrio (ed.), *¿A dónde vamos? Análisis de políticas públicas de seguridad en América Latina*, Woodrow Wilson Center-Colectivo de Análisis para la Seguridad con Democracia (CASEDE). Ciudad de México, 2013.

- Modelo 3: Profesionalización basada en el Mando Único (o Mixto) a nivel estatal
- Modelo 4: Profesionalización de la Policía Municipal (esquema constitucional, Artículo 115)
- Modelo 5: Policía comunitaria. En los casos de las comunidades indígenas basadas en leyes de “usos y costumbres”. No contemplada en la Constitución
- Modelo 6. Población organizada en autodefensas. No contemplada en la Constitución.

La coexistencia de estas seis formas de organización policiaca ha sido factor para el incremento del conflicto, la violencia y la crisis de derechos humanos en diferentes municipios del país. Ello sin dejar de lado el carácter paralegal e incluso ilegal de algunos de estos modelos. Sobre el caso de las policías municipales, sostenidas legalmente en la Constitución, Fernando Escalante afirma:

La intervención de las fuerzas federales en tareas de seguridad pública, estos años pasados, es en parte respuesta a una crisis del poder municipal, de la Policía Municipal en particular, y en parte es factor para acentuar esa crisis. En varias ciudades del país, empezando por Tijuana y Ciudad Juárez, prácticamente se ha desmantelado la Policía Municipal: se ha detenido a cientos de agentes por complicidad con la delincuencia, se ha despedido a muchos más, y se habla de la necesidad de suprimirla de un modo definitivo, porque es la estructura más vulnerable y la menos eficaz para combatir al crimen organizado. Veamos: la Policía Municipal, corrupta, ineficiente y abusiva como puede ser, tiene que organizar los mercados informales y los mercados ilegales. Se dirá que eso significa complicidad con los delincuentes: es verdad y es trivial. En cualquier país del mundo hace falta una fuerza pública arraigada localmente para organizar esos mercados, porque no van a desaparecer, y porque implican transacciones cotidianas, regulares, en las que participa buena parte de la sociedad. La Policía Municipal también tiene que mantener vías de comunicación con las pandillas; tiene que supervisar una infinidad de tráfico que están más o menos en los límites de la legalidad. Nada de eso lo puede hacer una policía ajena, enviada desde otro lugar, ni tampoco un cuerpo del Ejército, mucho menos en operativos como los de los años recientes, cuya virtud está en su intransigencia. Por eso es tan grave la crisis de la Policía Municipal. Donde falta esa fuerza local, capaz de ordenar los mercados informales e ilegales, el resultado es perfectamente previsible, porque la incertidumbre genera violencia.⁴

La Constitución Mexicana divide los poderes del Estado en tres: federal, 32 estados y 2,454 municipios. Asimismo, el resguardo de la seguridad pública se garantiza en el nivel municipal con base en el Artículo 21 de la Carta Magna.⁵ Esta regulación se complementa en el Artículo 115, que entiende la seguridad pública como un servicio a cargo de los municipios, que se desglosa en dos funciones: policía preventiva municipal y de tránsito.

De esta manera, la organización municipal para garantizar la seguridad pública está dispersa entre los 2,454 municipios en que se divide el país. Según el tamaño del ayuntamiento en términos de población, si comparamos la Delegación Iztapalapa (ubicada en la Ciudad de México), que cuenta con casi dos millones de habitantes, con el menos poblado del país, Jicotlán (Oaxaca), que tiene 102 habitantes, la organización de la seguridad pública es diametralmente diferente. Así, por ejemplo, si tenemos en cuenta los once municipios que tienen más de un millón de habitantes (Cuadro 1), la organización de los cuerpos policiacos reviste una complejidad que va desde el desarrollo de las capacidades de prevención (como lo define el Artículo 115 de la Constitución), hasta la construcción de habilidades de contención policiaca e inteligencia; y

⁴ Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009. La muerte tiene permiso”, *Nexos*, núm. 387, enero de 2011. Puede consultarse en: < <http://www.nexos.com.mx/?p=14089> >.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 5 de febrero de 1917; texto vigente; última reforma publicada: *DOF*, 10 de julio de 2015. Puede consultarse en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>.

para ello se necesita la profesionalización plena de dichas instituciones, cuya base está en la capacitación y el entrenamiento a través de academias especializadas. En este modelo se sostiene la profesionalización de la Policía Federal.

Cuadro 1
MUNICIPIOS MÁS POBLADOS DE México (2010)⁶

Lugar	Entidad	Municipio	Población
1°	Ciudad de México	Iztapalapa	1.815.598
2°	Estado de México	Ecatepec de Morelos	1.658.806
3°	Baja California	Tijuana	1 559 683
4°	Puebla	Puebla de Zaragoza	1.539.859
5°	Jalisco	Guadalajara	1.494.134
6°	Guanajuato	León	1.436.733
7°	Chihuahua	Juárez	1.328.017
8°	Jalisco	Zapopan	1.243.538
9°	Ciudad de México	Gustavo A. Madero	1.184.099
10°	Nuevo León	Monterrey	1.130.960
11°	Estado de México	Nezahualcóyotl	1.109.363

FUENTE: INEGI, 2010.

Entre los problemas fundamentales están las contradicciones entre gran cantidad de artículos de la Constitución. Entre ellas destaca, sobre todo por las reformas garantistas en favor de los derechos humanos consignadas en el Artículo Primero desde 2011, la no congruencia de este último con el Artículo 89, sobre el que se ostenta el poder presidencial, y con los artículos 29 y 129, que regulan todo lo referente al estado de excepción y al despliegue y/o acuartelamiento de tropas. Además, hay que tomar en cuenta que el Congreso, en el texto actual, no tiene atribuciones sobre seguridad pública, nacional o de defensa. Por ello, la supervisión o control legislativo es inexistente, algo propio de un país autoritario. El Artículo 1° es fundamental, pues con las reformas de 2011 impacta directamente en las tácticas militares.

LA MILITARIZACIÓN

La Constitución mexicana, en su Artículo 89, fracción VI, señala que el presidente puede “disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir, del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.⁷ Este precepto se contrapone con el Artículo 129 de la misma Carta Magna, que señala que: “En tiempos de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.⁸ La posible contradicción entre ambos ordenamientos constitucionales se da entre lo que se entiende por “tiempo de paz” y “tiempo de guerra”. Además, habría que considerar el territorio donde se desarrollan los conflictos más graves que alteran la “seguridad interior”, pues hay regiones rurales y ciudades donde la presencia de las Fuerzas Armadas es casi permanente desde hace tiempo: en algunos casos desde que se “institucionalizó” la Revolución Mexicana en 1917. Durante el siglo xx, gran cantidad de cuerpos municipales

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “En México somos 112 millones 322 mil 757 habitantes al 12 de junio de 2010”, *Boletín de Comunicación Social*, núm. 389/10, 25 de noviembre de 2010. Consultado el 24 de julio de 2015.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; texto vigente; última reforma publicada, *DOF*, 10 de julio de 2015, al Artículo 89.

⁸ *Ibid.*, al Artículo 129.

de policía no tuvieron la capacidad de contener los problemas de criminalidad y el Ejército se desplegó en su lugar de forma casi permanente.

El avance del crimen organizado llevó al gobierno a superar, desde 1996, los impedimentos legales para el empleo de las Fuerzas Armadas en estas funciones. La Suprema Corte de Justicia de México determinó en ese año que “el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina podrían intervenir en asuntos de seguridad pública siempre y cuando las autoridades civiles, incluso el gobierno mismo, así lo solicitaran”.⁹ También en el mismo año, el gobierno decretó la “Ley Federal contra la Delincuencia Organizada”,¹⁰ y se le dio prioridad al empleo de las Fuerzas Armadas para contener el ascenso de la delincuencia organizada. Posteriormente, debido al alza de los actos criminales también en el Distrito Federal, se militarizó parte de la estructura policiaca en la Delegación Iztapalapa, incluso con despliegue de tropas en las calles (ejercicio militar considerado un gran fracaso), y ya en 1997 se señalaba que los comandantes militares estaban participando en corporaciones de seguridad pública en 29 estados del país.¹¹ Durante este periodo, que se puede considerar como el inicio de la militarización de las corporaciones policiacas, los militares se incorporaban de forma individual, en situación de retiro o con permiso, pero siempre con el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional. El gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo constituyó, en 1999, la Policía Federal Preventiva (PFP), en ese momento bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación, e incorporó en su estructura fundacional una cantidad importante de militares, integrantes del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), para construir un área de inteligencia policiaca, con participación también de miembros de la Policía Federal de Caminos.

Durante el gobierno del presidente Vicente Fox (2000-2006) se planteó como gran reforma policial la creación de la Secretaría de Seguridad Pública federal, integrando en su seno a gran cantidad de militares en retiro y comisionados. La PFP fue incorporada a esa estructura, delegándole además la responsabilidad de resguardar los reclusorios. En términos legales, se le dotó de capacidades de investigación del delito a nivel federal, lo que entró en inmediata contradicción con las obligaciones de la Procuraduría General de la República (PGR). A su vez, esta institución sufrió una gran reforma, pues se disolvió la Policía Judicial Federal (PJF), por considerarse que sus integrantes en su mayoría colaboraban con el crimen organizado, y se constituyó el primero de noviembre de 2001 la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Sus funciones se definieron para apoyar la investigación y persecución del delito, principalmente de aquéllos contra la salud (narcotráfico), la privación ilegal de la libertad (secuestro), el tráfico de armas y la persecución de grupos delictivos de alto impacto (delincuencia organizada).

Desde la creación de la PFP en 1999, luego transformada en Policía Federal, los conflictos burocráticos con la PGR son constantes. A estas rivalidades se agregan las que aparecen con las Fuerzas Armadas, y también con las policías estatales y municipales. Todas se acusan unas a otras de ser frágiles y estar corrompidas, y en todos los casos han aparecido tanto escándalos de corrupción como de violaciones a los derechos humanos. En estas guerras burocráticas los militares ganaron la partida, como afirma Luis Astorga.¹²

La “guerra a las drogas” inició en enero de 2007 con una sorpresiva extradición de los quince reos más peligrosos de México reclamados por Estados Unidos, entre ellos el líder del cártel del Golfo, Osiel Cárdenas; y por un gran operativo de despliegue de tropas en Michoacán,

⁹ Véase, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo III, marzo de 1996, tesis p. xxix/96, p. 350, tesis: “Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional”. Véase también, Acuerdo de Inconstitucionalidad 1/96, “Participación de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad pública”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, registro núm. 192080, tomo XI, abril de 2000, nueva época, tesis p/5/38/2000, 27 de marzo de 2000, p. 549.

¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, México, 7 de noviembre de 1996.

¹¹ *La Jornada*, “Militarización en 29 estados”, 30 de agosto de 1997.

¹² Luis Astorga, *El poder y la sombra. Seguridad, traficantes y militares*, Tusquets, Ciudad de México, 2007, p. 64.

donde ya se había incrementado notablemente la violencia entre La Familia Michoacana y Los Zetas.¹³ Ante el avance de las organizaciones criminales, y ya implementada su estrategia de recuperación política y territorial, el presidente Felipe Calderón fortaleció el aparato “duro” de la seguridad del Estado.

Después de una década de iniciada esta guerra, en el seno de las Fuerzas Armadas se cuestiona el hecho de que se le demande intensamente participar en respaldo de la seguridad pública, en algunas ocasiones sustituyendo de forma integral a los cuerpos policiacos, y en otras controlando a sus mandos. Por ello, la milicia exige la profesionalidad policiaca para impulsar el retiro de sus miembros de esas labores. Por lo anterior, el único camino es la profesionalización de los cuerpos de seguridad pública. Al respecto, el secretario de Defensa Nacional, general Salvador Cienfuegos, señaló enfáticamente:

*“Pregunta: ¿Cuáles son los costos que las Fuerzas Armadas han tenido que pagar por realizar labores de seguridad pública que deberían estar haciendo otros, como por ejemplo los estados, las policías y otros cuerpos que no tienen nada que ver con los militares? Respuesta: Si hablamos de costos, seguramente se está refiriendo a costos que tienen que ver con el prestigio, con la forma de operar, con el desgaste que tienen las Fuerzas Armadas; bien, pues yo creo que los costos han sido altos, pero han valido la pena; no es nuestra vocación, no nos sentimos a gusto haciendo funciones de policía. Está ordenado por el comandante supremo, que es el presidente de la República, pero estamos conscientes que de no hacerlo nosotros en este momento no hay quien lo pueda atender. Necesitamos cuerpos policiacos más capacitados, mejor preparados, mejor armados, y que se les atienda en la parte de seguridad social. Me parece que es un tema que se ha dejado a un lado y que se requiere atender a los policías no nada más en la parte de su capacitación, sino también de su seguridad social. Contando con buena seguridad social los cuerpos policiacos serán mejores y podrán atender sus responsabilidades. A nosotros nos urge que esto se dé para que sean ellos los que asuman la tarea que legalmente les corresponde.”*¹⁴

A fines de 2016, el general Salvador Cienfuegos solicitó una acción legislativa urgente debido a que: “Los legisladores no han establecido en la ley los límites del Ejército en operaciones de seguridad; no hay respaldo presupuestal para las Fuerzas Armadas; el nuevo sistema de justicia penal no opera como debería; y las policías no hacen el trabajo para el que se les paga, además de que los estados no han reformado sus policías en los últimos diez años. El general ha señalado que las tropas están cansadas y se necesita su reemplazo por las policías”.¹⁵

El problema que envuelve la militarización de la seguridad pública en México es que no ha logrado resultados contundentes y estratégicos contra las grandes organizaciones criminales, por lo que se ha expandido la acción de las mismas. La acción militar ha logrado éxitos parciales en algunos estados y contra ciertos grupos delictivos, pero no ha podido evitar su expansión y su fragmentación, lo que abre numerosas interrogantes para diversos cuerpos policiacos incluso en ciudades que en años anteriores no vivían la violencia del narcotráfico. Este aumento y dispersión de la violencia se debió a tres factores principales: primero, a la necesidad de los cárteles del narcotráfico de crear una reputación de poder frente a los grupos criminales competidores; segundo, a la ruptura del equilibrio entre las propias bandas, debido a la acción del gobierno, ya que al golpear de forma gradual y diferenciada fortalecía a algunas, debilitaba a otras y provocaba grandes divisiones en su seno, aumentando los actos violentos (por ejemplo, la separación de Los Zetas del cártel del Golfo), así como su dispersión geográfica; y tercero, a la competencia por el dominio de las rutas y las ciudades de almacenamiento. Por ejemplo, en el inicio de la

¹³ *Ibid.*, pp. 298-299.

¹⁴ *El Universal*, “Entrevista con el general Salvador Cienfuegos”, 29 de junio de 2015.

¹⁵ *Reforma*, “Exigen a Senado legislar sobre Fuerzas Armadas. Critica Cienfuegos inacción anticrimen”, Ciudad de México, 9 de diciembre de 2016, p. 2.

“guerra”, en 2007-2009, de las poblaciones de la frontera con Estados Unidos. Esto se observó en Ciudad Juárez, la ciudad más peligrosa del mundo en 2009-2010, que alcanzó tasas de homicidio de casi 200 por cien mil habitantes a causa de la pugna entre el cártel de Sinaloa, Los Zetas, y la organización local, el cártel de Juárez.¹⁶

De esta forma, desde 1996 se fue militarizando la estrategia de combate a las drogas, y se incrementó la competencia armada entre las agrupaciones criminales. Esta militarización llegó a su clímax en 2011, cuando ya se había duplicado la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, de 11 en 2006, a 23 en ese año, lo que afectó notablemente a la población civil y alteró la seguridad pública de forma alarmante.

Uno de los cuestionamientos frecuentes a la militarización o semimilitarización de los cuerpos policiacos consiste en afirmar que si no hay un intenso trabajo de educación basado en los derechos humanos, lo que se logra es una policía profesional, pero con una elevada probabilidad de que utilice desproporcionadamente la fuerza y, con ello, se produzcan violaciones a los derechos humanos. Es preciso tener en cuenta además que puede aumentar el nivel de impunidad, que en México es de los más altos del mundo, pues sólo el 3 por ciento de los delitos registrados terminan en una sentencia penal, por lo que el índice de impunidad es de 97 por ciento.¹⁷

La principal razón de por qué se mantiene la impunidad y la incapacidad del gobierno para otorgar justicia a la población, Mariclaire Acosta la ubica en un “legado autoritario” en las estructuras del Estado, principalmente en las áreas de seguridad, justicia y militares. Esto ha llevado a la expansión de los “estados de excepción” no declarados, pero vigentes en la práctica, por la sistemática presencia de fuerzas militares en zonas del país donde se aplican las estrategias de combate al narcotráfico. Así, la presencia semipermanente de las Fuerzas Armadas en el resguardo del orden público desde hace casi veinte años ocasiona que éstas actúen sin controles efectivos, lo que favorece la posibilidad de que se produzcan violaciones a los derechos humanos, precisamente porque operan con impunidad, como producto que son de las instituciones de seguridad conformadas durante el siglo xx, propias de un sistema político no democrático.¹⁸

Investigadores del CIDE elaboraron un “índice de letalidad” que indica que, en combate, se observa gran superioridad de las fuerzas armadas frente a las células criminales, lo que lleva a la hipótesis de que las bajas entre el bando criminal fueron en realidad ejecuciones extrajudiciales.¹⁹

MANDO ÚNICO O MIXTO

En México, desde 2006, diversos analistas han planteado la disolución de los cuerpos de policías municipales para construir “mandos únicos” estatales como camino a la profesionalización y a la construcción de capacidades para controlar al crimen organizado y de alto impacto. También se les conoce como “mandos mixtos”. El problema es qué hacer con aquellos cuerpos policiacos que se ubican en el nivel intermedio. O sea, en las grandes ciudades del país, en donde históricamente se han conformado algunas policías con tamaño y capacidades propias de una corporación profesional. Si observamos el panorama demográfico de las grandes urbes nacionales, advertimos que las corporaciones policiacas en su seno no son fácilmente sustituibles por mandos supramunicipales.

¹⁶ Eduardo Guerrero, “Cómo reducir la violencia en México”, *Nexos*, núm. 395, noviembre de 2010, en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=13997>>.

¹⁷ Mariclaire Acosta, *Superar la impunidad: hacia una estrategia para asegurar el acceso a la justicia en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, 2011, p. 52.

¹⁸ *Ibid.*, p. 70.

¹⁹ Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Nexos*, julio de 2015, en: <www.nexos.com.mx/?p=25468>.

De esta manera, en México la problemática se incrementa porque existe una especie de “modelo híbrido” de policía, donde coexisten la Policía Federal, explícitamente creada y fundada en 1999 para hacer frente a una delincuencia cada vez más peligrosa y organizada, a la cual las corporaciones municipales no tenían capacidades reales de contener; las policías de investigación federales (al interior de la Policía Federal y en la Procuraduría General de la República); las policías estatales (de investigación judicial y de prevención); y las municipales, para la contención de los delitos del crimen no organizado ni de alto impacto. Estas policías responden a cuatro funciones:

- Represión del delito
- Mantenimiento del orden
- Auxilio y asistencia social
- Prevención del delito²⁰

Entre los problemas que afectan la estructura de las corporaciones están su dispersión geográfica, pues el 90.3 por ciento de los policías del país pertenecen a corporaciones estatales y municipales (cifra para 2008). Sin embargo, de los 2,454 municipios, 418 no cuentan con policía; y en más de 1,200 las corporaciones tienen menos de veinte elementos. La cuarta parte de los policías municipales se concentra en las 25 corporaciones municipales más grandes, que se sitúan en 16 estados de la República. Además, estas corporaciones tienen “doctrina” de policía preventiva, para hacer frente a delitos comunes de bajo impacto en las calles.

La Policía Federal se constituyó para dar salida a estos problemas. Su crecimiento desde 1999 no logró responder al desafío de enfrentar al crimen organizado, pero colabora en el esfuerzo. En 2006 contaba con aproximadamente siete mil efectivos. Hacia 2010 logró tener más de 35 mil miembros, integrados en seis divisiones: Fuerzas Federales; Seguridad Regional; Inteligencia; Investigación; Científica, y Antidrogas.²¹ En el gobierno de Enrique Peña Nieto se agregó la séptima división, la Gendarmería. Este esfuerzo no ha logrado evitar el avance de los grupos criminales del narcotráfico que alteran notablemente la seguridad pública, por lo que se debió reforzar con las Fuerzas Armadas mediante una estrategia de “militarización” descrita en páginas anteriores. En México este fenómeno ha sido gradual, y se ha implementado de forma creciente desde el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), con gran cantidad de reformas legales.

Esta estrategia menosprecia las potencialidades de las policías municipales, aun cuando muchas de ellas se desempeñen de forma exitosa en muchas ciudades del país. Entre otros factores están la corrupción y la débil profesionalización, los salarios bajos, y estructuras basadas en liderazgos y lealtades personales, así como la politización, pues las corporaciones están sujetas a los cambios políticos cada tres años en los municipios. Aunque lo más importante es que la baja profesionalización, el casi nulo entrenamiento, y el armamento sencillo, de escaso poder de fuego, lleva a que los grupos criminales organizados tengan mucho mayor capacidad de combate que las propias policías municipales, sobre todo en poblados rurales y ciudades medianas y pequeñas, lo que facilita la cooptación forzosa de sus integrantes por temor y por la debilidad en cuanto a capacidad comparada con las bandas delincuenciales. El principal problema con el planteamiento generalizador del análisis de las deficiencias de las policías municipales es que se sostiene en la realidad de las más chicas, débiles presupuestalmente y de aquéllas ubicadas en zonas rurales. Esto deriva en que no se tome en cuenta a los cuerpos municipales ubicados en ciudades grandes, por ejemplo, las once ciudades con más de un millón de habitantes (Cuadro 1), que tienen un proceso de profesionalización y modernización similar al modelo profesional planteado en la propuesta de “mando único” desde el poder federal.

²⁰ Octavio Rodríguez Ferreira, “La Policía Federal y el nuevo modelo de policía: análisis legislativo y consideraciones generales”, en David Arellano y Juan Salgado (coords.), *Policía Federal: una nueva institución para México*, Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social-Secretaría de Seguridad Pública, Ciudad de México, 2012, p. 14.

²¹ Juan Salgado y Miguel Quintana, “Construcción de las capacidades institucionales de la Policía Federal”, en *ibid.*, p. 74.

La corporación policiaca más grande de México es la del Distrito Federal. Ésta cuenta con noventa mil integrantes, aproximadamente un policía por cada mil habitantes. Según el secretario de Gobierno del Distrito Federal, Juan José García Ochoa: “Es cuestión de hacer cuentas, pero estimamos que andará en alrededor de mil ciudadanos por cada policía, relación que pone a esta capital por encima de cualquier otro territorio del país. Pero no es sólo por tener el mayor número de policías, sino que se tiene una estrategia muy definida, sistema de videovigilancia y acercamiento con los vecinos en materia de seguridad pública”.²²

La policía de la Ciudad de México opera de forma real bajo el esquema de *mando único*, debido a que no tiene municipios, sino delegaciones, que no pueden tener su policía de forma autónoma. Este modelo es el que implícitamente se quiere implementar en todo el país. El problema es que la realidad socioeconómica, territorial y política de la Ciudad de México es distinta al resto de la nación, lo que hace difícil exportar su modelo policiaco, sobre todo a ciudades de menos de un millón de habitantes, poblados rurales y comunidades indígenas. Además, esto no obsta para que la ciudad también tenga graves problemas de seguridad no resueltos.²³ Entre los más relevantes están la corrupción endémica; la existencia de “hermandades” (mafias de comandantes que controlan la corporación); una imagen muy devaluada del policía sobre sí mismo; y estadísticas de criminalidad que carecen de cálculos reales sobre las “cifras negras” de los delitos, por lo cual los números oficiales desvirtúan la realidad del crimen en la gran urbe.²⁴

LOS PARADIGMAS POLICIACOS:

ENTRE LA MILITARIZACIÓN Y LA MANO DURA

VIS A VIS LA PREVENCIÓN Y LA SEGURIDAD CIUDADANA

Respecto de la estructura de los cuerpos de policías municipales, estadísticas proporcionadas por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), el estado de la Fuerza en el país es de 351 mil 567 uniformados estatales y locales a mediados de 2015. La Setec debe capacitar a este universo de policías para adaptarse al cambio constitucional que introduce los juicios orales.²⁵ Se estima que este organismo es el encargado de vincular el nuevo sistema de justicia penal con las corporaciones policiacas. El desarrollo hacia mediados de 2015 era el siguiente: seis estados ya aplicaban el nuevo sistema al 100 por ciento, mientras que 25 y el Distrito Federal lo hacían de forma parcial, teniendo en cuenta que la misma Setec estima que el personal del sistema judicial y policiaco no tienen la capacitación para aplicarlo con eficacia, además de la gran deficiencia en la disponibilidad de recursos.²⁶

Así, la guerra contra las drogas le dio prioridad a la *mano dura*, en detrimento de los conceptos de seguridad ciudadana, poniendo a los derechos humanos en segundo lugar (contra la prioridad que les otorga la Constitución, al incluirlos en el Artículo Primero). De esta manera, al desplegar la mano dura, el gobierno federal optó por la persecución de muchos delitos que antes eran “tolerados” para no alterar el orden y la paz social. Así, perseguir el delito se volvió un tema confuso, pues se determinó la persecución a toda costa, lo que modificó los equilibrios entre militares, policías y ciudadanía.

²² Entrevista con Juan José García Ochoa, “Vigilan 90 mil policías el D. F.”, en *La Jornada*, 29 de enero de 2013.

²³ Arturo Alvarado, *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2012.

²⁴ Elena Azaola, *Crimen, castigo y violencias en México*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Ciudad de México, 2009. Véanse en particular los capítulos: “Las debilidades de la fuerza pública de la Ciudad de México”, pp. 53-74; e “Imagen y autoimagen de la Policía en la Ciudad de México”, pp. 75-92.

²⁵ *Reforma*, “Debilitan los policías los juicios orales”, Ciudad de México, 23 de agosto de 2015.

²⁶ *Reforma*, “Retrasan fondo para la oralidad”, 27 de agosto de 2015. Declaraciones de la secretaria técnica de la Setec, María de los Ángeles Fromow.

De esta forma, poco a poco se fue configurando una especie de “acorrallamiento” y “estigmatización” de las policías municipales, por una supuesta incapacidad para profesionalizarse y obtener capacidades para combatir al delito de alto impacto del narcotráfico. Así, en el gobierno federal se expandió la idea de construir un “Nuevo Modelo Policial”, que sólo contemplaba y le otorgaba capacidades a la Policía Federal, y a corporaciones grandes como la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Este “nuevo modelo” se basaba en la investigación científica de los delitos y en la inteligencia policial. Sus bases son:²⁷

- Terminar con la división entre policías preventivas y de combate criminal
- Conferir a las policías preventivas facultades de investigación
- Transitar del modelo reactivo de policía a uno basado en la inteligencia
- Generar de forma homogénea los insumos clave de información criminal que requieren los procesos de inteligencia policial
- Modificar el marco normativo para adaptar la acción policiaca con el sistema penal
- Fortalecer las estructuras de la Policía Federal.

Este “nuevo modelo” se contradice con la Constitución, en cuanto supone la imposibilidad de que sea desplegado por las policías municipales, además de que aleja la doctrina policiaca de los conceptos de “seguridad ciudadana”, más cercanos a la filosofía garantista de la Carta Magna mexicana. El 27 de noviembre de 2014, el presidente Enrique Peña Nieto propuso diez medidas para implementar una profunda reforma policiaca, en lo que se considera como su Plan de Legalidad y Justicia.²⁸

Primera: La Ley contra la Infiltración del Crimen Organizado, la cual establecerá que la Federación asuma el control de los servicios municipales o se disuelva un ayuntamiento cuando existan indicios de que está involucrado con la delincuencia organizada;

Segunda: Se redefinirán las competencias de cada autoridad de cara al delito;

Tercera: Creación obligatoria de las policías estatales únicas, por lo cual se elaborará un nuevo modelo policiaco en 32 grupos sólidos;

Cuarta: Se acelerará el establecimiento de un número telefónico único para emergencias, a nivel nacional, que permitirá a los mexicanos contar con un medio eficaz para pedir auxilio en casos de urgencia. Se buscará que este número sea el 911 por ser el más reconocido a nivel mundial;

Quinta: Formar un registro de clave única de identidad, para facilitar los trámites;

Sexta: El gabinete de seguridad implementará un operativo especial en la zona de Tierra Caliente, en los estados de Michoacán y Guerrero;

Séptima: Enviará, en el próximo periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, una amplia agenda de reformas para mejorar la justicia cotidiana;

Octava: Fortalecerá los instrumentos para proteger los derechos humanos, detallando acciones contra la tortura y las desapariciones forzadas, e impulsando la localización de personas. Se fortalecerán los protocolos y procedimientos para que en casos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, las investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales. Se establecerán indicadores adicionales en materia de derechos humanos, en coordinación con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y organizaciones de la sociedad civil;

Novena: Promoverá la pronta aprobación de las diversas leyes y reformas para combatir la corrupción;

Décima: Se fortalecerán los principios del gobierno abierto en la Administración Pública Federal. En este marco, instruyó a la Secretaría de la Función Pública a desarrollar un portal de información sobre los proveedores y contratistas de toda la Administración Pública Federal.

²⁷ Genaro García Luna, *Para entender el Nuevo Modelo de Seguridad para México*, Nostra, Ciudad de México, 2011, p. 24.

²⁸ *Excélsior*, “Conoce las diez medidas que anunció EPN en materia de justicia”, 27 de noviembre de 2014. Esta propuesta se sometió a la Cámara de Diputados en la Legislatura que inició el primero de septiembre de 2015.

Estas medidas las postuló el presidente a raíz de la grave crisis de derechos humanos producto de la muerte de 43 estudiantes en Iguala, donde la responsabilidad se le atribuye al alcalde de la ciudad y a la complicidad de la Policía Municipal con el grupo criminal conocido como “Guerreros Unidos” en el estado de Guerrero. Este planteamiento supone que la grave crisis de seguridad pública existente en los estados de Michoacán, Guerrero y Tamaulipas es potencialmente similar en otras entidades del país, lo que no necesariamente es real. Por ello, el diagnóstico del presidente se desprende del “peor escenario”, y no analiza la diversidad de realidades y los distintos niveles de profesionalización existentes en otros estados y municipios.

En otras palabras, la impunidad y las violaciones a los derechos humanos, si bien son un grave problema en México, no están causadas por las estructuras policiacas en sí mismas, sino por deficiencias en las instituciones de impartición de justicia y por el abuso de autoridad de los mandos políticos. En este sentido, los cuerpos policiacos municipales son un reflejo de las estructuras de las cuales dependen, como son los presidentes municipales, y de éstos deriva su profesionalidad o, por el contrario, el nivel de corrupción y sus deficiencias.

De esta manera, en México se está consolidando la tendencia de la militarización y la mano dura, que se observa en el desarrollo de las fuerzas federales, en detrimento de los esquemas de prevención que impulsen el paradigma de la seguridad ciudadana. Este último sólo es posible con policías profesionales de “proximidad social”, que conozcan la localidad donde operan, sus problemas y a sus pobladores.

SEGURIDAD PÚBLICA, JUSTICIA PENAL Y NIVEL DE CRIMINALIDAD

Una de las mayores incongruencias del sistema institucional mexicano es que tiene divididas en el seno del Estado tres funciones que están íntimamente vinculadas: la seguridad pública, el sistema de impartición de justicia y el combate al crimen. Los tres niveles, en las estructuras que los involucran, están penetrados por la corrupción en su *modus operandi* cotidiano. A ello se le agregan las débiles capacidades de las policías de investigación, tanto en inteligencia como en capacitación de investigación criminalística. La corrupción tiene distintas modalidades que van desde la aceptación de dinero; los desvíos de recursos públicos; la intervención en procesos judiciales; el tráfico de influencias, etcétera.²⁹ Debido a la presencia de la corrupción es que tanto la criminalidad común como la organizada logran penetrar las diversas estructuras de gobierno con facilidad. Esto perjudica directamente a la población y expande la violencia, pues la modalidad de acción del crimen organizado es precisamente atemorizar a las organizaciones criminales competidoras, a los funcionarios del Estado que los combaten y a la población que vive en lugares de alta incidencia de actividades criminales.³⁰ La penetración del crimen en estructuras de gobierno dificulta la acción policiaca, pues los tomadores de decisiones pueden ordenar la inmovilización de las fuerzas de policía o, incluso, en casos extremos, la coparticipación, como sucedió en diversos municipios de Michoacán, Tamaulipas y Guerrero.

En junio de 2008 entró en vigor la “Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia”, que modificó de manera sustancial diez artículos de la Carta Magna. Se pasará gradualmente de un modelo inquisitivo a uno acusatorio de justicia penal, de acuerdo con los principios de derechos humanos que se incluyen en el Artículo Primero de la misma. La sustancia de esta reforma es transitar hacia juicios orales para acelerar la administración de la justicia. Se diseñó un pro-

²⁹ Cristina Rojas Rodríguez, “Corrupción: eje fundamental sobre el que descansan las formas de crimen organizado”, en: <<http://www.revistainteriorforum.com/espanol/articulos/123101artprin1.html>>, consultado el 30 de mayo del 2011.

³⁰ John Bailey, *Crimen e impunidad. Las trampas de la seguridad en México*, Random House, Ciudad de México, 2014, p. 275.

grama para llegar a junio de 2016 como fecha definitiva para que los 32 estados pusieran en práctica la reforma.³¹

El sistema de justicia penal acusatorio oral se fundamenta en el predominio de los derechos esenciales de las víctimas y las personas imputadas, creando nuevas figuras y mecanismos procesales, como los servicios previos al juicio; los medios alternativos de resolución de controversias; las suspensiones condicionales del proceso a prueba; y los procedimientos especiales. Todo lo anterior debe traducirse, con la reforma, en mayor transparencia y eficiencia, a un menor costo en recursos públicos, reducción del tiempo del proceso y menor erogación para las partes implicadas en el conflicto penal.

La parte nuclear de la reforma se centra en el principio de presunción de inocencia (Artículo 20 constitucional), donde se establecen los derechos de las personas víctimas e imputadas de delito. También se incluyen elementos como la reparación del daño, la seguridad personal de los acusados y el resguardo de su identidad y de sus datos personales.³²

Uno de los problemas principales de la reforma es la falta de capacitación policiaca para adecuarse a sus preceptos. Ello se debe a que en México la mayoría de los delincuentes son capturados “en flagrancia”, donde generalmente es un oficial quien los detiene. Sin embargo, el mismo policía no tiene entrenamiento para resguardar las pruebas y la escena del crimen, lo cual muchas veces deriva en juicios deficientes. Para el efecto, la Policía Federal, en sus acciones de capacitación ha implementado cursos para preparar a sus integrantes en la materia de juicios orales.

El problema con los juicios orales es que responderán, en teoría, a actos realizados por la criminalidad asociada con delitos comunes, pero cuando la seguridad de la población principalmente está afectada por delitos de alto impacto en muchas regiones del país, exponer tanto a los policías como a los ciudadanos-víctimas, *cara a cara*, con los miembros de organizaciones criminales organizadas, puede ser muy peligroso. Este dilema no está resuelto en la reforma penal. Además, el país registra una crisis de derechos humanos, donde un ciudadano, cuando ha sido víctima de un delito realizado por un funcionario público, lo ha sido también de un agravio de derechos humanos. Ante ello los jueces, debido a las prácticas de impunidad, tendrían la tendencia de favorecer a la autoridad y no al ciudadano.

Desde 2015, en México las instituciones de seguridad del Estado en los tres niveles de gobierno viven diferentes desafíos. Existen cuestionamientos sobre violaciones de derechos humanos; y se duda de su integridad, pues constantemente aparece información sobre vínculos de policías con organizaciones criminales. En el nivel federal también quedó en evidencia una crisis desde el escape a inicios del mes de julio de ese año del criminal “El Chapo” Guzmán del penal del Altiplano, ubicado en el Estado de México, debido a que si el delincuente más poderoso del país se puede escapar del que hipotéticamente es el lugar más resguardado, significa que no hay autoridad que no sea potencialmente corrupta. Un dato muy importante es que la recaptura del capo el 8 de enero de 2016, realizada en su etapa final por integrantes de la Policía Federal, demostró las capacidades profesionales de esta última, además de que vale la pena mencionar que los policías federales involucrados no respondieron a la oferta de corrupción realizada por el líder criminal.³³

³¹ Opinión de José Ramón Cossío, “La incierta reforma penal”, en *El Universal*, Ciudad de México, 22 de febrero de 2011.

³² “Reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública (proceso legislativo)”, Ciudad de México, 18 de junio de 2008, en <<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf>>.

³³ Véase: <<http://narcodata.animalpolitico.com/recaptura-chapo-guzman/>>, 8 de enero de 2016.

CONCLUSIONES

El paradigma de la seguridad pública y ciudadana en México oscila entre seis modelos policiacos:

Modelo 1: Militarización directa de los cuerpos de seguridad pública, mandos, comandantes y efectivos. Está basado en la “contención del delito”, empleando la fuerza estratégica del Estado. Implica la aceleración de los “mandos únicos” y/o “mixtos” y que éstos sean comandados en su mayoría por militares en activo o en retiro. Incluye el despliegue de efectivos militares en estados con altos niveles de presencia del crimen organizado, por ejemplo en Michoacán de 2013 a 2016. Un ejemplo de este paradigma se desarrolló en Veracruz con éxito, implementado por la Secretaría de Marina, para contener la elevada presencia de Los Zetas, entre 2009 y 2012. Este modelo conlleva riesgos de violaciones a los derechos humanos.³⁴

Modelo 2: Militarización y/o profesionalización a nivel de doctrina policiaca y educativa, con mandos policiacos y/o militares. Los efectivos serían policías civiles, pero semimilitarizados en doctrina y entrenamiento, desarrollando mandos únicos (o mixtos) estatales, e incluso municipales, también militares, sobre todo en ciudades muy pobladas. Esta modalidad se ha implementado en muchos estados y ciudades, con éxitos y fracasos según las circunstancias, desde los años noventa. Un ejemplo de fracaso fue la militarización de la policía en Iztapalapa, Distrito Federal, en 1996-1997. Casos exitosos se han desarrollado en Tijuana, Ciudad Juárez y en el estado de Nuevo León, particularmente en la ciudad de Monterrey, ante la violencia del grupo de Los Zetas. Este modelo se basa en la construcción de una “Fuerza Civil” a nivel municipal.³⁵ Es clave para el éxito de este modelo el desarrollo profesional de la Policía Federal, como ha venido sucediendo.

Modelo 3: Profesionalización de los cuerpos policiacos; “mandos únicos” en algunos estados con elevada crisis de seguridad (como Morelos); mandos unificados con comandantes policiacos no militares, pero con elevada profesionalización. El ejemplo exitoso es la Ciudad de México, que cuenta con un “mando único” y 16 mandos territoriales. Esta propuesta se adapta al planteamiento del presidente Enrique Peña Nieto de noviembre de 2014. Donde se ha comenzado a instrumentar ya recibe grandes cantidades de recursos financieros para sus centros de Comando y Control y para capacitación. Es el caso del C-5 del estado de Morelos a partir de 2013.

Modelo 4: Profesionalización de los cuerpos policiacos municipales, sin subordinación a “mando único”, pero con cooperación con la Federación (tanto con la Policía Federal, como con las Fuerzas Armadas), con los gobiernos estatales y con otros municipios, principalmente los vecinos. Este nivel desarrolla doctrinas mixtas o híbridas, tanto de contención en algunas de sus unidades (por ejemplo, antimotines), como de impulso de la inteligencia como herramienta para emplearse en la acción policiaca. También este modelo híbrido contiene elementos de la doctrina de la prevención, y se impregna de las ideas de la seguridad ciudadana y de los derechos humanos, sin escatimar la eficiencia policiaca. Se cuenta con academias de formación policial, y se acepta e incorpora la presencia de consejos ciudadanos que tienen un rol de cooperación y de supervisión. Reciben elevados montos de recursos federales para su profesionalización. Ejemplos de este modelo se han desarrollado en ciudades de más de un millón de habitantes, como León, Tijuana y Ciudad Juárez.

Modelo 5. Desarrollo de policías comunitarias. Predomina en comunidades indígenas y rurales, por el alto índice de criminalidad común y organizada y de corrupción, o falta de control (vacío o deformación de las policías municipales y estatales, y en muchos casos se han dado vínculos directos con grupos del crimen organizado, como en Guerrero y Michoacán). Hay

³⁴ Carlos Silva, Catalina Pérez Correa y Rodrigo Gutiérrez, “Uso y abuso de la fuerza letal por parte de las fuerzas federales en enfrentamientos con presuntos miembros de la delincuencia organizada”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, septiembre de 2011.

³⁵ Este modelo se ha intentado replicar en otros estados, como por ejemplo, en Coahuila. Véase: <<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/coahuila-replicara-en-2016-el-modelo-de-fuerza-civil-de-nuevo-leon.html>>; y <<http://elhorizonte.mx/periodico/mas-noticias/580315>>.

localidades en Guerrero, Michoacán y Oaxaca que han desarrollado este modelo como opción. Éste no es colaborativo, no es profesionalizante, pero sí incluye una elevada participación de los habitantes. Sus mandos se eligen de forma “democrática” mediante asambleas. Los policías no están armados en la mayoría de los casos, o su armamento es precario, pero impiden la libre circulación de personas ajenas a las poblaciones. El caso más conocido es el del poblado de Cherán, en Michoacán. En estados de alta densidad de comunidades indígenas, como Guerrero, Oaxaca y Chiapas, estas policías se basan en leyes que reconocen los “usos y costumbres” del lugar. Estos cuerpos policiacos no son reconocidos por los gobiernos federal y estatales, y en ocasiones el primero ha buscado su disolución, con éxitos y fracasos en este esfuerzo.

Modelo 6: Desarrollo de grupos paramilitares de autodefensa. Esta opción tiene larga historia en México, a nivel microcomunitario rural. Sin embargo, en el estado de Michoacán, desde 2012 se desarrollaron como medida de defensa ante la incapacidad de los gobiernos federal y estatal de proteger a la población ante la presencia abrumadora de La Familia Michoacana y de Los Caballeros Templarios. Significa la aparición de “gobiernos colapsados” ante la presencia criminal, y “fallidos” en los niveles municipal y estatal. Están cooptados y corrompidos por el crimen organizado. Las “autodefensas” lanzaron su “ofensiva” militar en enero de 2013 con un gran poder de fuego, e incluso sus integrantes mostraron entrenamiento y capacidades castrenses. Su acción en un inicio fue positiva para cambiar la correlación de fuerzas contra los grupos criminales. La calidad de su armamento significó un gran desafío para las fuerzas gubernamentales. Una de las estrategias del Estado es su cooptación e institucionalización. Para los gobiernos federal y estatal, en Michoacán la estrategia es la disolución gradual, recuperar la presencia de la Policía Federal, y reconstruir las policías estatal y municipales.

Estos seis modelos de organización de la seguridad pública representan la complejidad del resguardo del orden público en México. Dirigir hacia los extremos (modelos 1 o 6) la organización policial deriva en graves conflictos. En el caso del modelo 1, ni el Ejército ni la Armada están dispuestos, como instituciones de defensa y seguridad nacional, a desviar sus misiones principales de forma permanente, por lo que el esquema de su presencia es la cooperación y la coadyuvancia, de preferencia en ciudades o territorios rurales de alta incidencia de organizaciones criminales, donde las policías municipales o estatales han perdido el control. El extremo de formación de grupos paramilitares altamente equipados (modelo 6) es muy peligroso tanto para la población, como por lo que significa la pérdida de control del Estado sobre los territorios donde operan. En este caso la ausencia del *Estado de derecho* es casi total.

Una de las razones que explican por qué las Fuerzas Armadas han intensificado su presencia en casi todo el territorio nacional es la falta de responsabilidad de los gobernantes en las escalas estatal y municipal, a los cuales se les facilita “solicitar” al gobierno federal el despliegue de efectivos militares en vez de asumir el compromiso de construir verdaderos cuerpos policiacos profesionales, sean estatales o municipales. Ello implicaría una etapa de transición, donde los militares participen temporalmente en el resguardo de la seguridad pública, pero a la par colaboren en la profesionalización policiaca estatal e incluso municipal. Sólo así se podrían retirar a sus funciones básicas de defensa.

Se puede concluir que no hay consenso en el seno del gobierno federal, ni conciencia en muchos gobiernos estatales y municipales, del peligro de radicalizar las salidas en favor de la acción de las Fuerzas Armadas (modelo 1), o que el cansancio de la población conduzca a la autogestión en seguridad (modelos 5 o 6). En otras palabras, no está claro si se quieren “militares con dedicación policiaca”, o “policías con formación y estructura militar”. Tampoco está claro en las estructuras gubernamentales el nivel de profundidad que se espera de la participación de la población, que puede variar entre tener un grado aceptable de presencia colaborativa (modelo 4), y correr el riesgo de la autogestión en seguridad (modelos 5 o 6). Estas dos últimas opciones debilitan la soberanía del Estado en su conjunto y se podría hablar de “Estado incapaz” en materia de seguridad, donde toman el control de ella directamente, o bien los militares o bien

la población. En muchos países donde se han desarrollado cuerpos nacionales profesionales de policía, como Chile, Argentina, Colombia, España, Francia o Italia, el modelo 2 es la mejor opción, incluso para sustituir a las Fuerzas Armadas. En el caso de México, se concentra el esfuerzo en el desarrollo de las capacidades de la Policía Federal.

Debilidades institucionales en el Sistema de Prevención y Combate al Lavado de Dinero en México, 2012-2016

Keyla Vargas¹

145

INTRODUCCIÓN

La exposición pública sobre los casos de corrupción, malversación de fondos, conflicto de intereses y participación de funcionarios en los esquemas financieros de la delincuencia organizada en México ha traído a la reflexión el análisis sobre las capacidades de las autoridades para prevenir y combatir la circulación de recursos de procedencia ilícita, dentro o fuera del sistema financiero.

Desde finales de los noventa, el combate al lavado de dinero, definido como “el proceso que procura justificar legalmente e incorporar al flujo económico capitales de origen ilegal, creando una simulación transaccional-operativa que permita ver los flujos de dinero ilegales como legales”,² fue reconocido como una medida estratégica para reforzar la seguridad en México por su relación directa con la proyección de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Sin embargo, con el paso del tiempo el tema ha llegado a ocupar un lugar específico en programación y presupuesto federales, de tal manera que actualmente se le destina un espacio dentro del eje México en Paz, del Plan Nacional de Desarrollo.³

En el caso de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, se identifican dos tendencias en la respuesta del gobierno federal a este fenómeno delictivo. Ambas descansan en el fortalecimiento de la estrategia nacional para la prevención y el combate al lavado de dinero desde las instituciones que la operan. La primera consiste en la asignación de funciones específicas al Sistema de Administración Tributaria (SAT) para la supervisión de quienes realicen actividades y ejerzan profesiones consideradas “vulnerables”. La segunda, atiende al robustecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) conforme a los acuerdos y estándares de organismos internacionales especializados de los cuales México es miembro, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

El presente artículo propone, inicialmente, revisar sucintamente los cambios realizados por las instituciones que integran el sistema nacional de prevención y combate al lavado de dinero durante la implementación de las reformas en materia de cooperación interinstitucional. En segundo lugar, se evaluarán los resultados con respecto a las capacidades de procuración de justicia y los alcances de la coordinación entre las principales instituciones. Por último, se plantearán los retos a enfrentar desde la lógica de la estrategia nacional para incidir eficazmente en la disminución del fenómeno, desde la respuesta de las autoridades a la investigación publicada por el Consorcio Internacional de Periodistas, conocida como *Los papeles de Panamá*. En las conclusiones se menciona que el sistema de control de activos es débil, entre otras razones por la falta de voluntad política para combatir la corrupción y hacer más eficientes los mecanismos de supervisión y vigilancia.

¹ Integrante del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

² Héctor D. Pérez Lamela, *Lavado de dinero. Doctrina y práctica sobre la prevención e investigación de operaciones sospechosas*, Lexis Nexis, Argentina, 2006, p. 13.

³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Ciudad de México, 2013, p. 31.

EL PROCESO DEL LAVADO DE DINERO

Antes de entrar en materia, es preciso establecer las etapas en las que se divide el fenómeno para su atención. Éstas no llevan un orden específico, es decir, pueden traslaparse o repetirse en la medida en que el lavador lo requiera. Al final, el objetivo es hacer uso del dinero sin despertar sospechas sobre su origen ilícito:

- *Colocación, introducción o prelavado.* Consiste en ingresar los fondos del delito al sistema financiero para ocultar su verdadero origen.
- *Lavado, estratificación o dispersión.* En esta etapa los criminales llevan a cabo transacciones financieras complejas, en las que participan individuos u organizaciones simulando operaciones legítimas. Una de sus metas es facilitar que el dinero se transporte o transfiera a otros puntos bajo el control de la organización, con el fin de interferir el seguimiento del flujo de activos por parte de autoridades locales.
- *Integración o reconversión.* Los delincuentes introducen el dinero a la actividad económica formal para su libre uso por medio de instrumentos bancarios previamente creados o la conversión a efectivo.

MECANISMOS

Cabe destacar que, por sus implicaciones, el lavado de dinero es una actividad criminal de carácter internacional que rebasa las fronteras territoriales y las estructuras financieras. Para ilustrar lo anterior, en el Cuadro 1 se muestra la sistematización de algunas de las prácticas más frecuentes, a las que puede recurrirse para blanquear activos.

Cuadro 1			
EJEMPLOS DE MECANISMOS PARA LAVAR DINERO			
Operaciones ejecutadas al interior del país	Dentro del sistema financiero	• Uso de sistemas bancarios nacionales • Uso de casas de cambio • Títulos de operaciones de crédito	• Operaciones de cuentas
	Fuera del sistema financiero	• Empresas ficticias • Contratos reales o ficticios • Establecimientos de prestadores de servicios • Sociedades mercantiles	• Compraventa de inmuebles
Operaciones ejecutadas fuera del país	Dentro del sistema financiero	• Paraísos fiscales • Sociedades interpuestas • Oficinas <i>offshore</i>	
	Fuera del sistema financiero	• Contrabando de dinero	

FUENTE: elaboración propia.

NOCIVIDAD DEL LAVADO DE DINERO

El efecto pernicioso de este delito comprende tres esferas principales: la económica-financiera, la política y la social. La primera responde a la contaminación de las estructuras de mercado de los países. Cuando se integran bienes de origen ilícito a las vías formales del comercio en una economía, no se obedece a una lógica de libre competencia que regula a los agentes económicos dentro de la legalidad.⁴ Es decir, el objetivo del lavador no es generar ganancias cuando ingresa sus bienes en la economía, sino dotarlos de una apariencia de licitud. En el mismo sentido, las consecuencias de esta actividad delictiva a gran escala se traducen en inestabilidad e incertidumbre en el sector financiero.

Respecto de la segunda esfera, cuando existe un tejido social descompuesto, la impunidad y la corrupción son dinámicas presentes en la correlación entre criminales y autoridades. La gravedad deriva en que las últimas pueden optar por ser laxas en los controles y la vigilancia. Si actúan de forma condescendiente y flexible podrán obtener beneficios a corto plazo, pero se vincularán gradualmente con el crimen organizado, aumentando su dependencia con las actividades que se desarrollan en este ámbito.

La tercera esfera refiere a lo social, ya que el origen del lavado de dinero está determinado por una serie de situaciones ilícitas, desencadenadas a partir de condiciones de desorden y descomposición de las reglas orientadas a la convivencia armoniosa de las sociedades.

Para su prevención y combate, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se exhortó a los Estados para que sus “autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley, y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero, fueran capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional”.⁵

Este razonamiento no es injustificado al revisarse algunas cifras globales. Por ejemplo, para 2013, el jefe en Colombia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Bo Mathiasen, declaró que el lavado de dinero vinculado con el narcotráfico y otras formas del crimen organizado maneja cantidades cercanas a los 740 mil millones de dólares.

Ahora bien, ¿dónde se ubica México en este contexto? De acuerdo con el *Reporte 2015* de Global Financial Integrity, durante una década el país se ha mantenido como la tercera economía con los mayores flujos de dinero exportados, de los cuales no puede comprobarse su origen lícito (Cuadro 2).

No sólo es alarmante la posición de México dentro del *ranking*, sino también el gradual incremento en el volumen de los flujos, como se observa en el Cuadro 2. De manera coincidente, en 2004 se creó en México la UIF y, desde ese momento, el sistema nacional de prevención y combate al lavado de dinero ha experimentado numerosas reformas y cambios. ¿Cómo explicar estos resultados?

⁴ Eduardo Fabián Caparrós, “La prevención y represión del lavado de activos desde una óptica internacional comparada”, en Fernando Pérez Noriega y Lucero Ramírez León (coords.), *Memoria del Seminario Internacional sobre Corrupción y Lavado de Dinero*, 9 de febrero de 2011, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, Ciudad de México, 2011, pp. 61-74.

⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2000, en: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2011/7644>>.

Cuadro 2
LAS CINCO ECONOMÍAS CON LOS MAYORES
FLUJOS FINANCIEROS ILÍCITOS 2004-2013
 Millones de dólares

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009
China	81,517	82,537	88,381	107,435	104,980	138,864
Rusia	4,604	53,322	66,333	81,237	107,756	125,062
México	34,239	35,352	40,421	46,443	51,505	38,438
India	19,447	20,253	27,791	34,513	47,221	29,247
Malasia	26,591	35,255	36,554	36,525	40,779	34,416

País	2010	2011	2012	2013	Total
China	172,367	133,788	223,767	258,640	1'392,276
Rusia	136,622	183,501	129,545	120,331	1'008,313
México	67,450	63,299	73,709	77,583	528,439
India	70,337	85,584	92,879	83,014	510,286
Malasia	62,154	50,211	47,804	48,251	418,540

FUENTE: elaboración propia con datos de Dev Kar y Joseph Spanjers.⁶

ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA FEDERAL EN MATERIA DE COMBATE AL LAVADO DE DINERO EN MÉXICO

Durante la administración del expresidente Felipe Calderón Hinojosa, el gobierno federal desarrolló la “Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo”, en el marco del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008. Dicha iniciativa tenía el propósito de minar el quehacer de la delincuencia organizada y otros fenómenos criminales, impidiendo que dichos grupos hicieran uso de los flujos de capital ilícito y resolviendo por la vía judicial los casos de alta relevancia de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo.⁷

Para cumplir estas metas, las acciones que contemplaban los cuatro ejes rectores de la estrategia –Información y organización; Marco normativo; Supervisión basada en riesgo y procedimientos eficaces; y Transparencia y rendición de cuentas– fueron divididas entre tres instancias: el análisis financiero a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por medio de la UIF; la investigación criminal, encabezada por la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a través de la Policía Federal; y la judicialización de casos por parte de la Procuraduría General de la República (PGR).

Derivado del cumplimiento del eje “Marco normativo”, el Ejecutivo envió al Congreso de la Unión el proyecto de Iniciativa de Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y Financiamiento al Terrorismo (LFPIORPI), la cual contemplaba la regulación de operaciones con dinero en efectivo, instrumentos monetarios y equivalentes; el ajuste de tipos penales y la formalización de técnicas especiales de investigación; la integración de nuevos sujetos obligados al régimen de reporte de operaciones de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo; así como reformas a la Ley de Extinción de Dominio.

⁶ Dev Kar y Joseph Spanjers, *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013*, Global Financial Integrity, Washington, diciembre de 2015, en: <http://www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update_2015-Final-1.pdf>.

⁷ Gobierno Federal, *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, Ciudad de México, 2010, en: <<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/814619/archivo>>.

Gráfica 1
ACTORES RELEVANTES EN LA PREVENCIÓN Y COMBATE AL LAVADO DE DINERO
Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO



FUENTE: elaboración propia con datos de la *Estrategia Nacional para la Prevención y el Combate al Lavado de Dinero y el Financiamiento al Terrorismo*, p. 8.

La publicación el 17 de julio de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación* se vio directamente influenciada por la intención del gobierno mexicano de resolver las observaciones realizadas en el “Informe de Evaluación Mutua” realizado en 2008 por el GAFI, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Gafisud) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).⁸

Sobre la cooperación en materia de supervisión, la nueva Ley retomó las recomendaciones para eliminar el requisito que obligaba a la PGR a obtener un reclamo formal por parte de la SHCP antes de iniciar juicio en un caso que involucre al sector financiero. De esta manera, el inicio de las investigaciones se agiliza y, con ello, el Poder Judicial puede ser convocado rápidamente. En este sentido, fue señalada la necesidad de establecer de manera formal grupos de trabajo conjunto donde se discutiera el mejoramiento e implementación de políticas y estrategias sobre prevención de lavado de dinero.

Con respecto al SAT, se enfatizó que su base de datos pudiera proporcionar a la UIF la información necesaria para fortalecer sus investigaciones y el análisis financiero con respecto a los reportes de inteligencia, en situaciones donde no existen los elementos suficientes para concluir que las actividades que se investigan se encuentran vinculadas al lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, pero que sí pudieran estar vinculadas con delitos penales.⁹

El informe también arrojó que México no contaba con mecanismos eficaces de cooperación o coordinación entre la PGR y el Poder Judicial para instrumentar políticas conjuntas y llevar a cabo actividades destinadas a combatir la delincuencia organizada. Esta deficiencia se atribuía a “importantes diferencias de opinión sobre distintos temas”, en particular sobre el modo de resolver casos específicos al momento en que se dictaba la sentencia definitiva y que no habían sido debidamente atendidos en etapas anteriores del procedimiento penal.

⁸ Grupo de Acción Financiera, Grupo de Acción Financiera de Sudamérica y Fondo Monetario Internacional, *Informe de Evaluación Mutua. Anti Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo*, 17 de octubre de 2008, en: <http://www.hacienda.gob.mx/inteligencia_financiera/evaluacion_mutua/docs_info_evaluacion_mut/gafisud_s.pdf>.

⁹ Para conocer el mecanismo de difusión de información entre la UIF y el SAT, véase el *Informe de Evaluación Mutua*, apartado “Divulgación de la información (c. 26.5)”, numerales 345-347, *ibidem*.

ACUERDO 09/2014: EL SAT COMO SUPERVISOR DE ACTIVIDADES VULNERABLES

Aunque la LFPIORPI no tiene una definición oficial sobre lo que considera “actividades vulnerables”, refiere a ellas como las actividades económicas susceptibles a ser utilizadas para la realización de operaciones con recursos de procedencia ilícita por su naturaleza y características, el tipo de bienes o servicios que prestan o comercializan y su operación. Con la modificación a la Ley llevada a cabo por la actual administración en 2014, se facultó al SAT como el supervisor directo de quienes realicen actividades vulnerables.¹⁰ De esta manera, es posible sistematizar y ampliar la documentación para identificar a los usuarios cuyos negocios operan fuera del sistema financiero.

150

PRIMEROS RESULTADOS

El primer paso para instrumentar los cambios al marco legal fue aumentar el presupuesto destinado para las labores de inteligencia financiera. No obstante, al contrastar el otorgamiento de recursos entre la UIF con su contraparte en la PGR, se observa que la última no recibió una cantidad equiparable. De 2012 a 2013 el total del incremento que percibieron la UIF y la Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (UEIORPI), fue de 92 millones 846 mil 608 pesos (Cuadro 3).

Cuadro 3
RECURSOS ASIGNADOS A LA SHCP Y A LA PGR
POR AÑO Y UNIDAD RESPONSABLE EN PESOS

Unidad responsable	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Procuraduría General de la República	Total anual
	Unidad de Inteligencia Financiera	Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda	
2012	87'490,439	78'776,664	166'267,103
2013	194'438,820	64'674,891	259'113,711
2014	224'865,607	63'958,030	288'823,637
2015	218'962,817	69'320,705	288'283,522
2016	202'938,135	69'364,771	272'302,906
Total por unidad responsable	928'695,818	346'095,061	

FUENTE: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012-2016.

En términos generales, se observa que el presupuesto aprobado para la UIF no ha descendido de los 200 millones de pesos desde 2014 hasta la fecha, aunque hay presencia de pequeñas variaciones con tendencia a la baja. Sin embargo, la UEIORPI experimentó el proceso contrario, al disminuir sus ingresos por poco más de catorce millones de pesos. En cuanto al dinero total que fue asignado a cada unidad, la UEIORPI registró menos del 40 por ciento de lo que tuvo la UIF.

Los datos señalados permiten vislumbrar un desequilibrio en relación con el mantenimiento del sistema de prevención y combate de lavado de dinero, pues a pesar de que México ha cum-

¹⁰ El SAT, en todo momento y de manera directa, podrá pedir a quienes realicen actividades vulnerables “proporcionar información y documentación que permita corroborar y acreditar la información de su alta y registro, debiéndose atender el requerimiento dentro de los cinco días hábiles siguientes al día en que se notifique”. Véase al respecto: “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Carácter General a que se refiere la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, publicadas el 23 de agosto de 2013”, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de julio de 2014, gobierno federal, en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5353818&fecha=24/07/2014>.

plido a nivel internacional con el requerimiento de fortalecer la UIF, se ha desvinculado la parte operativa de la estrategia que corresponde a la procuración de justicia.

Cuadro 4
**RESULTADOS DE LA COORDINACIÓN ENTRE ENTIDADES DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN
Y COMBATE AL LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO**

Periodo	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (UIF)		Procuraduría General de la República				
	Denuncias presentadas	Sujetos involucrados	Averiguaciones previas iniciadas	Averiguaciones despachadas	Personas detenidas	Personas consignadas	Sentencias condenatorias
Diciembre de 2012- julio de 2013	40	110	126	88	61	86	10
Septiembre de 2013- julio de 2014	74	465	289	194	79	176	18
Septiembre de 2014- julio de 2015	79	585	181	116	14	172	14

FUENTE: elaboración propia con datos del primer, segundo y tercer informes de labores de la Procuraduría General de la República, 2013-2015; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014-2015.

En el Cuadro 4 se conjuntan las acciones de cooperación interinstitucional de la UIF y la PGR. Como centro de inteligencia, la primera está facultada para presentar denuncias a la segunda por probable comisión del delito de lavado de dinero. El último informe de la administración anterior reportó un total de 32 denuncias.¹¹ Entre los años 2012 y 2015, desde la SHCP se presentaron 124 denuncias nuevas, con 575 sujetos involucrados.

En primera instancia, al contrastar este dato con las averiguaciones previas que han sido iniciadas por la PGR, se afianza el argumento de que el fortalecimiento presupuestal de la UIF sí se ha traducido en resultados respecto de la labor de investigación que lleva a cabo la UEIORPI. El problema con tal afirmación es la diferencia que existe entre las averiguaciones que no superaron la etapa de registro de folio y aquellas que fueron despachadas, es decir, que contaron con los elementos suficientes para llevar el caso ante un juez.

Un total de 198 averiguaciones previas iniciadas se encuentran en esta condición, lo que equivale a poco más del total de las que abrieron expediente en el periodo 2013-2014. Aunque en los documentos oficiales no se especifica cuántas de las averiguaciones despachadas fueron emitidas por la UIF, lo cierto es que la inversión de personal, tiempo y fondos para revisar, co-tejar y construir los casos de las averiguaciones previas es elevada y poco fructífera si no logra llevarse a juicio. Existe registro de que durante el periodo de 2013 a mayo del 2015 la UEIORPI presentó siete averiguaciones previas consignadas en coordinación con la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO).¹²

Ahora bien, los pasos siguientes corresponden a las capacidades del personal de la UEIORPI para llevar a proceso las averiguaciones. Un dato relevante es el aumento de personas que pasan del estado de “detención” a “consignación”. De nueva cuenta, la información que presenta el *Informe de labores* de la PGR no deja claro si el número de personas consignadas se refiere a aquellas personas que recibieron este estatus en el periodo especificado. Aunque incompleta,

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sexto Informe de Labores, 2011- 2012*, Ciudad de México, 2013, p. 162.

¹² Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, “Entrega de información en medio electrónico”, Oficio SJAI/DGAJ/10596/2015, Folio 0001700265215, Ciudad de México, 27 de agosto de 2015.

la información arroja indicios sobre una creciente cantidad de personas que ya se encuentran privadas de su libertad para efectos del desarrollo del juicio, lo cual impide que puedan fugarse. Esta importante labor también es exclusiva del personal de la PGR.

Finalmente, el número de sentencias condenatorias no resulta alentador. A lo largo de tres años, de 596 averiguaciones previas iniciadas y 398 llevadas ante el juez, han derivado únicamente 42 sentencias. Traducido en porcentajes, solamente el 7 por ciento de las averiguaciones iniciadas por posible comisión del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita termina el proceso.

LOS PAPELES DE PANAMÁ

El 3 de abril de 2016 el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (CIPi) hizo pública información relativa a documentos provenientes del despacho Mossack Fonseca, con sede en la República de Panamá, en los cuales se ofrece una relación de personas físicas y morales que evaden la imposición fiscal en más de 200 países (Cuadro 5) por medio del uso de compañías *offshore*.¹³ La postura del SAT frente a esta publicación fue la de “analizar y verificar en sus bases de datos institucionales la información que permitiera configurar elementos objetivos para determinar el ejercicio de facultades y acciones a que hubiere lugar”.¹⁴

Cuadro 5
TERRITORIOS A LOS QUE REFIERE LA INFORMACIÓN PUBLICADA
POR EL CONSEJO INTERNACIONAL DE PERIODISTAS DE INVESTIGACIÓN
VINCULADA CON PERSONAS FÍSICAS Y MORALES MEXICANAS

América	Europa	Asia	Oceanía	África
• Caribe (3)	• Mancomunidad de	3	1	1
• Centroamérica (1)	Naciones (7)			
• Sudamérica (2)	• Resto de Europa (4)			
• Norteamérica (2)				
Total: 24 jurisdicciones				

FUENTE: elaboración propia con datos del Servicio de Administración Tributaria.¹⁵

Derivado de la evidencia en el análisis de los documentos divulgados con la información de la autoridad fiscal se identificó la relación, directa, indirecta o como prospectos de clientes con el despacho panameño, de 311 sujetos, divididos en 280 personas físicas y 31 personas morales. Destaca que en los registros disponibles respecto del avance en el análisis del comportamiento fiscal de los sujetos mencionados (Cuadro 6), el monto por defraudación fiscal recaudado, tan sólo como resultado de la investigación del Consorcio Internacional de Periodistas, asciende a 405.6 millones de pesos, prácticamente el 64 por ciento del monto total por defraudación fiscal acumulado desde enero del 2016.

¹³ Este tipo de compañías se caracterizan por no tener una presencia real, empleados ni productos. Operan desde un apartado postal, centro de correo, servicio en la oficina de negocios o a través de internet, y normalmente se constituyen en jurisdicciones lejos de las autoridades locales, donde su titularidad verdadera no se refleja en los registros públicos.

¹⁴ Servicio de Administración Tributaria, “Papeles de Panamá. Informe preliminar de acciones”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México, 2016, p. 6, en: <http://www.sat.gob.mx/transparencia/rendicion_cuentas/Documents/PP_Informe_Publico_05052016.pdf>.

¹⁵ *Ibidem*.

Cuadro 6
DECLARACIONES FISCALES DE LOS SUJETOS IDENTIFICADOS EN LOS PAPELES DE PANAMÁ.
AUDITORÍAS FISCALES

Total de sujetos publicados	Identificados en el RFC	Con declaraciones	Sin declaraciones	Número de auditorías	Periodo más antiguo auditado	Periodo más reciente auditado	Recaudación obtenida del 4 de mayo al 9 de junio de 2016
311	22 personas morales (empresas)	17	5	4 empresas (en un caso hasta en 8 periodos)	2000	2015	405,60 millones de pesos
	189 personas físicas	146	43	12 personas físicas (en un caso hasta por 4 periodos)	2001	2013	

FUENTE: elaboración propia con datos del Servicio de Administración Tributaria, 2016.¹⁶

El monto de recursos no recaudados que escapaba de las cuentas del SAT antes de la publicación de los *Papeles de Panamá* constituye sólo una parte del problema. Al revisar los resultados obtenidos desde la estrategia de cooperación interinstitucional de las autoridades mexicanas para hacer frente a la defraudación descubierta, se observa que menos de una tercera parte de los sujetos investigados han tenido alguna respuesta o interlocución con las autoridades.

Cuadro 7
RESUMEN DE LAS ACCIONES Y EJERCICIO DE FACULTADES DEL SAT
(9 DE MAYO AL 9 DE JUNIO DE 2016)

Institución	Sistema de Administración Tributaria (SAT)	Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)	Unidad de Inteligencia Financiera (UIF)	Registro Público de la Propiedad y el Comercio
Solicitud	Emisión de 26 cartas de invitación para la presentación de declaraciones fiscales complementarias	• Solicitud de información a la CNBV y a otras 70 instituciones para conocer si los sujetos realizaron pagos bajo el esquema “pago anónimo”*	Primera solicitud	Solicitudes relacionadas con 20 sujetos
Resultado	16 sujetos han presentado 18 declaraciones por ejercicios fiscales comprendidos entre 2011 y 2015	• 50 respondieron no tener información en sus registros • 6 indicaron no poder proporcionar información al SAT • 8 instituciones proporcionaron información sobre 2 sujetos • 6 instituciones no han dado respuesta	Se ha recibido información de 30 sujetos	Se ha recibido respuesta de 13 sujetos, 7 solicitudes están en proceso de ser atendidas
• Total de sujetos publicados: 311		• Información recibida hasta la fecha sobre 61 sujetos		

* “Pago anónimo”, facilidad otorgada mediante *Decreto* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de enero de 2005, consistente en permitir a personas físicas residentes en México con ingresos gravables provenientes de fuentes de riqueza en el extranjero, pagar el Impuesto sobre la Renta sin individualizar el nombre del contribuyente, a través del sistema financiero mexicano. Esta facilidad estuvo vigente hasta el ejercicio fiscal 2013.

¹⁶ *Ibidem*.

Si bien la filtración de datos sobre el despacho Mossack Fonseca continúa nutriendo la información requerida por el SAT, es preciso aumentar el número y eficacia de las investigaciones que deriven de los *Papeles de Panamá*, de tal manera que puedan deslindarse responsabilidades en los casos donde sea posible comprobar el delito de lavado de dinero. Retomando las declaraciones de los periodistas alemanes que compartieron la información del despacho al Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación –Frederik Obermaier y Bastian Obermayer– “alrededor de 400 periodistas de más de ochenta países han acabado encontrando historias sobre estos datos [...], que hablan de sociedades *offshore* secretas de decenas de jefes de Estado y dictadores [...], que revelan cómo se ganan miles de millones con el comercio de armas, drogas, diamantes de sangre y otros negocios ilícitos”.¹⁷

Las medidas destinadas a mejorar los esfuerzos de coordinación entre las instituciones que integran la estrategia de prevención de lavado de dinero en México, desde el plano de creación de inteligencia hasta la conducción del debido proceso, merman directamente el financiamiento de las organizaciones criminales y entorpecen el goce del usufructo de sus actividades ilegales.

Hasta el 9 de mayo de 2016, fecha en la cual se hizo pública la segunda parte de la información de los *Papeles de Panamá*, medios de comunicación nacionales e internacionales han difundido los casos de al menos trece mexicanos pertenecientes a los sectores público y privado, así como miembros de la delincuencia organizada.¹⁸

RETOS Y OPORTUNIDADES

Desde la creación de la UIF en 2004, el Sistema de Prevención y Combate al Lavado de Dinero en México ha requerido cada vez mayores niveles de vinculación entre las instituciones que lo constituyen, lo cual es lógico frente a un fenómeno que cambia de forma constante y a ritmos acelerados. Sin embargo, cabe hacer una precisión sobre las áreas que se han privilegiado al momento de fortalecer la estrategia.

En los últimos años se han invertido dinero y tiempo considerables para la labor de prevención y detección del lavado, principalmente a través de la UIF y de la creación de la figura de “Actividades vulnerables”, supervisada por el SAT. En contraposición, los hechos muestran que la maduración del sistema no logra resultados significativos. Sobre todo, no se ha reforzado la articulación de la PGR con el resto de las instituciones. Dicho de otro modo: las acciones llevadas a cabo en la materia no obedecen a un ejercicio coordinado de todas las partes que integran el sistema y es fácil evadir el control gubernamental.

Uno de los pasos más sólidos que ha dado el gobierno mexicano al enfrentar este reto ha sido la creación de la “Primera evaluación de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo”, emitida en octubre del 2016.¹⁹ Para su elaboración se reunieron la Segob, la SHCP, la PGR, el Banco de México y el Poder Judicial de la Federación con el objetivo de identificar los factores que representan amenazas a la seguridad de México, a su sistema financiero, así como al régimen de prevención y combate.²⁰

¹⁷ Frederik Obermaier y Bastian Obermayer, *Los papeles de Panamá. El club mundial de los evasores de impuestos*, Península, Barcelona, 2016, pp. 19-20.

¹⁸ International Consortium of Investigative Journalists, *Offshore Leaks Database*, en: <<https://offshoreleaks.icij.org/pages/database>>.

¹⁹ La Evaluación se creó de cara a la Cuarta Ronda de Evaluaciones del GAFI, que tendrá lugar en octubre de 2017, donde se revisará el nivel de cumplimiento de las recomendaciones que el organismo hizo a México con el fin de determinar la efectividad de sus sistemas de prevención y combate al lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

²⁰ Para efectos del presente trabajo, no se abordarán los riesgos del financiamiento al terrorismo en México. Véase Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Procuraduría General de la República, Banco de México y Poder Judicial de la Federación, *Primera evaluación de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo*, Ciudad de México, octubre de 2016, pp. 23-26, en: <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/165030/ENR.pdf>>.

Según el documento, el volumen de fondos generados por actividades ilícitas y las organizaciones delictivas son los dos factores que representan la mayor amenaza para el país. Vale la pena subrayar que en el texto se hace referencia a varios delitos además del narcotráfico –extorsión, homicidio, piratería, contrabando y tráfico de migrantes, entre otros–, los cuales funcionan como precedentes al lavado de dinero; dichas actividades también contribuyen de forma importante a nutrir los fondos incuantificables.

Un desafío de corte estructural detrás de estos factores tiene que ver con la opacidad de las cuentas personales que manejan las personas expuestas políticamente (PEP),²¹ que si bien están sujetas a estándares internacionales de conocimiento del cliente o usuario, dejan entrever los problemas de corrupción pendientes y la poca transparencia en los procesos de investigación. De acuerdo con la evaluación, dicho factor implica una vulnerabilidad *alta* para el sistema y un impacto final *alto* en términos sociales y políticos para México. Esta línea de acción es determinante para una administración que transita por un periodo de tensión económica y que cuenta con niveles de aprobación de la ciudadanía en constante detrimento.

LA IMPUNIDAD COMO EL MOTOR DEL LAVADO EN MÉXICO: TAREA PENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PEÑA NIETO

De acuerdo con el Índice Global de Impunidad 2015, entre 59 países México fue el segundo con mayores niveles de impunidad, colocándose a la par de Colombia, Turquía y Rusia.²² Es indispensable valorar el desempeño de las instituciones que conforman el Sistema de Prevención y Combate al Lavado de Dinero en función de dos variables estrechamente vinculadas con los problemas de seguridad que actualmente aquejan al país.

Las organizaciones criminales dedicadas a la delincuencia organizada se han visto beneficiadas por la poca efectividad en los procesos penales que debieran asegurar la detención de sus miembros, como lo demuestran los reducidos montos asegurados de los recursos de procedencia ilícita. Por ello, estos individuos actúan con gran libertad para realizar acciones de alto riesgo, gracias al rol fundamental que juegan autoridades del sector público que los favorecen por colusión y corrupción. La conformación de redes criminales dentro del sistema de combate y prevención del lavado requiere necesariamente de empleados que oculten y encubran la procedencia del dinero generado por el crimen organizado. Si este problema se suma a las dinámicas corruptas propias de las instituciones en los diferentes niveles de gobierno y a los vacíos legales para castigar a las autoridades que incurrir en estos hechos, el panorama futuro de la seguridad resulta preocupante.

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción y la aprobación de su Ley General²³ fueron los primeros pasos hacia la construcción de un marco jurídico que conduzca a la prevención, detección y sanción de actos de corrupción y enriquecimiento ilícito cometidos por servidores públicos. No obstante, aún son motivo de polémica varios de los elementos que conforman la ley; por ejemplo, los mecanismos para implementarla a niveles local y estatal o el necesario fortalecimiento judicial que deben tener los procesos de investigación. A diferencia de las anteriores administraciones, se observa la aparición de una sociedad civil vigilante que acompaña los procesos legislativos y propone soluciones a las demandas e inconformidades que padecen.

²¹ De acuerdo con los principios del Grupo Wolfsberg de Bancos Internacionales, el concepto PEP aplica para aquellas personas que desempeñan cargos públicos importantes en un país y para las personas físicas cuya relación con las PEP pueda atraer publicidad más allá de las fronteras del país en cuestión y cuyas circunstancias financieras puedan ser objeto de interés público adicional, The Wolfsberg Group, “Preguntas frecuentes sobre personas expuestas políticamente”, en: <<http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/spanish/faq-peps-spanish.pdf>>.

²² Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez (coords.), “Índice Global de Impunidad México, IGI-MEX 2016”, Centro de Estudios sobre Seguridad y Justicia-Universidad de las Américas Puebla-Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia, Puebla, febrero de 2016, en: <http://www.udlap.mx/igimex/assets/files/igimex2016_ESP.pdf>.

²³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Desde el año 2015, la Iniciativa Ciudadana #3de3 no sólo colocó sobre la mesa el tema del combate a la corrupción y la supervisión de los funcionarios,²⁴ también ha logrado introducir en el debate legislativo el proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas, que ordena a los empleados de nivel medio y alto del gobierno y aquellos que ocupan cargos de elección popular a hacer públicas sus declaraciones de posibles conflictos de interés, patrimonial y de impuestos.

Por lo anterior, resulta ineludible alinear el componente de procuración de justicia en el marco de una estrategia efectiva en el combate al lavado de dinero, ya que además de reducir la capacidad de acción de los grupos criminales y recuperar certidumbre para efectos de la economía local y nacional, tendría un efecto positivo en la disminución de la percepción de corrupción que permea a la población.

CONCLUSIÓN

Es claro que a pesar de los esfuerzos en la PGR y la SHCP por combatir al lavado de dinero, los logros son escasos. Ante el poder financiero del crimen organizado, los montos que frecuentemente se mencionan en la prensa sobre la riqueza que ostentan los líderes de los grupos criminales contrastan con las cantidades confiscadas que logran capturar y judicializar las autoridades mexicanas.

Esta brecha deriva en la hipótesis de que existe gran facilidad para blanquear activos, ocultarlos en el sistema financiero y legalizarlos en favor del crimen organizado. También las autoridades acusadas de corrupción en distintos niveles de gobierno –por ejemplo, los gobernadores que se mencionan frecuentemente en la prensa de estados como Sonora, Coahuila, Veracruz, Tamaulipas, Guerrero, Michoacán, Chihuahua y otros– realizan acciones de lavado de dinero proveniente de fondos públicos con gran facilidad, sin ser perseguidas, enjuiciadas o castigadas.

Los medios de comunicación difunden día a día evidencias de vínculos entre criminales, autoridades corruptas y empresarios lavadores que nunca se investigan con éxito en el ámbito judicial. Ello ocasiona que crezcan redes complejas que se benefician de la impunidad y coparticipación criminal, lo cual nos lleva a deducir que existe escasa voluntad política para evitar el lavado de dinero de las ganancias que produce el crimen organizado. El caso de la corrupción de autoridades en el manejo de recursos públicos también constituye un delito de alto impacto que no es investigado por las autoridades, como lo demanda la población.

²⁴ Véase al respecto: “Iniciativa ciudadana de Ley General de Responsabilidades Administrativas”, en: <http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3_LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf>.

Armas de fuego en México: panorama en 2016

Paulina Arriaga y Maura Roldán Álvarez*

INTRODUCCIÓN

América Latina es la región del mundo en donde más se utilizan las armas de fuego para realizar homicidios. En África y Asia el 28 por ciento de los homicidios se cometen con armas de fuego; en Europa el 13 por ciento; en Oceanía el 10 por ciento; y en América Latina el 66 por ciento.¹ En México, en la última década las armas de fuego han sido utilizadas en más de la mitad de los homicidios.

El análisis de la situación de las armas de fuego en México debe de partir de dos hechos. El primero es que nuestra nación tiene una legislación restrictiva en el tema de posesión de armas de fuego por parte de civiles. Si bien el Artículo 10 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos –que está bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)– permite a la población la posesión en el domicilio de armas por cuestiones de seguridad y defensa, las limita a armas de bajo calibre. El segundo es que a pesar de esta ley restrictiva, México es uno de los países en donde más se utilizan las armas.

México supera la tasa de homicidios con armas de Estados Unidos, país en donde los civiles pueden poseer dispositivos de alto calibre de manera legal² y en el que constantemente ocurren matanzas colectivas. Por ejemplo, en 2015 apareció un video en redes sociales que buscaba alertar sobre la grave situación de la violencia armada.³ En él se comparan las tasas de homicidios con armas de fuego por cada diez millones de habitantes de diversos países desarrollados. México, en un cálculo conservador que excluye los homicidios culposos, tiene una tasa de homicidios cometidos con armas de fuego dos veces mayor que la de nuestro vecino del norte. Si se utiliza la cifra de 2011, y no la de 2015, la tasa asciende a 1,126.⁴ Aunque el país no estaba considerado en este video, se agregó la información referente a él para dimensionar la situación.

El problema de la proliferación del uso de armas de fuego en México no ha sido atendido de manera integral y teniendo como eje a las víctimas. Las cifras, desde su abstracción, representan miles de muertes inesperadas y de vidas afectadas por la pérdida de un ser querido. Atender de manera integral la situación supondría controlar las fronteras para evitar el tráfico ilegal, pero también lograr un registro estricto de las armas de fuego legales del país, desde su entrada hasta su destrucción. Todo ello enmarcado en una agenda de desarrollo, derechos humanos y prevención de la violencia, no sólo tratado como un asunto de seguridad.

* Integrantes de la organización no gubernamental “Desarma México”.

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), *Estudio mundial sobre el homicidio 2013*, Organización de Naciones Unidas, Nueva York, p. 6, consultado en: <https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf>.

² Este derecho se sustenta en la Segunda Enmienda de la Constitución de Estados Unidos: “Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado libre, el derecho del pueblo a poseer y portar armas no será infringido”.

³ *The Daily Share*, “Guns in America vs. the Rest of the World”, *YouTube*, consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZUBfU_7GnSo>.

⁴ Datos de México calculados con cifras de homicidios dolosos cometidos con armas de fuego en 2011 (Secretaría de Gobernación y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2015*, Centro Nacional de Información, consultado en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2011_122016.pdf>); y con cifras de proyección de población 2011 del Consejo Nacional de Población (Conapo).

Cuadro 1
TASAS DE HOMICIDIO
PAÍSES SELECCIONADOS

País	Homicidios con armas de fuego por cada diez millones de habitantes
Japón	1
Reino Unido	6
Alemania	7
Australia	13
Suiza	26
Estados Unidos	401
México	797*

FUENTE: Datos de todos los países, excepto México, extraídos del referido video de *The Daily Share*.

* Datos de México calculados con homicidios dolosos cometidos con armas de fuego en 2015 (SESNSP)⁵ y con proyecciones de población 2015 del Conapo.

El incremento del uso de armas de fuego no tiene una única y simple explicación: es el resultado de un complejo panorama donde la impunidad, la violencia generalizada, la falta de voluntad política y la vecindad con Estados Unidos –principal proveedor de armas legales e ilegales a México– se entremezclan y fomentan su uso.

Documentar y medir la magnitud del problema implica un esfuerzo especial por la necesidad de unir diversas piezas de un rompecabezas que suele no ser visto en su conjunto, sumado a la falta de información certera y de transparencia. El propósito de este breve texto es dar un panorama general del estado de las armas de fuego en México en 2016, considerando cinco elementos:

- Víctimas directas
- Tráfico de armas ilegales
- Armas aseguradas y su origen
- Armas legales
- Pérdida / robo de armas de policías.

VÍCTIMAS DE ARMAS DE FUEGO

La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo de 2006, establece que “vivir libre de amenaza de violencia armada es una necesidad humana básica [y que] es una responsabilidad central de los gobiernos proveer la seguridad humana de sus ciudadanos”.⁶ En el marco de este documento se han publicado tres informes globales sobre el tema, en donde se define este tipo de violencia como: “[El] uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona y/o el desarrollo sostenible”.

Esta definición abarca muchos aspectos que van desde la violencia a gran escala asociada a los conflictos y a la guerra hasta la violencia intercomunitaria y colectiva; la violencia criminal

⁵ Secretaría de Gobernación y Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Incidencia delictiva del fuero común 2015*, Centro Nacional de Información, consultado en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/estadisticas%20del%20fuero%20comun/Cieisp2015_032015.pdf>.

⁶ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo”, Ginebra, 7 de junio de 2006, consultado en: <<http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GD-Declaration-091020-ES.pdf>>.

organizada y motivada económicamente; la violencia política de diferentes actores o grupos que compiten por el poder; y la violencia interpersonal o basada en el género.⁷

Es importante resaltar que a través de esta Declaración se establece una visión de la violencia armada que no se circunscribe a las zonas declaradas formalmente en conflicto y que, además, vincula las soluciones con la agenda de desarrollo. En México, que no vive un conflicto armado declarado, han habido más de cien mil homicidios cometidos con armas de fuego desde el año 2001. Los asesinatos son la consecuencia más grave y la mejor documentada de este tipo de agresión.⁸

Existen dos fuentes principales para conocer los homicidios cometidos con armas de fuego, cada una con ventajas y desventajas:

- El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).
 - Contiene información actualizada proveniente de las averiguaciones previas iniciadas por este delito.
 - Divide los homicidios cometidos con tales armas en dolosos y culposos.
 - No proporciona información sobre la víctima ni el lugar de los hechos.
- El Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais).
 - Muestra estadísticas de defunciones alineadas con la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE) de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
 - Ofrece detalles de la causa de muerte, el arma utilizada, el lugar de los hechos e información sobre la víctima (por ejemplo edad y sexo).
 - La base de datos sobre de defunciones se publica en su versión completa con dos años de retraso.⁹

Por la disponibilidad de datos actualizados a junio de 2016, en este texto se utilizará la información de los homicidios dolosos reportados por el SESNSP.¹⁰

Como se observa en el Cuadro 2, desde el año 2004 y hasta el 2011 la tendencia de los homicidios cometidos con armas de fuego se mantuvo al alza. Algunos académicos señalan como factor principal el aumento de la producción de armas y sus ventas en Estados Unidos, muchas de las cuales son traficadas hacia México. El año 2011 presentó el mayor número de homicidios totales y cometidos con armas de fuego; a partir de entonces se produjo una baja de ambos indicadores hasta el 2014.

En 2015 se dio de nuevo un incremento de los homicidios y, de seguir la tendencia de los primeros seis meses del 2016, se podría llegar a los 18,826 asesinatos dolosos y a 11,172 cometidos con armas de fuego. Esto representaría la cifra más alta del sexenio. En términos de porcentaje de uso de armas, se puede observar que 2010 fue el año en el que más se utilizaron como medio para cometer homicidios, representando el 60 por ciento de los dolosos. Desde el inicio del actual sexenio, a fines de 2012, este porcentaje ha presentado una tendencia al alza.

A pesar de estas cifras, y del papel que juegan las armas de fuego en el delito de privación de la vida en el país, el tema no recibe una atención proporcional a su magnitud, ni a nivel federal, ni en el Congreso, ni en los gobiernos estatales y locales.

⁷ Secretaría de la Declaración de Ginebra, *Carga global de la violencia armada (Sumario)*, Ginebra, octubre de 2008, p. 2, consultado en: <<http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/newsletter/Geneva-Declaration-Newsletter-03-Spanish.pdf>>.

⁸ Debe considerarse que estas estadísticas excluyen otro tipo de daños, como heridas y afectaciones psicológicas. Adicionalmente, estas cifras no permiten conocer quién o quiénes son los autores de los homicidios.

⁹ Véase: Dirección General de Información en Salud, *Bases de datos de defunciones de los años 1998-2014*, consultadas en: <http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/std_defunciones.html>.

¹⁰ Para mayor información sobre las estadísticas de muertes por armas de fuego reportadas en el Sinais, véase: Desarma México y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), *Observatorio Nacional de Violencia Armada y Género*, consultado en: <<http://desarmamexico.org/index.php/que-hacemos/investigamos/armas-de-fuego-y-genero>>.

Cuadro 2
HOMICIDIOS DOLOSOS COMETIDOS CON ARMA DE FUEGO
2001-JUNIO DE 2016 (SESNSP)

Año	Total de homicidios dolosos	Homicidios dolosos cometidos con arma de fuego	% de homicidios dolosos cometidos con arma de fuego
2001	13,855	3,512	25
2002	13,148	2,616	20
2003	12,676	3,006	24
2004	11,658	2,858	25
2005	11,246	3,208	29
2006	11,806	3,610	31
Total sexenio	74,389	18,810	25
2007	10,253	4,040	39
2008	13,155	5,085	39
2009	16,118	8,804	55
2010	20,680	12,478	60
2011	22,852	13,027	57
2012	21,736	11,463	53
Total sexenio	104,794	54,897	52
2013	18,331	9,989	54
2014	15,653	8,709	56
2015	17,028	9,643	57
2016*	9,413	5,586	59
Total sexenio	60,425	33,927	56

FUENTE: SESNSP.

*Enero a junio de 2016.

Usualmente la violencia armada es considerada un asunto secundario respecto de otros temas como la violencia generalizada, la impunidad, y las violaciones a derechos humanos. Esta visión es comprensible porque la lucha no es en contra de las armas *per se*: aun erradicándolas no acabaríamos con la violencia. Sin embargo, no se debe perder de vista que, a diferencia de otras armas, las de fuego representan un importante negocio a escala mundial, y que pueden herir o matar a distancia y con una mayor velocidad. Una de las cuestiones básicas a dilucidar es el origen de estas armas en el país.

TRÁFICO DE ARMAS ILEGALES A MÉXICO

El país no destaca en el contexto internacional como productor o exportador de armas de fuego, posee una legislación restrictiva para la posesión de las mismas y ha suscrito todos los instrumentos internacionales dedicados a atender el problema de su tráfico ilícito, identificado como uno de los componentes del crimen organizado. Sin embargo, estas medidas no han evitado la proliferación de este tipo de armamento.

Si bien es imposible cuantificar con exactitud el flujo ilícito de cualquier bien, las estadísticas de aseguramientos de armas realizados por el gobierno mexicano pueden aproximarnos al tema. A continuación se presentan los datos referentes al periodo de 2000 a mediados de 2015. El sexenio de 2000 a 2006 presentó el número más bajo de confiscaciones y de homicidios con armas de fuego, mientras que el correspondiente al periodo de 2006 a 2012 registró las cifras más altas en ambos rubros. Por su parte, el actual sexenio muestra una tendencia a la baja en el número de armas aseguradas (Cuadro 3).

Cuadro 3
ESFUERZO NACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Año	Aseguramientos de armas (incluye cortas y largas)	Promedio anual
2000	7,494	6,231
2001	8,466	
2002	8,381	
2003	5,626	
2004	5,577	
2005	5,115	
2006	4,220	
Total 2000-2006	37,385	
2007	9,576	22,937
2008	21,047	
2009	32,588	
2010	34,004	
2011	40,406	
2012	25 799	
Total 2007-2012	137,621	
2013	13,755	12,171
2014	11,893	
2015*	5,794	
Total 2013-2015	31,442	

FUENTE: elaboración propia, con datos de los informes presidenciales respectivos.

*Cifras preliminares al 31 de julio de 2015, Presidencia de la República, *Tercer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, 2013-2014. Anexo estadístico*, Ciudad de México, agosto de 2015, p. 55, en: <http://cdn.presidencia.gob.mx/tercerinforme/3_IG_2015_ANEXO-ESTADISTICO.pdf>.

Las cifras presentadas corresponden al esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico; son publicadas cada año en el informe presidencial y contemplan la suma de aseguramientos de varias corporaciones. Si se desea conocer datos recientes, una fuente alternativa es la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), pero sus estadísticas únicamente incluyen información hasta la mitad del año 2016. La tendencia es consistente con la del esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico, donde se observa un claro descenso en el número de armas aseguradas. Como se aprecia a continuación (Cuadro 4), los homicidios dolosos cometidos con armas de fuego no han disminuido en la misma proporción que las confiscaciones.

Cuadro 4
ARMAS ASEGURADAS POR LA SEDENA

2014	2015	2016*
6,552	5,503	1,706

FUENTE: Sedena.

*Al 30 de junio de 2016. Secretaría de la Defensa Nacional, *Operaciones contra el narcotráfico*, Ciudad de México, 1º de julio de 2016, en: <<http://www.gob.mx/sedena/acciones-y-programas/operaciones-contra-el-narcotrafico-6963>>.

Cuadro 5
VARIACIÓN PORCENTUAL 2011-2014

Homicidios dolosos cometidos con armas de fuego	Aseguramiento de armas (cortas y largas)
-33.15 %	-70.57 %

FUENTES: SESNSP, Presidencia de la República y Sedena.

El 2011 fue el año con los más altos números en ambas categorías; 2014 es el último año del que se reportan cifras completas del Esfuerzo Nacional en la Lucha contra el Narcotráfico.

ORIGEN DE LAS ARMAS ASEGURADAS Y LA RESPONSABILIDAD DE MÉXICO

¿De dónde provienen las más de 200 mil armas aseguradas en los últimos 16 años? La información oficial demuestra que el principal origen de las armas de fuego que se confiscan y rastrean en México es Estados Unidos. Datos del Departamento de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (ATF, por sus siglas en inglés) del vecino país demuestran que en los últimos seis años el porcentaje de armas que tienen origen en su territorio es el 71 por ciento en promedio.

Las cifras no dejan duda del papel preponderante que tiene Estados Unidos en la proliferación de armas en México. Este fenómeno ha sido abordado en diversos estudios académicos, los cuales demuestran una correlación entre el aumento de disponibilidad de armas en ese país y el incremento de la violencia en ciertas zonas del nuestro. La mayor disponibilidad de armas en la nación vecina se dio a partir de 2004, con el relajamiento de las políticas de control de armas de asalto (que prohibían la venta e importación de ciertos modelos de equipos semiautomáticos; véase Cuadro 6).¹¹

Cuadro 6
ORIGEN DE LAS ARMAS DE FUEGO ASEGURADAS EN MÉXICO
Y RASTREADAS POR LA ATF, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Provenientes de Estados Unidos	7,462	16,215	13,715	11,126	11,503	12,628
%	75	71	70	70	72	71
País no determinado	2,436	7,727	5,978	4,922	4,551	5,076
%	25	29	30	30	28	29
Total	9,898	22,942	19,693	16,048	16,054	17,704

FUENTE: Department of Justice-ATF (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives), *Mexico Trace Statistics*, marzo de 2016, en: <<https://www.atf.gov/docs/internationalfirearmstracedatamexicocy2010-2015pdf/download>>.

NOTA: La categoría de “provenientes de Estados Unidos” incluye aquellas armas fabricadas en o importadas a este mismo país con una “licencia federal de armas”; la categoría de “país no determinado” se refiere a aquellas armas que no fueron fabricadas en Estados Unidos o para las cuales el rastreo no proporcionó suficiente información para determinar el país de origen.

¹¹ Véanse Arindrajit Dube, Oeindrila Dube y Omar García Ponce, “Cross-border Spillover: U. S. Gun Laws and Violence in Mexico”, *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 3, 2012, en: <http://omargarciaponce.com/wp-content/uploads/2013/07/cross_border_spillover.pdf>; Luke Chicoine, *Exporting the Second Amendment: U.S. Assault Weapons and the Homicide Rate in Mexico*, University of Notre Dame, Notre Dame, 2011; David Pérez y Eugenio Weigend, “Más armas, más delitos, más homicidios”, en *Nexos*, 1º de septiembre de 2013.

La información sobre el origen de las armas presentada por la ATF coincide con datos ofrecidos por la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) y la Procuraduría General de la República (PGR), en los que se señala que de 2011 a 2013 el 69 por ciento de las armas aseguradas provinieron de Estados Unidos, además de agregar la información siguiente: 10 por ciento no arrojó resultados en la Unión Americana; 9 por ciento no arrojó resultados; 6 por ciento tenía el número de serie borrado; 3 por ciento poseía un número de serie inválido; 2 por ciento correspondía a equipos vendidos a Centroamérica; y 1 por ciento estaba en espera de resultados. Estos detalles muestran que no existe certeza sobre el origen de 29 por ciento de las armas.¹²

Además de las armas con origen desconocido, es importante considerar que no todas las que son aseguradas se someten al rastreo para conocer su procedencia. Algunos cálculos estiman que el gobierno mexicano sólo investiga el origen del 66 por ciento de ellas;¹³ otras fuentes han reportado años en los que únicamente se rastreó el 25 por ciento.¹⁴ La búsqueda, por otra parte, no se hace de manera cronológica, y esto se puede comprobar fácilmente al comparar las armas retenidas y las que la ATF reporta haber investigado año con año. Tales hechos demuestran que la información existente, si bien es útil, sólo ofrece una aproximación de la magnitud del mercado ilegal de armas en México.

Adicionalmente a la ATF y la PGR, otra fuente de información valiosa sobre el tema ha sido la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (United States Government Accountability Office, GAO). Esta oficina ha aportado importantes elementos para conocer el panorama bilateral del tráfico de armamento. En 2009 reportó que el 90 por ciento de las armas incautadas en México provenían de Estados Unidos, un porcentaje mucho mayor que el calculado por la ATF desde 2009.¹⁵

En 2015, como continuación de su informe de 2009, la GAO reveló que la colaboración bilateral en el tema de armas de fuego se debilitó notablemente en los primeros años de la actual administración debido a decisiones tomadas por el gobierno mexicano. Lo anterior se vio reflejado en la disminución tanto de las reuniones bilaterales que distintas agencias de ambos países sostenían para abordar el tema, como de las armas sometidas a rastreo a través del programa eTrace.¹⁶

Si bien el fácil acceso a equipos de alto calibre en Estados Unidos ha repercutido en el incremento de la violencia en nuestro país, el informe de la GAO pone sobre la mesa un tema que no se puede ignorar: la responsabilidad de México en la materia, puesto que el tráfico de armamento es un asunto bilateral. El notable descenso en el número de armas aseguradas da señales de la falta de atención por parte del gobierno mexicano al respecto.

ARMAS LEGALES

La legalidad de un arma no necesariamente está ligada a su uso legítimo y puede variar con tan sólo cruzar una línea imaginaria llamada frontera: un arma legal en Texas al llegar a territorio mexicano se vuelve ilegal. Que un arma tenga permisos y esté debidamente registrada –es decir, que sea legal– puede ser un asunto secundario para las víctimas de violencia armada, ya que poco importa el estatus de un instrumento que le quita la vida a un ser querido o que hiere directamente a alguien.

¹² Amando López Hernández, “Presentación”, en la Mesa: “Tráfico de armas en México”, organizada por el Observatorio Nacional Ciudadano en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), junio de 2014, consultada en: <<http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=705&t=9>>.

¹³ Desarma México, *Boletín informativo: Decomiso y rastreo de armas en México*, 5 de junio de 2014, consultado en <http://www.desarmamexico.org/images/documentos/comunicados/Decomiso_rastreo_de%20armas_06_05_14.pdf>.

¹⁴ United States Government Accountability Office (GAO), *U.S. Efforts to Combat Arms Trafficking to Mexico Face Planning and Coordination Challenges*, Washington, 2009, p. 16, consultado en: <<http://www.gao.gov/new.items/d09709.pdf>>.

¹⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹⁶ A través del programa eTrace se conoce el origen de las armas que son aseguradas en México. Véase United States Government Accountability Office (GAO), *U. S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain*, Washington, 2016, consultado en: <<http://www.gao.gov/assets/680/674570.pdf>>.

Países como Estados Unidos son reticentes a comprometerse con estándares internacionales de control de armas debido a su defensa de la posesión de éstas por civiles, amparada por la Segunda Enmienda de su Constitución, por el poder que tiene la industria armamentista y por el peso político de organizaciones civiles como la Asociación Nacional del Rifle (NRA, por sus siglas en inglés). Más allá de las armas legales en manos de civiles, al hablar de su control también se incluyen las que posee el Estado, las cuales suelen ser visualizadas como legales y legítimas sin ningún cuestionamiento. Si se observa la definición de violencia armada citada previamente, el Estado se sitúa como una posible víctima, pero se omite mencionarlo como probable perpetrador de la misma. También se suele olvidar el papel de las armas legales en la violación de derechos humanos.¹⁷

En México, cuando se llega a hablar del problema de las armas, la atención se centra en el tráfico ilegal y en la responsabilidad de Estados Unidos. La proliferación de armas de fuego no sólo está relacionada con el tráfico ilegal proveniente del vecino del norte, sino también con el alto número de armas perdidas y/o robadas a policías. Asimismo, las muertes por disparos no necesariamente son causadas por grupos del crimen organizado. En ocasiones es el mismo Estado el que trasgrede los estándares internacionales de uso de la fuerza. Por tales razones, al abordar el tema de armas de fuego y planear políticas públicas contra la violencia armada, el armamento legal también debe considerarse.

Son muchos los temas relevantes que deben atenderse al hablar de armas legales, pero por cuestiones de espacio y de relevancia nos referiremos solamente a aquéllas reportadas por la policía como perdidas o robadas.

ARMAS PERDIDAS POR LA POLICÍA

Las armas reportadas como perdidas y/o robadas por las policías son evidencia de la ineficacia del Estado en el control de las armas de fuego. Son artefactos que entran de manera legal al país, destinados a ser una herramienta de trabajo para las instituciones de seguridad pública y luego reportadas como desaparecidas de los arsenales.

¿Cómo se pretende controlar el flujo de armas ilegales si se pierden anualmente miles de ellas en manos de las policías? Este fenómeno demuestra un inadecuado manejo de los depósitos donde se resguardan y deficiencias en su control y registro por parte de las corporaciones. Ello se puede explicar por debilidad institucional y carencia de elementos técnicos en el control de arsenales, y/o por la corrupción e impunidad que permean la vida de las instituciones de seguridad pública. En cualquier caso, se trata de un fenómeno interno, independiente de la responsabilidad de Estados Unidos en la proliferación de las armas en México.

La información disponible sobre el equipo que desaparece de los arsenales de la policía es poco certera, ya que además del desconocimiento sobre su paradero –algunos artículos apuntan a que terminan en manos del crimen organizado, el mercado negro o las autodefensas–¹⁸ tampoco se sabe bajo qué circunstancias desaparecieron, cuántas han sido recuperadas o si han sido utilizadas en un crimen. Aunado a lo anterior, la poca consistencia del número de armas reportadas como perdidas y/o robadas indica que tampoco hay claridad sobre cuántas han desaparecido, lo que incrementa la desconfianza en las instituciones.

En 2014, mediante una solicitud de información hecha a la Sedena,¹⁹ se requirió el número de armas extraviadas o robadas a las policías locales y federales. Derivado de ello, se propor-

¹⁷ La violencia armada se refiere al “uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o Estado” (véase *supra*, nota 6).

¹⁸ Arturo Ángel, “Las bajas en las armas de los policías en México: pierden 6 al día”, *Animal Político*, 18 de mayo de 2015, en: <<http://www.animalpolitico.com/2015/05/policias-en-mexico-pierden-seis-armas-de-fuego-al-dia-ya-van-15-mil-robadas-o-extraviadas>>.

¹⁹ Folio 0000700205114. La información se solicita a la Sedena ya que es la dependencia que controla el Registro Federal de Armas de Fuego, el cual comprende las armas legales en manos de civiles y de las corporaciones de seguridad de todo el país.

cionó el desglose total del armamento que no ha sido presentado y que fue justificado como robado o extraviado. La cifra fue de más de 17 mil piezas entre 2006 y 2014. En 2016, en otra solicitud, se pidió nuevamente la misma información; los resultados entre una y otra variaron notablemente (Cuadro 7).²⁰

Cuadro 7
DISCREPANCIA EN EL NÚMERO DE ARMAS PERDIDAS Y/O ROBADAS
A ESCALA NACIONAL, 2006-2016

Año	Solicitud 0000700205114 2014	Solicitud 0000700069116 2016	Variación numérica	Variación porcentual
2006	3,413	1,277	-2,136	-63
2007	3,516	804	-2,712	-77
2008	2,309	516	-1,793	-78
2009	2,070	2,081	11	1
2010	1,071	1,103	32	3
2011	994	1,527	533	54
2012	1,787	1,812	25	1
2013	982	1,011	29	3
2014	881	1,048	167	19
Total 2006-2014	17,023	11,179	-5,844	137
2015	NA	1,492	NA	NA
2016	NA	207	NA	NA

FUENTE: Sedena.

Comparando la información obtenida en respuesta a las solicitudes mencionadas, se observa que en la de 2016 se reportan 5,844 menos armas que en la de 2014. Los cambios más significativos tuvieron lugar en 2006, 2007 y 2008.²¹ Al analizar los resultados por estado, se identifica que la Ciudad de México es la que tuvo mayores cambios en esos años al reportar 3,109 piezas menos como perdidas o extraviadas (Cuadro 8).

Cuadro 8
DISCREPANCIA EN EL NÚMERO DE ARMAS PERDIDAS Y/O ROBADAS,
CIUDAD DE MÉXICO, 2006-2016

Año	Solicitud 0000700205114 2014	Solicitud 0000700069116 2016	Variación numérica
2006	1,058	168	-890
2007	1,416	20	-1,396
2008	831	8	-823
	3,305	196	-3,109

FUENTE: Sedena.

Llama la atención que no hay un argumento que explique un cambio tan drástico en la información proporcionada. Si bien existe una disminución notable en el registro de armas perdidas y/ o robadas entre ambas solicitudes, los mismos estados se mantienen en las primeras posiciones de mayor cantidad de equipos ausentes (Cuadro 9).

²⁰ Folio 0000700069116. Incluyen armas reportadas como perdidas o robadas por: secretarías de Seguridad Pública estatales, procuradurías de Justicia o fiscalías estatales y, a nivel federal, la PGR, la Policía Federal, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y el Servicio de Protección Federal.

²¹ En 2014 también se aprecia una diferencia amplia, pero se puede explicar porque no incluye todo el año.

Cuadro 9

CINCO ESTADOS CON MÁS ARMAS PERDIDAS Y/O ROBADAS, 2006-2014

Solicitud 0000700205114 2014	Solicitud 0000700069116 2016
Ciudad de México - 4,834	Ciudad de México - 1,725
Estado de México - 2,180	Estado de México - 1,572
Guerrero - 1,742	Guerrero - 789
Durango - 693	Michoacán - 524
Jalisco - 649	Chihuahua - 470

FUENTE: Sedena.

166

En el caso de la actual administración, se observa que se ha incrementado el número de armas perdidas y/o robadas de 2013 hasta 2015. Mientras que en el primer año se reportaron 1,011, para 2015 la cifra se elevó a 1,492; ello quiere decir que durante el último periodo anual desaparecieron tres armas diarias de los arsenales. La responsabilidad no es homogénea. En 2015 entre el Estado de México y la Ciudad de México acapararon el 33 por ciento de las armas desaparecidas. Las cifras del 2016 indican que el Estado de México continuará a la cabeza como la entidad en la que más piezas se pierden.

Cuadro 10
PÉRDIDA DE ARMAS

2014			2015		2016	
Estado	Armas		Estado	Armas	Estado	Armas
1 Estado de México	236		Estado de México	383	Estado de México	47
2 Ciudad de México	124		Ciudad de México	111	Chihuahua	19
3 Guerrero	45		Guanajuato	66	Baja California Sur	12
4 Veracruz	45		Oaxaca	38	Querétaro	10
5 Oaxaca	38		Sinaloa	35	Oaxaca	8

FUENTE: Sedena.

El hecho de que el número de armas perdidas y robadas aumente da cuenta de la urgencia de un correcto registro y control de las mismas por parte del Estado mexicano. De otra manera, está fallando con las obligaciones que ha adquirido internacionalmente. El “Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos” señala que requieren establecerse normas y procedimientos adecuados para la gestión y la seguridad de los arsenales. Por ejemplo, contabilización y control constantes de las armas pequeñas y ligeras en poder de las unidades operacionales o personal autorizado o transportadas por ellos, y procedimientos y sanciones en caso de hurto o extravío.²²

Asimismo, el Tratado sobre el Comercio de Armas, del cual México es parte, señala de forma expresa que los Estados deben evitar el desvío de equipos (Artículo 11.1). En este sentido, es preciso adoptar una visión amplia de esta desviación que no se circunscriba a evitar que las armas se pierdan mientras son transportadas, sino que también incluya su desaparición de los arsenales.²³

²² Organización de las Naciones Unidas, “Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos”, Nueva York, cap. II, art. 17, en: <<http://www.un.org/spanish/events/smallarms2006/poa.html>>.

²³ Paulina Arriaga, Maura Luz de Jesús Roldán Álvarez y Vania Ariadna Ruiz Mendoza, *Mujeres víctimas de violencia armada y presencia de armas de fuego en México. Resultados a nivel nacional y estatal 2011-2013*, Desarma México-Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia-Instituto Nacional de Desarrollo Social, Ciudad de México, 2015.

CONCLUSIONES

Es imposible analizar el tema de las armas de fuego en México sin encontrar incongruencias y discrepancias. La ley restrictiva no corresponde a la realidad, repleta de armas; las cifras gubernamentales no son consistentes ni certeras, y las intenciones y acciones del gobierno mexicano en el ámbito internacional no se ven reflejadas en la realidad nacional.

La generación de y el acceso a cifras sobre el número de armas legales en el país es uno de los temas pendientes. Si bien es posible obtener información a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, los datos no están disponibles para su consulta en la página de la Sedena. Ello contribuye a prácticas poco transparentes, como la modificación de las cifras sin ningún tipo de explicación. La disponibilidad de información confiable y actualizada es indispensable para poder evaluar la evolución del fenómeno de la proliferación de las armas, el cual es poco estudiado en el país.

Por otro lado, en cuanto a marcos normativos, en el siglo xxi han surgido diversos instrumentos internacionales que buscan disminuir el sufrimiento humano causado por la violencia armada, controlar el comercio legal y erradicar el tráfico ilícito de armas.²⁴ México los ha suscrito y ha impulsado la adopción de estos instrumentos, sin adecuar su marco normativo interno y sin que se genere un beneficio palpable para la ciudadanía. A pesar de estos compromisos, los últimos 16 años se han caracterizado por un constante deterioro en el tema de la proliferación de armas en el país.

Desde el año 2000 se han cometido más de cien mil homicidios dolosos con armas de fuego, lo que equivale a diez veces la capacidad del Auditorio Nacional o a la totalidad del Estadio Azteca. El número de asesinatos con armas se ha triplicado en este siglo: en la actualidad se usan en más de la mitad de los casos (en 2000 se utilizaban en la cuarta parte). El número de piezas aseguradas ha disminuido drásticamente en los últimos años y en el 2015 se registró la cifra más alta del sexenio en equipos perdidos por la policía. Todos estos elementos ponen de manifiesto el reto al cual nos enfrentamos y el cuestionable impacto de los diversos instrumentos internacionales adoptados.

La Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada enarbola el derecho a vivir libre de la amenaza de este tipo de violencia, y señala como principal responsable de proveer seguridad al Estado. Para “desarmar” al país será indispensable contar con instituciones eficientes, respetuosas de los derechos humanos y que provean seguridad y justicia. Sin estos elementos será difícil avanzar en la materia.

²⁴ En 2001, entró en vigor el “Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos”; en junio 2005 lo hizo el “Protocolo de la onu contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones”; y en 2006 la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo; finalmente, en diciembre de 2014 entró en vigor el Tratado sobre el Comercio de Armas.

Sinaloa: fin de la hegemonía y epicentro de la guerra que comienza

Carlos Rodríguez Ulloa¹

— ¿Existe algún código dentro del cártel de Sinaloa, reglas sobre lo que se puede hacer y lo que no?

— No se mata a inocentes. El negocio sólo es tráfico. No existen extorsiones, ni secuestros.

En la empresa nuestro dicho es “Hay que ayudar al inocente y mancharnos con el corriente.

Nosotros sí nos sabemos respetar”.

DÁMASO LÓPEZ SERRANO (a) “El Mini Lic”.²

169

INTRODUCCIÓN

El estado de Sinaloa fue una de las áreas estratégicas en el tráfico de drogas en México durante el siglo xx y por ello zona importante para la operación de la delincuencia organizada; en específico, es la sede del mal llamado “cártel de Sinaloa” o “del Pacífico”, uno de los grupos dominantes de la delincuencia organizada, además de tener presencia del grupo de los hermanos Beltrán Leyva. Por ello, los acontecimientos en esta región tienen importantes repercusiones en los mercados ilegales de narcóticos y en los niveles de violencia que les están asociados.

Sinaloa es una entidad clave para los mercados controlados por la delincuencia organizada debido a razones geográficas, ya que la sierra madre occidental cruza el estado de norte a sur y es parte importante del *Triángulo Dorado*, región montañosa que comprende los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua. Se trata de una de las áreas del país con mayor producción de marihuana y amapola; cuenta con los puertos estratégicos de Mazatlán y Topolobampo –que representan el acceso al comercio en el Océano Pacífico– y con las ciudades de Culiacán y Los Mochis, enclave terrestre en la ruta de paso de mercancías hacia el norte. También existen causas sociales que explican la prominencia de la zona en la materia: es la cuna de algunos de líderes históricos de la delincuencia organizada y sede de importantes símbolos de la *cultura del narco*, como el templo de Malverde o el panteón de los jardines de Humaya –ambos en Culiacán–, que muestran la relevancia social de estos personajes.

Esta región es la sede de la organización de Sinaloa o del Pacífico, la cual es en realidad una coalición de liderazgos que tienen como base de operaciones el *Triángulo del Norte*. Los cabecillas del grupo han variado desde su conformación en los años ochenta, pero la alianza más visible –la cual le ha dado su estabilidad característica en los últimos veinte años– ha estado conformada principalmente por Joaquín Guzmán Loera “El Chapo”, Ismael Zambada y Juan José Esparragoza, junto con algunos socios que han entrado y salido.

El mantenimiento de la cohesión interna permitió al grupo enfrentar con relativo éxito retos tan importantes como el cambio en el mercado de narcóticos ilegales, donde fue pionero en la producción, exportación y distribución de metanfetaminas, sin menoscabo de su histórico papel en el tráfico de cocaína y su posición dominante en la producción de marihuana y amapola. La última escisión es la del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), y ha logrado resistir el ataque y acoso en las plazas disputadas contra otros grupos, como Los Zetas, Juárez, Tijuana y Beltrán Leyva.

¹ Integrante del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

² José Luis Montenegro, “Entrevista con el ‘Mini Lic’”, *Narcoviencia*, 24 de octubre de 2015, en: <<http://www.narcoviencia.com.mx/2015/10/entrevista-con-damaso-lopez-el-mini-lic.html>>.

La organización de Sinaloa ha sido identificada por la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (Drug Enforcement Administration, DEA) de la siguiente manera: “Mientras todas las organizaciones mexicanas transportan importantes cantidades de drogas ilícitas a Estados Unidos, el cártel de Sinaloa parece ser el proveedor más activo. El cártel de Sinaloa aporta sus recursos crecientes y su predominio en México para facilitar el contrabando y transporte de drogas a lo largo de Estados Unidos”.³

Según la DEA, la organización de Sinaloa es un consorcio internacional que opera a través de alianzas en 54 países (véase Mapa 1), en los cuales realiza tráfico de drogas, lavado de dinero, falsificación de documentos, control de rutas y contrabando de bienes ilegales.⁴

A pesar de su presencia global y de la posición hegemónica en la que la DEA ubica al grupo de Sinaloa, hay tres factores de cambio que apuntan al agotamiento en la estabilidad de la coalición dominante y a una transición que necesariamente inaugura una nueva ola de violencia en el corazón de la delincuencia organizada mexicana. El primero es el desgaste de la triada Guzmán-Zambada-Esparragoza, que ofreció un liderazgo estable al cártel; el segundo es el relevo generacional; y el tercero es el aumento de la competencia, tanto por el surgimiento de una nueva coalición entre Caro Quintero, Beltrán Leyva y células Zetas en contra de Sinaloa, como por el gran crecimiento del CJNG, que se perfila como el futuro grupo dominante, capaz de disputarle la hegemonía al de Sinaloa sobre todo tras las detenciones de Guzmán Loera.

AL PRINCIPIO, SINALOA

El estado de Sinaloa era ya en los años cuarenta el principal productor de adormidera y goma de opio en México. Los traficantes locales eran conocidos como los “gomereros”. Más adelante, en los cincuenta, la prensa local calificó a Culiacán como un “Chicago con gánsteres de huarache”. Durante los años setenta y hasta su captura, en 1989, Miguel Ángel Félix Gallardo fue considerado el líder más importante de su época.⁵

El cártel de Guadalajara fue la organización de la delincuencia organizada más poderosa durante los años ochenta; uno de sus predecesores fue Pedro Avilés Pérez (a) “León de la Sierra”, quien coordinó las rutas de drogas más importantes durante las décadas de 1960 y 1970, hasta su muerte en 1978. Avilés trabajó con Miguel Ángel Félix Gallardo (a) “El Padrino”, Rafael Caro Quintero (a) “Narco de Narcos”, Ernesto Fonseca (a) “Don Neto” y Juan José Esparragoza (a) “El Azul”, todos sinaloenses, y quienes posteriormente se convertirían en los líderes del cártel de Guadalajara, ciudad desde donde operaban su negocio ilícito:

Del municipio de Badiraguato provienen Juan José Esparragoza Moreno, Ernesto Fonseca, Rafael Caro Quintero y Joaquín Guzmán Loera; Héctor Palma del municipio de Mocorito, Amado Carrillo de Guamuchilito, poblado a unos cuarenta kilómetros de Culiacán; los hermanos Arellano Félix, surgidos de la clase media de la capital sinaloense [...]. Los sinaloenses eran los principales traficantes de heroína, marihuana y cocaína, logrando mantener la hegemonía en ese campo durante varias décadas.⁶

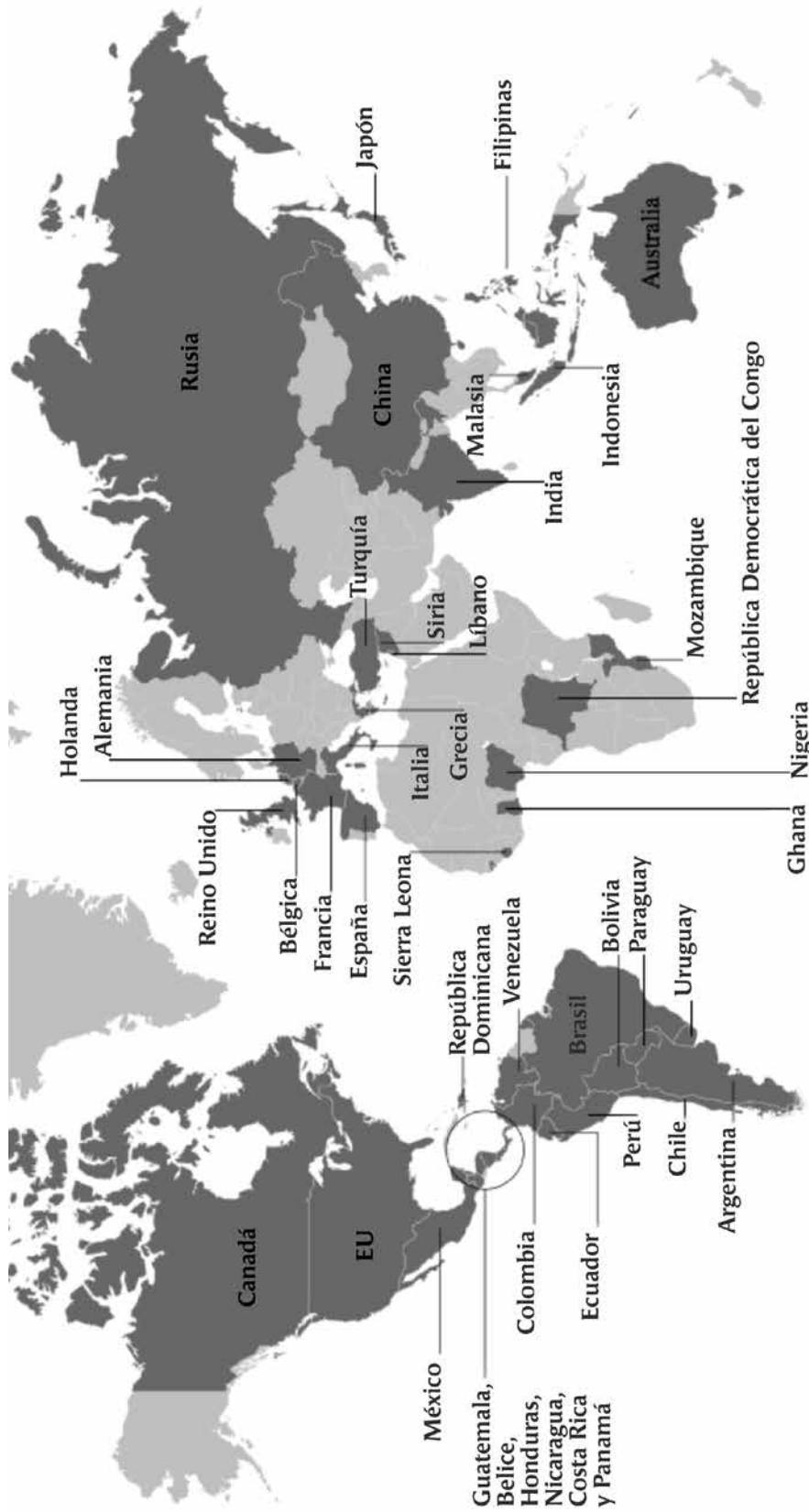
³ U.S. Department of Justice y Drug Enforcement Administration, *2015 National Drug Threat Assessment Summary*, octubre de 2015, pp. 1-2, en: <<https://www.dea.gov/docs/2015%20NDTA%20Report.pdf>>.

⁴ Doris Gómora, “Mantiene el ‘Cártel de Sinaloa’ imperio global”, *El Universal*, 20 enero 2016, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/01/20/mantiene-el-cartel-de-sinaloa-imperio-global>>.

⁵ Luis Astorga, “Transición democrática, organizaciones de traficantes y lucha por la hegemonía”, en Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez y Armando Rodríguez (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, p.106.

⁶ *Ibid.*, p. 107.

Mapa 1
PAÍSES CON PRESENCIA DEL CÁRTEL DE SINALOA⁷



Otros países también con presencia, pero que no se muestran en el mapa son: Trinidad y Tobago, Bahamas, Haití, Guyana Francesa, Singapur y Guinea-Bissau.
FUENTE: DEA y Congreso de Estados Unidos.

⁷ Véase también, Silber Meza y Fermin García, "Los barones del cártel de Sinaloa", *El Universal*, 20 de enero de 2016, en: <http://interactivo.eluniversal.com.mx/2016/barones-cartel-sinaloa/>.

El negocio fue dirigido por este pequeño grupo de personas con lazos familiares naturales, mecanismo utilizado para preservar la lealtad y evitar la traición. El acuerdo consistía en que cada familia controlaba todas las actividades relacionadas con drogas en una región particular. Durante esta etapa de evolución de la delincuencia organizada se dio una relación de complicidad con las autoridades por medio de grandes sobornos.

El cártel de Guadalajara fue muy exitoso debido a que desarrolló extensas redes de corrupción con las fuerzas de seguridad federal y local, además de tener un vínculo directo con el proveedor colombiano Pablo Escobar, del cártel de Medellín. La presión de las autoridades estadounidenses y colombianas sobre los grupos de ese país sudamericano en los años ochenta le dieron al cártel de Guadalajara una mejor posición para negociar, lo cual le permitió obtener una mayor parte de las ganancias y expandir su participación en el mercado de drogas ilícitas.

El 5 de marzo de 1985, el agente de la DEA Enrique (a) “Kiki” Camarena Salazar y el piloto Alfredo Zavala fueron encontrados muertos después de haber infiltrado el cártel y obtenido resultados como el aseguramiento del rancho El Búfalo, propiedad de Caro Quintero. A raíz del caso, el gobierno de Estados Unidos presionó al mexicano para que se detuviera a los líderes del cártel de Guadalajara y se dismantelara la Dirección Federal de Seguridad (DFS).

Rafael Caro Quintero y Ernesto Fonseca fueron arrestados en 1985, pero el cártel de Guadalajara comenzó su ocaso hacia 1989 cuando fue detenido Miguel A. Félix Gallardo. Después de la detención de Quintero y Fonseca, Félix Gallardo dividió los territorios entre los distintos grupos delictivos, sembrando la semilla de la posterior disputa por el control de las plazas, creadora de múltiples episodios cada vez más violentos.

La división comprendería el desarrollo de los cárteles de Tijuana, liderado por la familia Arellano Félix con base en Tijuana, y de Juárez, dirigido por los Carrillo Fuentes, con sede en Ciudad Juárez. Así, el cártel de Sinaloa fue el resultado de una alianza entre Joaquín Guzmán Loera (a) “El Chapo”, Ismael Zambada (a) “El Mayo” y Héctor Luis Palma Salazar (a) “El Güero” en Baja California, Sinaloa y Sonora. Una consecuencia no deseada de la división del cártel de Guadalajara fue que abrió la oportunidad para que nuevas organizaciones entraran o expandieran su presencia en el mercado ilegal de narcóticos, como son los casos de Juan García Abrego en Tamaulipas, la familia Amézcuca en Colima y los Valencia en Michoacán.

En cierto momento, la división de funciones en la organización de Sinaloa era la siguiente: “El Mayo” quedó a cargo de la marihuana y la producción de opio del estado de Sinaloa; “El Chapo” de Tecate, Baja California; y “El Güero” de San Luis Río Colorado, Sonora. Al poco tiempo, “El Chapo” Guzmán y “El Güero” Palma tomaron respectivamente las plazas de Mexicali, Baja California, y Nogales, Sonora.

Mientras tanto, personajes como Juan José Esparragoza (a) “El Azul”, que aprendió los entresijos del mercado ilícito con Pedro Avilés (a) “El León de la Sierra” y trabajó en la estructura del cártel de Guadalajara, prefirió asesorar a Guzmán, mientras que los hermanos Beltrán Leyva e Ignacio Coronel constituían la parte intermedia de la organización de Sinaloa.

La alianza empezó desde cero, en contraste con otras organizaciones que libraban las batallas usando sus redes familiares (véase Cuadro 1). La supervivencia del cártel de Sinaloa se debió a la estabilidad de la alianza, a su capacidad de producción, a la creatividad para traficar sus mercancías –marihuana, cocaína y heroína– valiéndose de aeroplanos, autos, turistas, catapultas y túneles, entre otros recursos.

En este escenario disperso, Sinaloa mantuvo en principio una buena relación con Tijuana, a quienes pagaban un *impuesto* por usar la plaza como plataforma de tráfico, hasta que en 1992 empezaron una guerra por el control de la ciudad, lo que llevó al tiroteo en el aeropuerto de Guadalajara en mayo de 1993, donde murió el cardenal Jesús Posadas Ocampo. Se capturó al “Chapo” en Guatemala en junio de 1993 y a Francisco Rafael Arellano Félix en diciembre del mismo año.

Cuadro 1
RELACIONES FAMILIARES EN EL CÁRTEL DE GUADALAJARA

Rafael Caro Quintero (a) “Narco de Narcos” Ahijado de Ernesto Fonseca Carrillo Sobrino de Lamberto Quintero Tío de Javier Caro Payán y Emilio Quintero Payán Primo en segundo grado Sandra Ávila Beltrán, Amado Carrillo	Miguel Angel Félix Gallardo (a) “El Padrino” Medio hermano de la madre de los hermanos Arellano Félix Francisco Rafael, Benjamín, Eduardo, Ramón, Enedina, Alan, Alicia María y Javier Sobrinos de Jesús Labra Avilés (a) “Chuy”, fundador del cártel de Tijuana	Ernesto Fonseca Carrillo (a) “Don Neto” Padrino de Rafael Caro Quintero Tío de Amado, Rodolfo y Vicente Carrillo Fuentes Amado Carrillo Fuentes es papá de Vicente Carrillo Leyva	Hermanos Beltrán Leyva Arturo, Alfredo, Carlos y Héctor	Joaquín Guzmán Loera (a) “El Chapo” Hermano de Arturo, Miguel Ángel, Emilio y Aureliano Padre de Iván Archivaldo Guzmán Salazar, (a) “Luis” o “Chapito” Jesús Alfredo Guzmán Salazar Ovidio Guzmán López

FUENTE: elaboración propia.

Después de esta primera captura de Guzmán, los otros líderes de Sinaloa optaron por mantener un perfil más discreto, precaución que no fue suficiente, pues en 1995 fue arrestado Palma tras sobrevivir a un accidente aéreo, quedando la organización bajo el control de Zambada y Esparragoza.

En los años noventa los grupos de Tijuana y Golfo crecieron exponencialmente, lo cual significó un riesgo importante para el de Sinaloa, puesto que podía implicar la pérdida de territorios y negocios en manos de sus competidores. Esta situación derivó en el primer escape de Guzmán de la prisión de máxima seguridad en Puente Grande, Jalisco, en 2001.

El regreso de “El Chapo” a la organización trajo consigo un reajuste de papeles para recuperar competitividad: invirtieron en nuevas técnicas para cultivar marihuana, desarrollaron laboratorios orientados a la fabricación de metanfetaminas y reinvertieron en armas y compra de impunidad y prebendas. Esta reorganización e inversión los llevó a expandir y controlar otros territorios que pertenecieron a las organizaciones del Golfo, Tijuana y Juárez y, en consecuencia, a convertirse en el mayor grupo de la delincuencia organizada en México.

Según Antonio Mazzitelli, tal éxito se debe a que:

[...] la estructura cerrada y secreta del cártel de Sinaloa se asocia con su especialización en las drogas (tráfico y producción) y con su orientación hacia el negocio, [...] ya que la organización ofrece su capacidad a los socios cooptados y genera alianzas de beneficio mutuo. Desde esta perspectiva, recurrir a la violencia es percibido como el último recurso y un castigo por violar las reglas del juego.⁸

La organización de Sinaloa genera gran parte de sus ingresos a través de la producción y el tráfico de drogas, y cuenta con características que la identifican como líder claramente establecido: una jerarquía estándar, fuertes elementos de disciplina interna, identidad social, empleo de la violencia esencial para el éxito de sus actividades, y una clara influencia o control sobre un territorio determinado.⁹

⁸ Antonio Mazzitelli, “Influencia de los cárteles mexicanos en Centroamérica”, en Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE), México, 2012, p. 21.

⁹ *Ibid.*, p. 21.

Este predominio resalta por la multiplicidad de grupos que participan en el mercado de narcóticos en México y Estados Unidos, además del alcance creciente y la variedad de productos que según la DEA trafican las organizaciones mexicanas:

Las organizaciones criminales transnacionales mexicanas (OCT) significan la mayor amenaza criminal de narcóticos para Estados Unidos. Las organizaciones mexicanas multidrogas trafican heroína, metanfetamina, cocaína y marihuana a través de Estados Unidos, usando rutas de transporte y redes de distribución establecidas. Controlan el tráfico de drogas a lo largo de la frontera sur y están expandiendo su presencia en Estados Unidos, particularmente en el mercado de heroína.¹⁰

TRES... DOS... UNO...

El primer aspecto de cambio es el desgaste de la coalición entre Zambada, Guzmán y Esparragoza que ofreció un liderazgo estable al cártel durante los últimos veinte años. La tercera aprehensión de Guzmán en enero de 2016 significó un golpe importante para la organización, debido a que con su traslado al penal de Ciudad Juárez, Chihuahua, una región lejana al control geográfico del grupo de Sinaloa, se anularon los privilegios con que contó durante los 17 meses que estuvo en el Penal del Altiplano, donde según versiones periodísticas pasaba hasta catorce horas al día en reuniones con abogados, familiares y conyugales, bajo el argumento de tener siete causas penales abiertas y ejercer el derecho de dos horas por cada una; se le permitía usar los jardines y explanadas de forma exclusiva; recibía en su celda la visita de custodios y autoridades del penal, durante las cuales se apagaban las escuchas; y tenía una televisión particular.¹¹ Estas libertades le permitieron mantener el liderazgo de la organización, organizar con otros reos una huelga de hambre y, finalmente, planear y ejecutar su escape en julio de 2015. Tales privilegios se anularon en 2016 y dejaron al grupo sin este líder clave.

A Juan José Esparragoza¹² se le adjudica un papel protagónico en la formación de la Federación, una alianza convenida en 2006 entre Zambada, Guzmán, Esparragoza, Beltrán Leyva e Ignacio Coronel en contra de los Arellano Félix. Independientemente de la corta duración de este pacto, que se terminó en 2008 por las diferencias entre Guzmán y los Beltrán Leyva, el poder de convocatoria y convencimiento de Esparragoza fueron reconocidos.¹³

Hay rumores según los cuales Esparragoza murió a causa de un paro cardíaco en 2014; según otros, está muy enfermo. Ante la falta de confirmación del deceso, las agencias de seguridad de México y Estados Unidos consideran la posibilidad de que haya fingido su muerte y aún lo tienen en la lista de los más buscados. Lo importante es que –muerto o no– ya no parece tener la relevancia de otras épocas; su papel de gestor y negociador se vio reducido por la aparición de nuevos actores sobre los que no necesariamente tendría ascendencia o capacidad de interlocución.

Detenido y aislado Guzmán, e incierta la participación de Esparragoza, Ismael Zambada queda como el líder visible de la organización; sin embargo, parece estar confinado en las montañas del Triángulo Dorado y ser el responsable de la producción de amapola y marihuana, lo

¹⁰ U. S. Department of Justice y Drug Enforcement Administration, *op. cit.*, p. 1.

¹¹ Carlos Loret de Mola, “El Chapo pudo irse por la puerta”, *El Universal*, 30 de septiembre de 2015, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/2015/09/30/el-chapo-pudo-irse-por-la-puerta>>.

¹² Véase: David Vicenteño, “El misterio rodea a El Azul; su muerte no ha podido ser confirmada”, *Excélsior*, 27 de enero de 2016, en <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/01/27/1071336>>.

¹³ Véase: Tania L. Montalvo, “Conciliador de ‘bajo perfil’ del cártel de Sinaloa: Juan José ‘El Azul’ Esparragoza”, *Animal Político*, 13 de enero de 2016, en: <<http://www.animalpolitico.com/2016/01/juan-jose-el-azul-esparragoza-el-lider-conciliador-del-cartel-de-sinaloa/>>.

cual le permite mantenerse alejado de las ciudades mientras administra los negocios ilegales del grupo. Empero, no queda claro qué tanta ascendencia tiene sobre las células de los otros líderes, cuestión que se observa complicada debido a la lógica de alianzas con mafias locales características del cártel.

Como lo describe Beittel: “Los operativos de Sinaloa controlan territorios, haciendo redes descentralizadas de jefes que conducen el negocio y la violencia a través de alianzas entre ellos y con bandas locales. Las bandas locales a través de la región se especializan en operaciones específicas y son contratadas por la red de tráfico de drogas de Sinaloa”.¹⁴

Es incierto qué tanta ascendencia, capacidad de convocatoria y liderazgo tenga Zambada sobre actores de importancia creciente como Dámaso López Núñez (a) “El Licenciado”, o su hijo Dámaso López Jr. (a) “El Mini Lic.”, incondicionales de Guzmán, o qué tanto le afecte a sus casi setenta años que tres de sus hijos estén arrestados, ya que para ejercer el liderazgo es muy importante el ánimo, la energía y la voluntad, y Zambada no cuenta con interlocutores directos en esta dinámica de confianza y cohesión de grupo. Ello lo deja demasiado solo a la cabeza de tantos intereses.

En resumen, “El Chapo” por sus capturas y escapes, poco a poco se aleja del cártel por necesidad de sobrevivir. Aunque su última fuga le dio ocasión para dar instrucciones sobre su sucesión y procurar la estabilidad del grupo, nada garantiza que éstas se cumplan. Es muy probable que Esparragoza esté muerto y, si no lo está, debe tener un bajo margen de maniobra para conducir al cártel en tiempos de cambio como los actuales. Finalmente, aunque Zambada sea el líder visible y el pilar de la organización, existen serias dudas sobre su capacidad para mantener la cohesión de la nueva generación a sus casi setenta años y con tres de sus hijos detenidos.

El conjunto de estos elementos parece indicar el fin del liderazgo en el *cártel de Sinaloa*, como aún se le conoce. Zambada está en el ojo del huracán; difícilmente encontrará buen puerto ante el embiste de los nuevos líderes dentro del mismo grupo y de la feroz competencia de las otras organizaciones de la delincuencia organizada mexicana.

EL CAMBIO GENERACIONAL

El segundo factor de cambio dentro del grupo de Sinaloa es el relevo generacional. Preso Guzmán, posiblemente muerto Esparragoza, y escondido Zambada, es el momento de que nuevos actores tomen protagonismo, como lo ilustra el caso de Dámaso López Núñez (a) “El Licenciado”. El mismo Guzmán, cuando le preguntaron en las indagatorias quién creía que iba a sucederlo, lo señaló.¹⁵ López Núñez tiene cincuenta años y ha sido uno de los operadores del cártel desde 2001, cuando ayudó a escaparse a Guzmán Loera de la cárcel de Puente Grande donde era funcionario. Desde entonces ha estado bajo las órdenes de Guzmán y ha extendido su influencia a distintos espacios, como Baja California o Culiacán, además de ser el encargado de algunas de las operaciones financieras del grupo, adquiriendo una posición privilegiada en cuanto acceso a recursos e interlocución con los demás líderes.

Además, López Núñez le ha abierto la puerta del grupo a su hijo Dámaso López Serrano (a) “El Mini Lic.”, ahijado de Guzmán Loera, quién a sus treinta años comanda al brazo operativo del grupo de Sinaloa, conocido como Los Ántrax.¹⁶ Cuenta con un narcocorrido propio titulado

¹⁴ June Beittel, “Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations”, Congressional Research Service (CRS), 22 de julio de 2015, p. 16, en: <<https://fas.org/sgp/crs/row/R41576.pdf>>.

¹⁵ Carlos Loret de Mola, “El sucesor de El Chapo”, *El Universal*. 14 de octubre de 2014, en: <<http://www.carlosloret.com/2014/10/el-sucesor-de-el-chapo/>>.

¹⁶ Los Ántrax es un grupo fundado por José Rodrigo Aréchiga Gamboa (a) “El Chino Ántrax”, con el objetivo de dar seguridad a los líderes del cártel y responder a los ataques de los Beltrán Leyva y Los Zetas. Aréchiga fue detenido el 31 de diciembre de 2013 en Ámsterdam, mientras en México no tenía averiguación previa. Véase, *Sin embargo*, “Dámaso López Jr., ‘El Mini Lic’”, presunto sucesor de ‘El Chapo’, ya tiene corrido y se presenta en redes sociales”, 1º de marzo de 2014, en: <<http://www.sinembargo.mx/01-03-2014/917563>>.

Dámaso y hace uso de las redes sociales donde ostenta armas, dinero, autos lujosos, mascotas exóticas y mujeres atractivas.

Los *Dámaso*, como también se conoce a esta sociedad, han desarrollado capacidades propias al abarcar parte importante del brazo operativo del grupo de Sinaloa y una tropa propia –conocida como Fuerzas Especiales de los *Dámaso*, FED–, además de incidir en el lavado de dinero y el control de algunas de las plazas importantes de la organización.

Otros de los nuevos actores en la trama del cártel de Sinaloa son algunos de los descendientes de Joaquín Guzmán, quien tiene nueve hijos con tres esposas; los que se dedican al narcotráfico son Iván Archivaldo y Jesús Alfredo Guzmán Salazar, y Ovidio Guzmán López, los cuales han sido identificados por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos como participantes en las operaciones de tráfico de drogas y lavado de dinero para la organización de Sinaloa¹⁷ y específicamente para el grupo de Guzmán.¹⁸

A los hijos de Guzmán se les identifica como Los Chapitos o Los Menores. El líder más visible es Iván Archivaldo Guzmán Salazar,¹⁹ quién al parecer heredó el narcomenudeo en Culiacán y, por lo mismo, ha tenido conflictos con Los *Dámaso* en esa ciudad, aunque sus diferencias se han extendido también a Navolato.²⁰

Sin duda, los hijos de Guzmán pertenecen a una nueva generación de narcotraficantes, caracterizada por el lujo, el dispendio y el uso intensivo de las redes sociales;²¹ ello los diferencia de sus antecesores, personas de carácter rural y sin la necesidad del lujo, la ostentación ni los teléfonos inteligentes.²² Y por lo tanto, con mucha mayor facilidad para esconderse que sus descendientes.

En este caso, está además el problema de que las habilidades y la inteligencia son atributos que difícilmente se heredan, por lo que ser los hijos de Guzmán no necesariamente los convertirá en operadores tan eficaces como su padre. Está por comprobarse su capacidad de organización para mantenerse activos en la intensa competencia de los mercados ilegales.

Cabe mencionar a los hijos de Zambada como ejemplo de las dificultades que ha enfrentado la nueva generación para mantenerse activa en este complejo medio. El mayor, Vicente Zambada Niebla, (a) “Vicentillo”, detenido en marzo de 2009, está preso en Estados Unidos; otro de los hijos del cabecilla, quien empezaba a sobresalir en el negocio familiar, Ismael Zambada Imperial (a) “Mayito Gordo”, fue capturado en Sinaloa en 2014;²³ y por último está Serafín Zambada Ortiz, quien fue arrestado en 2013 en un cruce fronterizo de Arizona, Estados Unidos. El único libre es Ismael Zambada Sicairos (a) “Mayito Flaco”, que ha mantenido un perfil muy bajo y ha sido una pieza clave en la expansión del grupo de Sinaloa en el negocio de metanfetaminas en Estados Unidos y el resto del mundo.²⁴

¹⁷ Department of Treasury Office of Foreign Assets Control, “Joaquín Chapo Guzmán Sinaloa Cartel Operatives”, enero de 2013, en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/20130109_sinaloa_operatives.pdf>.

¹⁸ Silber Meza y Zoraida Gallegos, “Tres hijos de ‘El Chapo’ en la mira de la DEA”, *El Universal*, 15 de julio de 2015, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2015/07/15/tres-hijos-de-el-chapo-en-la-mira-de-la-dea>>.

¹⁹ Humberto Padgett, “¿Qué hay en la mente del ‘Chapito’?”, *Sin Embargo*, 24 de febrero de 2014, en: <<http://www.sinembargo.mx/24-02-2014/913180>>.

²⁰ Véase, *Blog del Narco*, “La guerra entre Iván Archivaldo y Los *Dámaso* en Culiacán y Navolato”, 27 de junio de 2016, en: <<http://www.elblogdelnarco.com/2016/06/la-guerra-entre-ivan-archivaldo-y-los-damaso-en-culiacan-y-navolato-.html>>.

²¹ *Terra*, “La ostentosa vida de los hijos del Chapo Guzmán”, 27 de noviembre de 2013, en: <<https://noticias.terra.com/mundo/narcoviolencia/la-ostentosa-vida-de-los-hijos-del-chapo-guzman,8340f11e26a92410Vgnvcm5000009ccceb0arCRD.html>>.

²² Alejandro Valencia, “Estas con las cuentas oficiales de los hijos del Chapo”, *Blog del Narco*, 15 de julio de 2015, en: <<http://www.blogdelnarco.mx/2015/07/estas-con-las-cuentas-oficiales-de-los.html>>.

²³ *Animal Político*, “Detienen en Sinaloa al hijo del ‘Mayo’ Zambada”, 13 de noviembre de 2014, en: <<http://www.animalpolitico.com/2014/11/detienen-en-sinaloa-al-hijo-del-mayo-zambada/>>.

²⁴ *El Debate*, “El Mayito Flaco y la inundación de ‘meth’ en EU”, 22 de diciembre de 2015, en: <<http://www.debate.com.mx/mundo/El-Mayito-Flaco-y-la-inundacion-de-meth-en-EU-20151222-0152.html>>.

Los hijos de Zambada sin duda están adquiriendo experiencias que les podrían redituarse en el mediano y largo plazos, pero por lo pronto la figura de Zambada tendrá un gran peso dentro de la organización y en el mercado de drogas transnacional.

De la revisión de los nuevos dirigentes de la organización de Sinaloa se concluyen tres aspectos. El primero es la tensión que genera la brecha generacional²⁵ entre, por un lado, los pocos líderes, de carácter rural y reservado, que fundaron el negocio y se mantienen con vida después de los cincuenta años y, por otro, sus hijos, *juniors* urbanos que han vivido rodeados de lujos y excesos, y que deberán aprender el duro oficio de sus padres si quieren mantenerse en el mercado, pero con un alto costo en la curva de aprendizaje, tal como lo han hecho Núñez Serrano y Zambada Sicairos.²⁶

El segundo aspecto es que la nueva generación está presionando por espacios a los cuales considera propios por herencia. A pesar de la extensión del negocio, esta irrupción no puede darse sin alterar el orden establecido, lo cual necesariamente significa violencia, como lo demuestra el ejemplo de los encuentros entre Dámaso Núñez y los hijos de Guzmán, choques que aún no tienen un resultado plenamente identificable.²⁷

El tercer aspecto consiste en lo manifiestamente complicado de mantener la unidad de la organización de Sinaloa, ya que la nueva generación no comparte los lazos afectivos ni la experiencia conjunta en la gestación del negocio que sus padres sí tuvieron, problema que se añade al dinamismo e inestabilidad del mercado debido a factores como la captura o muerte de los delincuentes.

Por dichas razones, estamos frente al final de la organización de Sinaloa tal como se conoció bajo la jefatura de “El Chapo”. Seguramente se abrirá el espectro a nuevas alianzas y contra-alianzas, donde concurrirán los otros grupos de la delincuencia organizada en México.

GUERRA FRATRICIDA SINALOENSE

Rafael Caro Quintero,²⁸ fundador del cártel de Guadalajara en los años ochenta, salió del Reclusorio Preventivo de Guadalajara el 9 de agosto de 2013, luego de que una resolución judicial del estado de Jalisco le otorgara un amparo que solicitó la revisión de la sentencia de cuarenta años en prisión por el asesinato del agente de la DEA, Enrique “Kiki” Camarena, en 1985.

Dos días después, otro juez giró una orden de aprehensión con fines de extradición a Estados Unidos, y tres meses después la defensa solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación un nuevo amparo contra esa última resolución, mismo que fue denegado, al igual que el recurso de revisión, el 18 de noviembre de 2015.²⁹ Mientras tanto, el 5 de noviembre de 2013 la DEA ofreció una recompensa de cinco millones de dólares a quién colaborara en la captura del delincuente.

Esta trama judicial ilustra las capacidades de Caro Quintero, la relevancia que este caso tiene para las agencias de seguridad de Estados Unidos, y el alto costo en prestigio que significó para las instituciones federales nacionales, pero lo más importante es que desde que salió y desapareció de los reflectores oficiales ha tenido tiempo de restablecer las redes con los principales actores del tráfico de drogas.

²⁵ Véase, por ejemplo, *Narco Violencia*, “A Iván Archivaldo, hijo del Chapo, le advirtieron que no ingresara en los territorios de ‘El Mayo’ Zambada”, 19 de agosto de 2016, en: <<http://www.narcoviencia.com.mx/2015/07/a-ivan-archivaldo-hijo-del-chapo-le.html>>.

²⁶ *Vanguardia*, “Por el trono de El Chapo; se avecina una guerra entre *juniors* y capos de cepa”, 4 de mayo de 2014, en: <<http://www.vanguardia.com.mx/poreltronodeelchaposeavecinaunaguerraentrejuniorscopycaposdecepa-1959997.html>>.

²⁷ *Narco Violencia*, “A Iván Archivaldo...”, *op. cit.*

²⁸ Véase *El Universal*, “Perfil Rafael Caro Quintero”, 9 de agosto de 2013, en: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/perfil-rafael-caro-quintero-941402.html>>.

²⁹ Juan Omar Fierro, “Corte niega amparo a Caro Quintero”, *El Universal*, 18 de noviembre 2015, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/11/18/corte-niega-amparo-caro-quintero>>.

De hecho, en entrevista reciente aceptó que se reunió tanto con Zambada como con Guzmán, lo que ilustra la capacidad de interlocución y lo estrecho de la sociedad en Sinaloa; como le dijo a la revista *Proceso*: a Ismael Zambada “una vez lo vi. Una vez, e igual, lo mismo [que con Joaquín Guzmán]. Platicamos y le comenté lo mismo. Mis respetos tanto para una familia como para la otra, no tenemos ninguna relación, ellos su vida y yo la mía”.³⁰

Si bien por una parte se reunió con Guzmán y Zambada, por otra tejió una alianza con los Beltrán Leyva y Los Zetas para recuperar Sinaloa y no pagar el derecho de piso que el grupo de Sinaloa cobra por el trasiego de estupefacientes, al cual Quintero cree tener derecho por haber sido una de las figuras clave en los años setenta y ochenta.³¹ Aunque tal vez no enfrente de forma directa a la coalición dominante, si lo está haciendo a través de alianzas con actores opuestos al actual liderazgo.³²

Un ejemplo de la capacidad de operación de Caro Quintero se aprecia en la reciente escalada de violencia en Sinaloa, que comenzó el 25 de abril de 2016, cuando fue asesinado en Badiraguato, Ernesto Guzmán Hidalgo –medio hermano de “El Chapo”– y abuelo de Alfredo Beltrán Núñez (a) “Mochomito” o “Alfredito”, quién a su vez es hijo de Alfredo Beltrán Leyva (a) “El Mochomo”, peleado a muerte con los Guzmán desde 2008 y quién encabezó la incursión en busca de Aureliano Guzmán Loera (a) “Guano”, en represalia por haber matado a su abuelo.

La persona que ordenó el asesinato fue Aureliano Guzmán Loera, hermano del “Chapo”. Meses después se encontraron muertas ocho personas, entre las que estaba Cristóbal Muro Valdez, jefe de escoltas de Aureliano,³³ y al poco tiempo –el 11 de junio– un comando de 150 personas irrumpió en La Tuna, municipio de Badiraguato, cuna de la familia Guzmán Loera, donde tomaron la casa de Consuelo Loera, de 87 años, la madre de los Guzmán. Fueron asesinadas al menos otras tres personas y, en su funeral, otras cuatro.³⁴ A los pocos días llegó un convoy de 200 sicarios de los Guzmán para recuperar La Tuna,³⁵ ante lo cual se dio el desplazamiento de alrededor de 250 familias de las comunidades de La Palma, Arroyo Seco, Huixiopa, La Tuna y San José del Barranco,³⁶ pero no hubo enfrentamiento entre las dos facciones porque las fuerzas armadas desplegaron un operativo en la zona.

En otro incidente, Juan Carlos Landeros –jefe de plaza en Cosalá, bajo el mando de Zambada– apareció muerto el 22 de junio; el 26 de julio asesinaron a dos sobrinos de “El Chapo” en Ciudad Obregón, Sonora, estado donde también se han reportado desplazados por la ola de violencia.³⁷ Estos acontecimientos demuestran la propagación de los enfrentamientos a otras comunidades y a otros actores, en una espiral de violencia cuyo fin no se ve a corto plazo y que puede impactar en el resto del país con la llegada a Sinaloa de grupos delictivos de Durango, Chihuahua y Nayarit.³⁸

³⁰ Anabel Hernández, “Yo no maté a Enrique Camarena”, en *Proceso*, núm. 2073, 24 de julio de 2016, p. 9.

³¹ Agencia Reforma, “Calienta plazas el Cártel Jalisco Nueva Generación”, *Nacional-El Diario*, 27 de mayo de 2016, en: <http://diario.mx/Nacional/2016-05-26_38f5c02d/calienta-plazas-el-cartel-jalisco-nueva-generacion/>.

³² Bibiana Nelasso, “Caro Quintero vuelve a las andadas”, *La Razón*, 24 de julio de 2016, en: <http://www.razon.com.mx/spip.php?page=columnista&id_article=315488>.

³³ *Narco Violencia*, “Comando armado ejecuta a ocho sicarios de ‘El Guano’, hermano de Joaquín Guzmán Loera”, 18 de diciembre de 2015, en: <<http://www.narcoviolencia.com.mx/2015/12/comando-armado-ejecuta-8-sicarios-de-el.html>>.

³⁴ *Blog del Narco*, “La familia del Chapo se divide se están ejecutando entre ellos y el Chapito Isidro busca venganza” (sic), 18 de junio de 2016, en: <<http://www.elblogdelnarco.com/2016/06/la-familia-del-chapo-se-divide-se-esta-ejecutado-entre-ellos-y-el-chapito-isidro-busca-venganza-.html>>.

³⁵ *Narco Violencia*, “El Chapo envió 200 sicarios para recuperar La Tuna por el insólito asalto de los Beltrán Leyva”, 19 de junio de 2016, en: <<http://www.narcoviolencia.com.mx/2016/06/el-chapo-envio-200-sicarios-para.html>>.

³⁶ Cynthia Valdez, “Le declara la guerra hijo de ‘El Mochomo’ a los Guzmán Loera”, *La Pared*, 16 de junio de 2016, en: <<http://laparednoticias.com/le-declara-la-guerra-hijo-de-el-mochomo-a-los-guzman-loera/>>.

³⁷ Amalia Escobar, “Escala la disputa entre El Chapo y los Beltrán Leyva”, *El Universal*, 29 de julio 2016, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2016/07/29/escala-la-disputa-entre-chapo-y-los-beltran-leyva>>.

³⁸ *Rea Información Inteligente*, “Entran a Sinaloa grupos delictivos de Chihuahua, Durango y Nayarit”, 24 de junio de 2016, en: <<http://beta.noroeste.com.mx/publicaciones/view/entran-a-sinaloa-grupos-delictivos-de-chihuahua-durango-y-nayarit-1033090>>.

Si bien la espiral de violencia responde principalmente a la lucha entre el grupo de los Beltrán Leyva y los Guzmán Loera, uno de los operadores de Alfredo Beltrán Núñez es Rafael Caro Quintero, quien además de no querer pagar la cuota al grupo de Sinaloa por el tráfico de drogas, se perfila como una de las figuras clave en el desenlace del conflicto y en la posterior definición del nuevo equilibrio de poder.

La ola de violencia, que está adquiriendo una forma de “guerra civil sinaloense”, se debe a que los cambios en el grupo dominante de Sinaloa, y específicamente la recaptura de Guzmán, abrieron la oportunidad para que se desataran los demonios tanto internos, como la guerra por territorios entre Archivaldo Guzmán y Los Dámaso, y los Beltrán Leyva contra Aureliano Guzmán Loera,³⁹ donde por supuesto Zambada también tiene una participación importante.⁴⁰

LA GUERRA EN LA PAZ

Otra consecuencia de las disputas entre las facciones del grupo de Sinaloa es la escalada de violencia surgida en Baja California Sur donde, después de haber sido un lugar tranquilo, una plaza histórica del grupo y un lugar de descanso de Joaquín Guzmán, se rompió el orden establecido cuando éste fue arrestado en 2014 y se abrió la cruenta disputa por la ciudad de La Paz, en la cual hasta la fecha participan distintas organizaciones.⁴¹

Todo comenzó el 31 de julio de 2014, cuando fue asesinado en la capital del estado Esteban Espinoza Velázquez (a) “El Pantera” –jefe de escoltas de Los Dámaso– por Edgar Reyes (a) “El Rayo” –jefe de plaza en La Paz bajo las órdenes de Zambada–, desatando una espiral de violencia que se extendió a toda la entidad y donde actualmente participan células de Los Dámaso, de Los Mayitos –compuesta por una alianza entre los Zambada, los Beltrán Leyva y Los Zetas–, de los Arellano Félix y del CJNG.⁴²

Más allá de grupos o representantes de plazas, la anárquica situación de disputa permanente se ilustra con la siguiente descripción recuperada por el semanario *Zeta*:

- El grupo delictivo de Los Mayitos pretende asumir el control criminal de Vizcaíno y Guerrero Negro; domina completamente en La Paz, Cabo San Lucas, Puerto San Carlos, Ciudad Insurgentes, Puerto Adolfo López Mateos y la zona norte de Comondú, así como Loreto.
- Los Dámaso desean recuperar el control de la zona sur de La Paz y meterse a Cabo San Lucas; controlan San José del Cabo, Ciudad Constitución, Vizcaíno y Guerrero Negro.
- El Cártel Arellano Félix (CAF) pretende asumir el control de Vizcaíno, Guerrero Negro y Ciudad Constitución; ya opera en San Ignacio, Santa Rosalía y Mulegé Pueblo.⁴³

Más allá de actores o lugares específicos, de la situación en Baja California Sur destacan las consecuencias de la anarquía generada en lugares donde se rompen las reglas previamente establecidas, situación que abre la oportunidad para la incursión de nuevos protagonistas, tanto de la misma organización como de las rivales, que se disputan de forma violenta el poder para

³⁹ *Narco Violencia*, “Cártel de Sinaloa: la guerra por venir”, 30 de junio de 2016, en: <<http://www.narcoviolen.com.mx/2016/06/cartel-de-sinaloa-la-guerra-por-venir.html>>.

⁴⁰ *Narco Violencia*, “Escala violencia en Sinaloa por guerra de cárteles, los Beltrán Leyva, El Mini Lic y El Mayo en la disputa por el control”, 25 de febrero de 2016, en: <<http://www.narcoviolen.com.mx/2016/02/escala-violencia-en-sinaloa-por-guerra.html>>.

⁴¹ Enrique Alvarado, Andrés M. Estrada y Alejandro Melgoza, “Irrumpe guerra de cárteles en La Paz”, *El Universal*, 31 de mayo de 2016, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-investigacion/2016/05/31/irrumpe-guerra-de-carteles-en-la-paz>>.

⁴² Investigaciones Zeta, “Ajustes y división en cártel de Sinaloa”, *Zeta Tijuana*, 14 de agosto de 2014, en: <<http://zeta-tijuana.com/2014/08/14/ajustes-y-division-en-cartel-de-sinaloa/>>.

⁴³ Investigaciones Zeta, “Deterioro y violencia”, *Zeta Tijuana*, 19 de abril 2016, en: <<http://zetatijuana.com/2016/04/19/deterioro-y-violencia/>>.

la elaboración de nuevas reglas, que deriven en nuevos equilibrios y cesen el conflicto entre las partes. Desafortunadamente, las instituciones de seguridad estatales son sólo un actor más, y no siempre el más fuerte o el decisivo para poner fin a estos periodos violentos.

Mientras tiene lugar esta guerra fratricida en Sinaloa, otros grupos –por ejemplo, el CJNG– buscarán reposicionarse y extender su influencia, como se comprobó en Nuevo León, Chihuahua, Coahuila,⁴⁴ Colima, Veracruz⁴⁵ y Quintana Roo.

CONCLUSIONES

El repunte de la ola de violencia que se vive actualmente en Baja California, Sinaloa y Sonora se debe en buena medida a la herencia de inestabilidad que dejó tras de sí la captura, en enero de 2016, de Joaquín Guzmán Loera. Este hecho tuvo múltiples consecuencias: en primer lugar, desestabilizó el liderazgo de la coalición del grupo de Sinaloa; en segundo, desató las ambiciones de distintos actores dentro del grupo por heredar los negocios de Guzmán, ejemplificadas en el frente de batalla por la lucha entre el grupo de Los Dámaso y los hijos de Guzmán; un tercer derivado de la captura fue que abrió espacios para que Aureliano Guzmán Loera decidiera actuar de forma independiente al ordenar la muerte de su medio hermano, Ernesto Guzmán Hidalgo, sin prever que este acontecimiento daría la pauta para que los Beltrán Leyva, liderados por Alfredo Beltrán Núñez, atacaran Badiraguato, epicentro del imperio del Chapo Guzmán.

Estas acciones sólo se deben interpretar como síntomas del agotamiento de la coalición que trajo un largo periodo de estabilidad al grupo de Sinaloa, liderado por Guzmán, Zambada y Esparragoza, situación que se complementa con la pugna violenta por la herencia del negocio y con el acoso de grupos rivales y actores clave, como Rafael Caro Quintero, que al observar estos cambios identifican oportunidades para extender sus negocios.

El agotamiento de la coalición dominante del cártel de Sinaloa inaugura un periodo de violencia que se complicará aún más, debido al hecho de que en Badiraguato, Sinaloa, corazón del grupo y del negocio de tráfico de estupefacientes, se ha desatado una guerra fratricida que amenaza con un largo periodo de inestabilidad e inseguridad, cuyo centro será Sinaloa pero con importantes repercusiones en la costa del Pacífico mexicano.

Mientras tanto, los otros grupos de la delincuencia organizada –como Jalisco Nueva Generación– estarán a la expectativa de consolidar su presencia en espacios que en algún momento fueron impensables de usurpar por la hegemonía sinaloense. Finalmente, las agencias de seguridad en México y Estados Unidos deberán estar muy atentas a los acontecimientos y trabajar de cerca con las autoridades estatales y municipales, con el fin de poder controlar o minimizar los efectos colaterales de esta guerra que apenas comienza.

POST SCRIPTUM

Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”, fue extraditado a Estados Unidos el 19 de enero de 2017. En el expediente de la justicia de ese país se señala que se le acusa de haber traficado 200 toneladas de cocaína de 1989 a 2014, y obtener ganancias por 14 mil millones de dólares en el mismo periodo. La suma es similar al promedio anual de las remesas enviadas a México por connacionales que viven y trabajan en el país vecino.

⁴⁴ Héctor de Mauleón, “La guerra invisible del Cártel Jalisco Nueva Generación”, *El Universal*, 7 de julio de 2016, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/2016/07/26/la-guerra-invisible-del-cartel>>

⁴⁵ Agencia Reforma, “Calienta plazas...”, *op. cit.*

Militarización y violencia en Tamaulipas¹

Guadalupe Correa-Cabrera²

181

INTRODUCCIÓN

Tamaulipas es un estado fronterizo estratégico, dominado históricamente por la delincuencia organizada. La situación se ha agravado desde 2005-2006 y se han incrementado los niveles de violencia en la entidad. Lo anterior resulta de la fragmentación de los grupos criminales que operan en el estado, y responde al impulso de la denominada “guerra contra el narcotráfico”, que implica la participación de las fuerzas federales en la contención del crimen. Así, se da en Tamaulipas una situación de alto riesgo para la sociedad civil, en gran parte porque el Estado ahí ha perdido el monopolio del uso de la violencia. En este contexto, se plantean límites importantes a la participación ciudadana en una “era de transición democrática”, 2015-2016, para contrarrestar los efectos de la violencia, la militarización y la fragmentación del crimen organizado en uno de los estados más conflictivos del país.

Por su ubicación, vías de comunicación, red carretera, así como por la forma y tamaño de su frontera, Tamaulipas ha sido, desde hace varias décadas, una zona clave para el crimen organizado, sobre todo para los tráfico de drogas, armas y personas. La entidad se encuentra en una posición geográfica estratégica como punto de entrada y salida de drogas hacia Estados Unidos. Al mismo tiempo, forma parte de una ruta clave para el tráfico de armas desde la Unión Americana hacia el sur del continente, y es una de las principales vías para el tráfico de personas. Lo anterior se debe a que Tamaulipas tiene una larga frontera con Texas y además cuenta con una extensa costa oceánica e importantes ciudades fronterizas, como Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Miguel Alemán y Río Bravo. En esta larga y poblada frontera se hallan los cruces menos riesgosos para los traficantes que operan desde el sur de México, atravesando la llamada *ruta del Golfo*. Tamaulipas cuenta con diecinueve intersecciones internacionales, que van desde Nuevo Laredo hasta Matamoros.³ El estado es también clave para el comercio entre México y Estados Unidos: por sus aduanas pasa la mayoría de las mercancías que se dirigen a la costa este del vecino país.

VIOLENCIA EN TAMAULIPAS

Las actividades ilegales en esta entidad mexicana estuvieron por mucho tiempo dominadas por el cártel del Golfo, organización que se dedicaba principalmente al narcotráfico. En épocas recientes, el grupo experimentó algunos cambios importantes, en particular con la llegada de Osiel Cárdenas Guillén como líder en la segunda mitad de los noventa, quien consolidó su poder a través del uso extensivo de la violencia y, en particular, a través de la introducción de Los Zetas como su brazo armado.⁴

¹ La investigación inicial para este artículo se realizó en el marco del Taller sobre Seguridad Ciudadana en México, organizado por el Woodrow Wilson Center, la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Banco de Desarrollo de América Latina, y el Instituto Tecnológico de Monterrey en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, el 28 de octubre de 2014.

² Profesora asociada. Departamento de Asuntos Públicos y Estudios de Seguridad, University of Texas Rio Grande Valley, campus Brownsville. Correo electrónico: <guadalupe.correacabrera@utrgv.edu>.

³ El cruce más reciente en esta frontera es el Puente y Paso Ferroviario de Occidente (West Rail Bypass Bridge), inaugurado en 2014. Véase: Embajada de los Estados Unidos en México, “Embajador Wayne elogia nuevo cruce ferroviario fronterizo”, *Boletín de prensa*, 12 de septiembre de 2014, en: <<http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/spress/embajador-wayne-elogia-nuevo-cruce-ferroviario-fronterizo.html>>.

⁴ Véanse, Carlos Flores Pérez, *Historias de polvo y sangre: génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2013; y Ricardo Ravelo, *Osiel: vida y tragedia de un capo*, Grijalbo, Ciudad de México, 2009.

El grupo de Los Zetas se formó a partir de militares desertores que pertenecieron a equipos de élite del Ejército mexicano,⁵ y fueron entrenados en el manejo de armamento altamente especializado y labores de contrainsurgencia.⁶ Su introducción como brazo armado del cártel del Golfo cambió el panorama del crimen organizado en Tamaulipas, e incluso la forma como funcionan las organizaciones de este tipo en todo el país, pues elevó los estándares en lo que se refiere a las prácticas de control territorial de los distintos grupos criminales y promovió el uso de la violencia a niveles nunca antes vistos.⁷ De la misma forma, las fuerzas del Estado encargadas de mantener el orden y la seguridad pública se vieron en la necesidad de utilizar nuevas técnicas y llevar a cabo prácticas más violentas. Ello se debió a la profesionalización de Los Zetas. En este nuevo esquema se puede apreciar el uso de metodologías de ejecución mucho más espectaculares y sofisticadas; la utilización de redes sociales para hacer proselitismo e informar sobre hechos violentos de acuerdo con agendas particulares; el uso de tácticas de ataque no convencionales, tales como la utilización de coches bomba y granadas de fragmentación, secuestros y asesinatos masivos –principalmente de migrantes–, y bloqueos de la vía pública (*narcobloqueos*); ejecuciones de policías y otros elementos encargados de la seguridad pública, etcétera.⁸

Los Zetas se separaron del cártel del Golfo y comenzaron a operar de manera independiente desde principios de 2010. La violencia en Tamaulipas se disparó entonces de forma espectacular. Sólo en ese año se registraron 1,209 asesinatos vinculados con el crimen organizado en la entidad, según datos oficiales,⁹ incluyendo el del candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la gubernatura del estado, Rodolfo Torre Cantú.

También destaca el éxodo de más de trecientas personas que huyeron de Ciudad Mier desplazadas por la violencia, y que se refugiaron en un albergue improvisado en la población vecina de Miguel Alemán en noviembre de 2010. Dos ejemplos más de la situación de terror que se suscitó en el estado fueron el asesinato de setenta y dos migrantes en el municipio de San Fernando, en agosto de 2010, y el hallazgo de cerca de doscientos cuerpos enterrados en fosas clandestinas (*narcofosas*) en la misma región, en abril de 2011. Aunado a lo anterior, en los últimos años se han registrado secuestros de camiones de pasajeros en las carreteras del estado, ataques a cuarteles militares, narcobloqueos, coches bomba, granadas arrojadas contra oficinas de gobierno en diversos municipios, y la fuga de cientos de reos de penales en distintos municipios del estado.¹⁰

⁵ Entre tales corporaciones destacan el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE), Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (Ganfe) y la Brigada de Fusileros Paracaidistas (BFP). Según algunas versiones, se integraron posteriormente a la organización algunos miembros de las Maras y Kaibiles (soldados de élite guatemaltecos). Actualmente, Los Zetas reclutan a cualquier tipo de persona, sin que sea requisito que cuente con entrenamiento militar previo.

⁶ De acuerdo con algunas versiones, este grupo recibió entrenamiento de asesores extranjeros. Los Zetas surgen a finales de los noventa. No se sabe la fecha con exactitud, pero esta agrupación hizo su primera aparición pública después de que fuera asesinado Arturo Guzmán Decena –el Z-I– en noviembre de 2002, en la ciudad de Matamoros. Meses después de este suceso, miembros de la organización colocaron una corona fúnebre y cuatro arreglos florales con la leyenda: “Te llevaremos siempre en el corazón: de tu familia, de Los Zetas”. Y así, se conoció el nombre del brazo armado del cártel del Golfo.

⁷ Guadalupe Correa-Cabrera, “Violencia en el noreste mexicano. El caso Tamaulipas: Estado, sociedad y crimen organizado”, en Vicente Sánchez Munguía (comp.), *Violencia e inseguridad en los estados fronterizos del norte de México en la primera década del siglo XXI*, Red de Investigación Urbana-Universidad Autónoma de Puebla-Red Regional de Investigación en Seguridad Pública y Desarrollo Social, Puebla-Ciudad Victoria, 2013, pp. 139-162.

⁸ José Nava, “Gagging the Media: the Paramilitarization of Drug Trafficking Organizations and Its Consequences on the Freedom of Press in the Texas-Tamaulipas Border Region”, tesis de maestría. Universidad de Texas en Brownsville, Brownsville, 2011, p. 22.

⁹ Gobierno Federal, “Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia”, Presidencia de la República, 31 de diciembre de 2010, en: <<http://www.presidencia.gob.mx/base-de-datos-de-fallecimientos>>. Cabe destacar que esta base de datos de homicidios relacionados con la delincuencia organizada (denominados formalmente “Fallecimientos por presunta rivalidad delincuencia”) ya no está disponible.

¹⁰ Correa-Cabrera, “Violencia en el noreste...”, *op. cit.*

Estos elevados grados de violencia se dan en un contexto de corrupción de funcionarios gubernamentales a todos los niveles; extorsiones a negocios de cualquier tipo (una especie de *im-puesto* criminal); el surgimiento de un nuevo mercado de estupefacientes en México en el cual se ofrecen todo tipo de drogas a precios más accesibles para los consumidores nacionales; y la utilización de prácticas brutales con el fin de generar terror entre miembros de grupos contrarios y de las agencias gubernamentales de seguridad.¹¹

LAS CIFRAS DE LA VIOLENCIA EN TAMAULIPAS

Es difícil conocer con exactitud los indicadores de violencia e inseguridad en un estado como Tamaulipas. El reporte de los datos se ha dificultado considerablemente debido al peligro que enfrentan comunicadores y encuestadores al realizar su labor. Sin embargo, existen algunas estadísticas que si bien no pueden ser verificadas con certeza, logran al menos darnos una idea de la magnitud de la violencia que se ha vivido en la entidad en últimas fechas. El número total de homicidios en Tamaulipas se incrementó significativamente durante los años 2010-2012, el periodo más violento de la guerra entre el cártel del Golfo y Los Zetas (véanse Cuadro 1 y Gráfica 1).

Cuadro 1
HOMICIDIOS EN TAMAULIPAS (2000-2015)

Año	Homicidios
2000	222
2001	165
2002	165
2003	244
2004	225
2005	357
2006	346
2007	265
2008	308
2009	288
2010	721
2011	855
2012	1,016
2013	556
2014	628
2015	763

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).¹²

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) recopilados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) de la Secretaría de Gobernación (Segob), el número total de homicidios en el estado en 2009 fue de 288 y se elevó a 1,016 en 2012.¹³ Entre 2011 y 2013, fueron encontradas 93 fosas clandestinas en Ta-

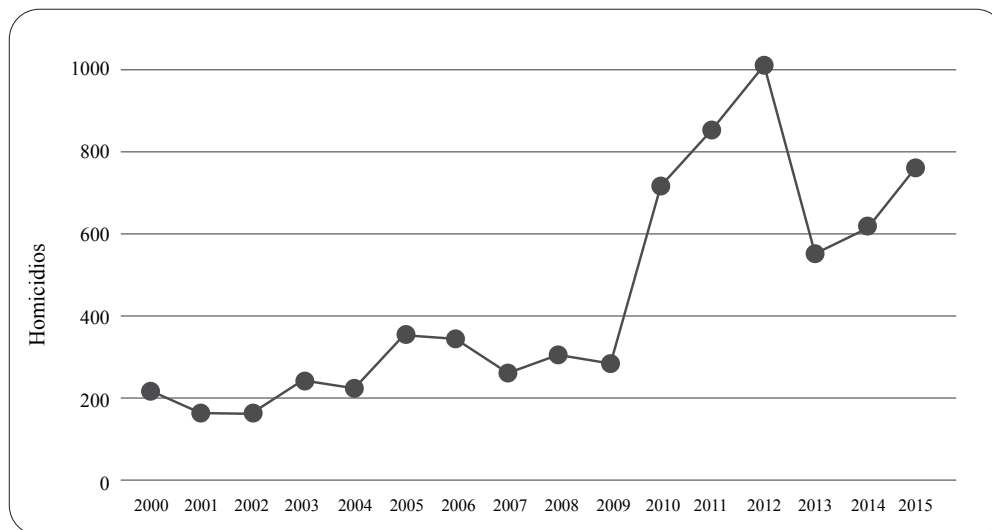
¹¹ Nava, *op. cit.*

¹² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Mortalidad. Conjunto de datos: defunciones por homicidios", INEGI, 15 de marzo de 2016, en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>>.

¹³ *Ibidem.*

maulipas donde se localizaron 258 cuerpos sin identificar (distribuidos en quince municipios). Esta cifra representa más de la mitad del número total de cuerpos encontrados en fosas en todo el país durante el mismo periodo (488 cuerpos en 222 fosas clandestinas).¹⁴

Gráfica 1
HOMICIDIOS EN TAMAULIPAS (2000-2015)



FUENTE: INEGI.

También de acuerdo con cifras oficiales, Tamaulipas reporta el mayor número de desaparecidos en el país. De 2006 a 2015, registró un total de 5,720 personas extraviadas o desaparecidas, incluyendo extranjeros y funcionarios de gobierno.¹⁵ El número de desplazados de ciertas áreas clave o estratégicas del estado fue también bastante elevado durante estos años. El ejemplo de Ciudad Mier, con el éxodo de más de la mitad de su población total a finales de 2010, fue emblemático en este sentido.¹⁶ Asimismo, aproximadamente doscientas personas abandonaron el poblado de La Fe del Golfo, en el municipio de Jiménez, y doscientas cincuenta dejaron atrás sus propiedades y viviendas en la comunidad de El Barranco, localizada en el municipio de Cruillas.¹⁷

En 2015 el estado registró también el mayor número de secuestros en el país: 327 según un reporte del SESNSP de la Segob.¹⁸ Cabe destacar que en el año de 2004 no se registró ni un solo secuestro, mientras que diez años después, en 2014, se reportaron 262 eventos de este tipo. Ese incremento tan importante tiene que ver, quizás, con la división entre Los Zetas y el cártel del Golfo, así como con la intervención de las fuerzas federales, lo cual debilitó a estos grupos y

¹⁴ Eduardo Mendieta, "Violencia en Tamaulipas es como un parte de guerra: investigador", *Milenio*, 12 de agosto de 2014, en: <http://www.milenio.com/monterrey/inseguridad_Tamaulipas-violencia_Tamaulipas-guerra_narco_Tamaulipas_0_352764740.html>.

¹⁵ Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), *Base de personas extraviadas o desaparecidas, 2006-2015*, en: <<https://rnped.segob.gob.mx/>>. En un periodo de cuatro años, entre 2010 y 2014, un total de 69 funcionarios de gobierno se reportaron desaparecidos; 90% de ellos pertenecían a las fuerzas del orden público. Véase Mendieta, *op. cit.*

¹⁶ Sobre este incidente véase, Nicholas Casey y José de Córdoba, "Northern Mexico's State of Anarchy. Residents Abandon a Border Town as Vicious Drug Cartels Go to War", *Wall Street Journal*, 20 de noviembre de 2010, en: <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704104104575622840256881122.htm>>.

¹⁷ Mendieta, *op. cit.*

¹⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), *Informe de víctimas de homicidio, secuestro y extorsión 2015*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública-Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 2016, p. 2, en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/victimas/Victimas2015_012015.pdf>.

los llevó a buscar fuentes alternativas de ingreso. La pérdida de liderazgo y control al interior de dichas agrupaciones deriva en una mayor diversificación de sus actividades hacia negocios de más baja escala, que requieren de menos organización logística que las operaciones de narcotráfico internacional.¹⁹

El terror y la violencia que caracterizaron al estado de Tamaulipas durante el período de mayor conflicto (2010-2012) también se reflejaron en el sistema penitenciario. Entre los años 2006 y 2008 se registraron cuatro fugas masivas de reos de los centros penitenciarios locales en las ciudades de Matamoros, Miguel Alemán, Nuevo Laredo y Reynosa. En un periodo de cinco años, 86 reos fueron asesinados dentro de estas cuatro instalaciones. La situación carcelaria en Tamaulipas se deterioró aún más en años posteriores. En el periodo 2006-2009, veintiocho personas escaparon de prisión en el estado, mientras que en los años posteriores, de 2010 a 2013, este número se incrementó considerablemente, hasta alcanzar 377 prófugos.²⁰

Los crímenes violentos en esta entidad mexicana se extendieron considerablemente en años recientes. Sólo en 2012 se encontraron 49 cuerpos abandonados en estacionamientos de centros comerciales y frente a instalaciones gubernamentales; por ejemplo, frente a las oficinas de las presidencias municipales de Mante y Nuevo Laredo.²¹ De agosto de 2010 a julio de 2012, un total de ocho coches bomba fueron localizados en diversos puntos de ciudades tamaulipecas; los objetivos de dichos dispositivos fueron negocios, medios de comunicación y otros espacios públicos. El robo de autos se convirtió también en un grave problema. Solamente en 2010, primer año de la guerra por Tamaulipas, 8,586 autos fueron reportados como robados.²²

UN PLAN DE SEGURIDAD PARA TAMAULIPAS

El gobierno federal se vio obligado a reaccionar fuertemente ante tales niveles de violencia. Los esfuerzos iniciales incluyeron el arresto de los principales líderes de los dos grupos que se disputaban el territorio tamaulipeco, la entrada de las fuerzas federales –el Ejército y la Armada en particular– para reforzar las operaciones de seguridad pública en las regiones más violentas del estado, y la creación del Mando Único Policial en abril de 2013. A pesar de la aplicación de dichas acciones, la situación de brutalidad e inseguridad en Tamaulipas no mejoró inmediatamente, y el avance no ha sido constante ni consistente. Lo anterior se hizo evidente durante los meses de marzo y abril de 2014, cuando acontecimientos extremadamente violentos tuvieron lugar en distintas regiones del estado, particularmente en las ciudades de Matamoros, Reynosa, Ciudad Victoria y el corredor costero Tampico-Ciudad Madero-Altamira.

En este mismo periodo se arrestó a los principales líderes de las organizaciones criminales que operan en el estado, al tiempo en que se observaron fuertes enfrentamientos entre dichas agrupaciones, y entre éstas y las fuerzas federales. Estos eventos arrojaron un total de al menos veintiocho personas muertas justo antes del periodo de Semana Santa de 2014.²³ En los años subsecuentes, la violencia ha continuado y hoy por hoy no se aprecia una mejora en la seguridad de quienes habitan o transitan por Tamaulipas. Por ejemplo, crímenes tales como la trata y el tráfico de migrantes se mantienen, y la circulación por el estado continúa dificultándose. En años recientes, decenas de centroamericanos han sido rescatados de casas

¹⁹ Camilo Mejía, “Rise in Tamaulipas Kidnappings Points to Lack of Mexico Government Control”, *InSight Crime*, 21 de agosto de 2014, párrafo cinco, en: <<http://insightcrime.com/news-briefs/rise-tamaulipas-kidnappings-lack-mexico-govt-control/>>.

²⁰ Mendieta, *op. cit.*

²¹ *Ibidem.*

²² *Ibidem.*

²³ FNSnews, “Border Narco War Returns”, *Frontera NorteSur*, 16 de abril de 2014, en: <<http://fnsnews.nmsu.edu/border-narco-war-returns/>>.

de seguridad localizadas en ciudades fronterizas tamaulipecas, como Reynosa, Matamoros y Miguel Alemán.

Las investigaciones sobre estos sucesos han vinculado frecuentemente al crimen organizado con dichas actividades. Asimismo, Los Zetas y el cártel del Golfo han participado activamente en el robo de combustible y en la venta ilegal de hidrocarburos. Se han mantenido también otros actos criminales de alto impacto. Por ejemplo, en mayo de 2014 el jefe de la Unidad de Inteligencia de la Secretaría de Seguridad Pública de Tamaulipas, Salvador Haro Muñoz, fue asesinado, presuntamente por miembros de la Policía Estatal Acreditada. Unos días después de este hecho, la Procuraduría General de la República (PGR) ordenó el arresto de José Manuel López Guijón, quien estuvo a cargo de la seguridad personal del gobernador de Tamaulipas.²⁴

La violencia en esta entidad fronteriza mexicana ha estado cerca de los lugares de operación de algunas compañías transnacionales. En abril de 2014, aproximadamente treinta trabajadores de la empresa suiza de servicios a la industria petrolera Weatherford International se vieron obligados a abandonar Ciudad Mier, después de una balacera que ocurrió en el hotel donde se hospedaban.²⁵ La región localizada en la Cuenca de Burgos, rica en gas natural, “se había convertido ya en un pueblo fantasma”, después de que gran parte de sus habitantes se vieron forzados a huir por los graves enfrentamientos que se suscitaron entre grupos del crimen organizado.²⁶ Como consecuencia del acontecimiento que aterrorizó a los empleados de Weatherford, el presidente Enrique Peña Nieto incrementó la presencia militar en Tamaulipas y miembros del Ejército comenzaron a escoltar a los trabajadores de la firma transnacional “desde y hacia” su lugar de trabajo en la frontera tamaulipeca.²⁷

En general, el número de crímenes de alto impacto en Tamaulipas se coloca por encima del promedio nacional.²⁸ En años recientes, el estado ha ocupado los primeros lugares en relación con el número de investigaciones que involucran el uso de armas ilegales y crimen organizado.²⁹ Es importante destacar que la situación de inseguridad en la entidad no ha mejorado de manera decisiva desde 2010, cuando el cártel del Golfo y Los Zetas comenzaron la lucha armada por el territorio tamaulipeco.

Como ya se dijo, a pesar de las acciones llevadas a cabo por el gobierno federal desde la segunda mitad de 2010 –que incluyen detenciones de los principales líderes de las dos organizaciones delictivas que operan en el estado,³⁰ la entrada de las fuerzas federales (en especial el Ejército y la Marina) a reforzar las acciones de seguridad pública en las regiones más violentas de la entidad, así como la creación de un Mando Único Policial en abril de 2013– la situación de inseguridad y violencia parece no haber mejorado considerablemente.

Tal es el caso de lo que en 2014 se denominó “Plan Tamaulipas”. A raíz de una situación de descontrol y elevados niveles de inseguridad y violencia en la primera parte de ese año, el

²⁴ Eduardo Guerrero, “El dominio del miedo”, *Nexos en Línea*, 1º de julio de 2014, en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=21671>>.

²⁵ Los periodistas reportaron “que no estaba claro si los trabajadores [de esta empresa] fueron el objetivo último de este ataque” (párr. 29): Alfredo Corchado y James Osborne, “The New Border: Eyes Are on Mexico’s Untapped Potential”, *Dallas Morning News*, 13 de julio de 2014, en: <http://res.dallasnews.com/interactives/border_energy/>.

²⁶ Nacha Cattán y Adam Williams, “Drug Gangs Attacking with Tanks Block Mexican Shale Boom”, *Bloomberg*, 12 de junio de 2014, párrafo 1, en: <<http://www.bloomberg.com/news/2014-06-12/drug-gangs-attacking-with-tanks-block-mexican-shale-boom.html>>.

²⁷ *Ibidem*, párrafo 17.

²⁸ Christopher Wilson y Eugenio Weigend, *Plan Tamaulipas: A New Security Strategy for a Troubled State*, Wilson Center Mexico Institute, Washington, 2014.

²⁹ Arturo Ángel, “Lidera Tamaulipas en armas, crimen organizado y drogas”, *24 Horas*, 23 de octubre de 2014, en: <<http://www.24-horas.mx/lidera-tamaulipas-en-armas-crimen-organizado-y-drogas/>>.

³⁰ Jorge Eduardo Costilla Sánchez, “El Coss”, una de las principales cabezas del cártel del Golfo, fue arrestado en septiembre de 2012. Poco después, en octubre del mismo año, uno de los dos más conspicuos líderes de Los Zetas, Heriberto Lazcano –“El Lazca”, “El Verdugo” o “El Z-3”– fue supuestamente asesinado en una balacera en el estado de Coahuila. Más recientemente, en julio de 2013, el entonces líder de Los Zetas, Miguel Ángel Treviño Morales –conocido como “Z-40”– fue capturado por personal de la Armada de México.

gobierno federal se vio en la necesidad de actuar de manera más contundente y rediseñó su estrategia de seguridad. Así, el 13 de mayo de 2014, en la ciudad de Reynosa, el secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, se reunió con el gobernador Egidio Torre Cantú y anunció el inicio de una nueva etapa en materia de seguridad en el estado. El plan se construyó tomando como base los esfuerzos federales e incluyó tres objetivos principales: *i)* desarticular la composición y la organización de las bandas delictivas; *ii)* sellar la ruta del tráfico ilícito de personas, drogas, armas y dinero; y *iii)* garantizar instituciones locales eficientes y confiables.

Para lograr lo anterior, se dividió al estado en cuatro zonas –Frontera, Costa, Centro y Sur–,³¹ mismas que quedaron a cargo de mandos especiales de las secretarías de la Defensa Nacional y Armada de México.³² Además, se instalaron cuatro fiscalías especiales para recibir y atender denuncias; se diseñaron acciones con objeto de fortalecer la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno; y se redobló la vigilancia en aeropuertos, aduanas, puntos fronterizos, puertos marítimos, carreteras y penales estatales. En este proceso de fortalecimiento institucional se creó el Instituto de Formación Policial e Investigación, para continuar con la depuración de la policía local, y se anunció que la Procuraduría estatal tendría una depuración completa de sus elementos. Finalmente, se dio prioridad a las denuncias anónimas –a través de la línea 088– y se reforzaron las acciones orientadas a prevenir delitos como la extorsión y el secuestro.

No obstante la aplicación de esta nueva estrategia y del importante reforzamiento de la presencia de las fuerzas federales en el estado, los resultados en materia de seguridad han sido bastante limitados. En general, puede afirmarse que la violencia extrema, la impunidad y la falta de Estado de derecho continúan caracterizando a Tamaulipas. Un claro ejemplo de ello es el asesinato del general Ricardo César Niño Villarreal, jefe de Seguridad de la Región Norte de Tamaulipas con sede en Nuevo Laredo, a principios de noviembre de 2014. También en fechas recientes se registró el homicidio de cuatro jóvenes –tres de ellos de nacionalidad estadounidense– en la localidad de Control (que forma parte del municipio de Matamoros). En este último caso se investiga la presunta participación de elementos del denominado Grupo Hércules, un grupo de choque que estuvo al servicio del Ayuntamiento de Matamoros, entonces encabezado por Leticia Salazar Vázquez. Este equipo fue cuestionado fuertemente desde su creación debido a la falta de definición de su estatus legal y el alcance de sus funciones.

En general, los crímenes de alto impacto en Tamaulipas se encuentran por encima del promedio nacional, particularmente en los municipios de Ciudad Victoria, Nuevo Laredo y Reynosa en épocas recientes.³³ También en últimas fechas, Tamaulipas ha encabezado la incidencia nacional en cuanto al número de averiguaciones por armas ilegales y delincuencia organizada.³⁴ Cabe destacar que, no obstante que la situación de inseguridad no ha mejorado visiblemente desde 2010 –cuando el cártel del Golfo y Los Zetas entraron en abierta confrontación– las dinámicas de la violencia en Tamaulipas sí se han modificado. Hoy en día, los principales hechos violentos tienen más que ver con conflictos al interior de las propias organizaciones delictivas y con los enfrentamientos de éstas con las fuerzas federales. Al parecer, las luchas entre el cártel del Golfo y Los Zetas no son ya la principal fuente de violencia en ese estado del noreste mexicano.

Tamaulipas presenta actualmente severos problemas de seguridad que se refuerzan por la gran debilidad de sus instituciones de administración de justicia en todos los niveles, su muy limitado grado de organización comunitaria y la censura mediática casi absoluta en los espacios locales. Esto limita fuertemente la capacidad del estado para “resistir y responder tanto a las condiciones de crisis como a los retos de gobernabilidad subyacentes, desarrollo económico

³¹ La zona de Frontera se integra por los municipios de Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso y Matamoros; la Costa agrupa a Altamira, Tampico y Madero; la zona Centro incluye a los municipios de Llera y Victoria; y la Sur se compone por Antigua Morelos, Nuevo Morelos y El Mante.

³² Wilson y Weigend, *op. cit.*

³³ *Ibidem.*

³⁴ Ángel, *op. cit.*

e inclusión social”.³⁵ Y si el Estado está limitado para ejercer sus funciones efectivamente, la sociedad civil se encuentra aún más vulnerable y en condiciones mucho más desventajosas para participar en los distintos ámbitos de la vida pública, sobre todo en el terreno de la seguridad.

SEGURIDAD CIUDADANA EN TAMAULIPAS

El clima de extrema violencia en el noreste de México, y especialmente en el estado de Tamaulipas, ha planteado la necesidad de buscar soluciones de fondo. En un inicio se envió a las fuerzas federales, principalmente al Ejército y a la Armada de México, a realizar labores de seguridad pública como medida de emergencia. Esta lógica de operación se reforzó con el diseño del Plan Tamaulipas en 2014, al no registrarse los resultados esperados. En el estado se habla poco de la seguridad ciudadana, dadas las condiciones de un entorno donde la seguridad pública y la delincuencia organizada se militarizan. La estrategia de seguridad continúa teniendo un componente castrense muy importante, por el alto grado de peligrosidad de los grupos delincuenciales que operan en la entidad, cada vez de forma más *desorganizada*, pero igualmente violenta. La acción de las fuerzas federales parece haber fragmentado a las dos organizaciones criminales más importantes en Tamaulipas, lo cual ha desembocado en una situación de gran peligro para la población.

En este contexto, la sociedad civil se encuentra en una condición sumamente vulnerable. Existen algunas propuestas –como la de Naciones Unidas a través del documento titulado “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, que forma parte del *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014*–, donde el tema de la sociedad civil en materia de seguridad es prioritario. A pesar de que en el reporte se considera a “la seguridad como un bien público” y se establece “que el Estado tiene como prioridad y tarea principal su provisión”,³⁶ Naciones Unidas plantea la necesidad de diseñar políticas integrales “basadas en el conocimiento de las necesidades locales e implementadas con el involucramiento activo de las comunidades”.³⁷

El intento de instaurar este tipo de esquemas es difícil de aplicar en el estado de Tamaulipas. Derivado del control que históricamente ha ejercido el narcotráfico en la entidad, la sociedad civil tamaulipecta no se moviliza en general, por temor y muchas veces por conveniencia. Este patrón se hizo aún más evidente cuando comenzó la guerra entre Los Zetas y el cártel del Golfo, y se intensificó con la entrada de las fuerzas federales al conflicto. Así, la denominada “ley de la plata o el plomo” paraliza la participación de la ciudadanía en casi todas las esferas de la vida pública, y en especial en el ámbito de la seguridad. Empero, se han registrado algunos esfuerzos en la materia, aunque han sido aislados y de poco alcance. Ejemplo de ello son las movilizaciones en contra de la inseguridad que se organizaron en la ciudad de Tampico en mayo de 2014, como respuesta a la ola de violencia desatada las semanas previas.

Últimamente, las capacidades de generación de capital social se han ido fortaleciendo con lentitud, sobre todo con fines asistenciales, involucrando de manera principal a redes de negociantes, empresarios y voluntariado. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil comienzan a participar en ciertos espacios y funcionan como grupos de presión al visibilizar problemas que debieran ser considerados en las agendas políticas. Sin embargo, su intervención en cuestiones de seguridad ha sido mínima, limitándose a reforzar algunos valores para fortalecer la cohesión social, lo cual podría representar una forma activa para influir en la problemática

³⁵ Wilson y Weigend, *op. cit.*, p. 21.

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 2013, p. 9.

³⁷ *Ibid.*, p. 12.

social y, por tanto, tener un cierto impacto en la seguridad.³⁸ Por último, se han instrumentado en algunos municipios del estado, de forma aislada, políticas de prevención del delito con énfasis en la participación ciudadana, tales como los programas Escuela Segura (PES) y Consejos Escolares de Participación Social (CEPS) en Matamoros.³⁹

La implementación de tales políticas no ha arrojado resultados contundentes. De igual forma, la mayor generación de capital social, así como la creciente presencia de las organizaciones de la sociedad civil en diversas áreas de la vida pública en Tamaulipas, han sido acciones insuficientes para fortalecer de manera decisiva los mecanismos de participación ciudadana en la entidad. A ello ha contribuido también el hecho de que en el ámbito electoral la población optó por mucho tiempo en favor de un solo partido, el PRI. En este contexto, la sociedad civil tamaulipeca se mantuvo ausente políticamente –al grado de que para algunos fue casi inexistente– lo cual se reflejó en la falta de organización social y la carencia de partidos opositores fuertes.⁴⁰

A pesar de lo anterior, en las últimas elecciones para gobernador de Tamaulipas, llevadas a cabo el 5 de junio de 2016, resultó ganador un candidato de un partido diferente al PRI por primera vez en la historia del estado. Francisco Javier García Cabeza de Vaca, representante del Partido Acción Nacional (PAN), derrotó por amplio margen a Baltazar Hinojosa Ochoa de la coalición PRI-Verde-Nueva Alianza. Si bien existen amplias dudas con respecto a la trayectoria y capacidad del ganador de las pasadas elecciones, la alternancia de partido en la gubernatura de Tamaulipas representa para muchos una esperanza de cambio, mayor estabilidad y menos violencia.⁴¹ La transición a la democracia en este estado fronterizo mexicano podría contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil y a fomentar una mayor participación ciudadana.

CONCLUSIÓN

Es preciso destacar que el éxito de las políticas de seguridad y prevención del delito con participación ciudadana depende de diversos factores, sobre todo de la existencia de un Estado fuerte que controle el territorio a escala nacional. El caso de Tamaulipas resulta por demás problemático y hasta la fecha es para la sociedad civil un territorio inaccesible. En situaciones donde el crimen organizado domina una parte importante de las actividades económicas, políticas y sociales de una región o ciudad, aunadas a la existencia de un poder paralelo al Estado visiblemente militarizado –con acceso a cuantiosos recursos y armas de alto calibre–, la actuación de la ciudadanía se encuentra fuertemente restringida. Los dilemas que enfrenta la sociedad civil, así como los límites a la participación ciudadana en Tamaulipas, podrán revertirse sólo hasta que el Estado recupere el control total del territorio y el monopolio del uso legítimo de la violencia.

³⁸ Gabriela Zamora y Camilo Contreras, “Participación ciudadana: las organizaciones de la sociedad civil en Matamoros y su rol en contextos de violencia”, en Artemisa López (comp.), *Matamoros violento: participación ciudadana y capital social*, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2015, pp. 77-109.

³⁹ Artemisa López, “Escuela segura en Matamoros: la participación ciudadana en la política de prevención del delito”, en Artemisa López (comp.), *ibid.*, pp. 147-175.

⁴⁰ Socorro Arzaluz, “Matamoros: organización social, elecciones y gobierno en un municipio de la frontera noreste de México”, en Artemisa López (comp.), *ibid.*, pp. 111-145.

⁴¹ Guadalupe Correa-Cabrera, “¿Qué está detrás de la elección en Tamaulipas? Seguridad y energía son la manzana de la discordia”, *SinEmbargo*, 29 de mayo de 2016, en: <<http://www.sinembargo.mx/29-05-2016/1665803>>.

Violencia en Michoacán: de la guerra criminal a la captura del gobierno estatal

Raúl Zepeda Gil¹

191

A pesar de que Michoacán no es la entidad con mayor número de homicidios en México en los últimos años, sí ha sido uno de los escenarios donde las organizaciones criminales violentas, dedicadas principalmente al narcotráfico y a la extracción predatoria de recursos de la economía, se han desenvuelto hasta el umbral de haber capturado al gobierno estatal. La profunda raíz de esta situación se encuentra en una dependencia de ruta con la geografía económica de la entidad y en un conflicto criminal con el Estado mexicano de larga duración.²

Para explicar esta situación se divide este capítulo en seis secciones. En las primeras dos se explica desde la óptica de la historia y la estadística oficiales el rol de Michoacán como epicentro de la ola violenta en todo el país. Posteriormente, se realiza una narración analítica de largo aliento sobre la transformación del conflicto criminal en Michoacán en una guerra del Estado contra las organizaciones criminales que derivó, en su momento, en la captura del gobierno estatal a manos de Los Caballeros Templarios y en su eventual liberación después de la intervención federal dirigida por Alfredo Castillo. En las conclusiones se menciona la importancia de hacer estudios regionales para entender el reciente incremento de la violencia en México.

¿LA GUERRA INICIA EN MICHOACÁN?

A finales del sexenio de Felipe Calderón se registraron 121,613 homicidios en México,³ después de un descenso estable de los mismos hasta 2006.⁴ De esos homicidios, 3,934 correspondieron al estado de Michoacán según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Aunque Michoacán no fue el más violento, ya que su tasa de homicidios con arma de fuego (doce por cada cien mil habitantes) fue mucho menor que las de Guerrero (22 por cada cien mil habitantes), Tamaulipas (14 por cada cien mil) o Chihuahua (52 por cada cien mil),⁵ Michoacán fue, sin embargo, tanto el epicentro del inicio de la “guerra contra las drogas” del presidente Calderón en 2007, como el lugar donde surgieron organizaciones criminales inusitadas por su utilización de la violencia para controlar la economía, la sociedad y la política locales, en especial de la región de Tierra Caliente.

Más allá de las razones políticas de Calderón para desplegar los operativos conjuntos en Michoacán,⁶ resulta claro que existe una discusión sobre si estaba justificado, en términos de violencia, iniciar una estrategia frontal contra las organizaciones criminales. Autores como

¹ Investigador del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Correo electrónico: zepeda.gil.raul@gmail.com

² Benjamin Lessing, “Logics of Violence in Criminal War”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8, pp. 1486-1516.

³ Eduardo Guerrero Gutiérrez, “¿Bajó la violencia?”, en *Nexos*, febrero de 2015.

⁴ Héctor Hernández Bringas y José Narro Robles, “El homicidio en México, 2000-2008”, en *Papeles de población*, vol. 16, núm. 63, 2010, pp. 243-271.

⁵ Estadísticas de homicidio del Sistema Nacional de Información en Salud de la Secretaría de Salud.

⁶ Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?”. *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Ciudad de México, Grijalbo, 2015, pp. 21-23.

Hernández Bringas y Narro,⁷ Escalante,⁸ Merino,⁹ Morales Gómez,¹⁰ Espinosa y Rubín,¹¹ y Osorio¹² sostienen que los operativos, en especial el que inició en Michoacán, fueron los causantes preponderantes del aumento de la violencia en México. Sin embargo, autores como Vilalta¹³ y Ríos¹⁴ argumentan que el incremento de los homicidios se debió a una guerra criminal que ya iba en ascenso en varias regiones del país.

En Michoacán, y en especial en Tierra Caliente, se experimentaba un proceso de descenso de los homicidios hasta poco antes del año 2004. No obstante, también en ese estado se produce a partir de entonces un incremento de la tasa por cada cien mil habitantes de este indicador. Aunque 2007 fue de descenso, en los años siguientes se revierte la tendencia a la baja de los asesinatos que venía desde 1990. Así, a pesar de que Guerrero se muestra como la entidad que tiene las tasas más altas, es claro que la dinámica de los homicidios en Tierra Caliente y en el resto del país no obedece a la lógica demográfica que se guardaba antes de 2006. Es decir, cronológicamente resulta evidente que la elevación de la violencia precedió a las políticas de Felipe Calderón, pero éstas parecen haber hecho mucho más aguda la tendencia de reversión del número de homicidios que Michoacán y México experimentaban desde fines del siglo pasado. Justamente esa es la conclusión a la que llegan Espinal y Larralde por medio de un análisis de redes, afirmando incluso que el epicentro del inicio de esta guerra fue el municipio de Uruapan, donde se presentó La Familia Michoacana por primera vez en 2006.¹⁵ Para desentrañar esta historia que hemos visualizado en las estadísticas, ahora presento una narración analítica de los acontecimientos.

ANTECEDENTES: LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS EN TIERRA CALIENTE

Michoacán, ubicado en el occidente de México, cumple con una función particular en el mercado internacional de las drogas. Su cercanía con el centro del país y su ubicación costera en el océano Pacífico lo hacen un enclave económico estratégico para el narcotráfico en sus rutas del sur del continente americano hacia el norte. Enclave que se robustece valiéndose de un desarrollo agroindustrial y portuario que genera las condiciones para la producción de cultivos ilícitos de marihuana y para el tráfico de cocaína y drogas sintéticas.

Como lo expone con precisión Salvador Maldonado, el puerto Lázaro Cárdenas y los proyectos de desarrollo por cuencas hidrológicas en la región de Tierra Caliente hicieron de Michoacán una entidad propicia para los mercados ilegales, la violencia política y las insurgencias armadas.¹⁶ Todo ello evolucionó en el siglo XX hasta la aparición en los años ochenta de organizaciones criminales regionales, como el cártel del Milenio.

⁷ Hernández Bringas y Narro, *op. cit.*

⁸ Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009: la muerte tiene permiso”, en *Nexos*, enero de 2011.

⁹ José Merino, “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, en *Nexos*, junio de 2011.

¹⁰ Mario Morales Gómez, *La lucha por la seguridad en México: operativos, homicidios y crimen organizado entre 2007 y 2010*, tesis de maestría en Demografía, El Colegio de México, 2012.

¹¹ Valeria Espinosa y Donald B. Rubin, “Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?”, en *The American Statistician*, vol. 69, núm. 1, 2015, pp. 18-21.

¹² Javier Osorio, “The Contagion of Drug Violence: Spatiotemporal Dynamic of the Mexican War on Drugs”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 59, núm. 8, 2015, pp. 1403-1432.

¹³ Carlos Vilalta, “How Did Things Get so Bad so Quickly? An Assessment of the Initial Conditions of the War Against Organized Crime in Mexico”, en *European Journal of Criminal Policy Research*, núm. 20, 2014, pp. 137-161.

¹⁴ Viridiana Ríos, “Who Started the Mexican Drug War?”, en *The Harvard Kennedy School Review*, núm. 13, 2013, pp. 18-22.

¹⁵ Jesús Espinal-Enríquez y Hernán Larralde, “Analysis of México’s Narco-War Network (2007-2011)”, en *PlosOne*, vol. 10, núm. 5, 2015. Puede consultarse en: <<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0126503>>. [17 de febrero de 2016].

¹⁶ Salvador Maldonado Aranda, *Los márgenes del Estado mexicano. Territorios ilegales, desarrollo y violencia en Michoacán*, El Colegio de Michoacán, Zamora, 2010.

Posteriormente, poco antes de concluir el sexenio de Ernesto Zedillo, los gobiernos de Colombia y México emprendieron una serie de detenciones para desarticular la red de distribución que había establecido el cártel del Milenio, de origen michoacano, y el cártel de Medellín. Esta red se articuló para el transporte de precursores químicos con destino al puerto del municipio de Lázaro Cárdenas.¹⁷ Al mismo tiempo que se dismantelaba la red del cártel de Milenio, una serie de arrestos realizados por las autoridades federales desataron un profundo conflicto armado entre las organizaciones criminales del norte del país. De todas las capturas destacan las de los líderes de las corporaciones delictivas más importantes de la nación: Héctor Luis Palma Salazar, del cártel de Sinaloa en 1995, y Juan García Ábrego, del cártel del Golfo en 1996, a las cuales se sumaría la muerte de Amado Carillo Fuentes, del cártel de Juárez, en julio de 1997.

Estas detenciones provocaron el inicio de una rivalidad violenta entre los grupos criminales de Sinaloa y del Golfo, que aprovecharon a su vez el declive de los de Juárez y Tijuana. En esos años Joaquín Guzmán Loera se convirtió en el líder del cártel de Sinaloa y Osiel Cárdenas Guillén en el capo del cártel del Golfo.¹⁸ Estos acontecimientos afectarían las alianzas que habían sostenido las asociaciones delincuenciales del norte del país con las que operaban en Michoacán. Por ejemplo, ante el debilitamiento del cártel de Juárez, el cártel del Milenio pactó con el de Sinaloa.¹⁹ En cambio, el cártel del Golfo recurría a tácticas militares, echando mano de un brazo armado, Los Zetas, grupo conformado por un número importante de desertores del Ejército mexicano, que habían sido formados en los cuerpos de élite, como el Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFE), el Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (Ganfe) y la Brigada de Fusileros Paracaidistas (BFP), para introducirse en Michoacán,²⁰ iniciando así un conflicto con el cártel del Milenio. Muestra de ello fue la llegada de Los Zetas al municipio de Lázaro Cárdenas para controlar el puerto en el año 2000.²¹ La agrupación avanzó territorialmente al tiempo que extorsionaba a autoridades municipales y a comerciantes, a lo largo de la costa y de Tierra Caliente, hasta su llegada a Apatzingán en 2001. A partir de ese momento, Los Zetas controlaron la producción de metanfetaminas en la región.²² Durante esos años, esta organización se enfrentó violentamente, en varias ocasiones, contra el cártel del Milenio en Apatzingán.²³

En la coyuntura electoral de 2005 en Michoacán se dieron diferentes atentados contra autoridades públicas como parte de una nueva fase del conflicto criminal. El 9 de julio de 2005 fue asesinado Fernando Chávez López, presidente municipal de Buenavista Tomatlán, cuando salía de sus oficinas.²⁴ Posteriormente, el 16 de septiembre del mismo año fue ejecutado Rogelio Zarazúa Ortega, director de Seguridad Pública del gobierno de Michoacán, junto con un escolta.²⁵ De igual manera fue atacada la comandancia de la Policía Municipal de Turicato.²⁶ El 19 de junio de 2006 fue acibillado Eduardo Corona Romano, subteniente de la Policía Federal Preventiva (PFP) encargado de la Comisaría de Apatzingán.²⁷ Por otro lado, el 1° de junio de

¹⁷ José Gil Olmos Rodríguez, *Batallas de Michoacán: autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto*, Proceso, Ciudad de México, 2015, p. 79.

¹⁸ Guillermo Valdés Castellanos, *Historia del narcotráfico en México*, Aguilar, Ciudad de México, 2013, pp. 249-250.

¹⁹ Ricardo Ravelo, *Los capos: las narco-rutas de México*, Plaza y Janés, Ciudad de México, 2005, pp. 106 y 198.

²⁰ Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, p. 255; Ricardo Ravelo, *op. cit.*, p. 254. José Luis Santiago Vasconcelos, en su momento uno de los fiscales más importantes de México, declaró que Los Zetas habían sido entrenados como un escuadrón de la muerte.

²¹ Guillermo Valdés Castellanos, *ibid.*, p. 257.

²² *Ibid.*, pp. 257-267.

²³ Luis Astorga, *Seguridad, traficantes y militares: el poder y la sombra*, Tusquets, Ciudad de México, 2007, p. 106; George W. Grayson, *La Familia Drug Cartel: Implication for U. S.-Mexican Security*, Strategic Studies Institute, Pennsylvania, 2010, pp. 14-16.

²⁴ Ernesto Martínez Elorriaga, "Matan a edil de Tomatlán, Michoacán; hace 8 meses sobrevivió a un atentado", en *La Jornada*, 10 de julio de 2005.

²⁵ Jaime Márquez, "Ejecutan al director de Seguridad Pública", en *El Universal*, 17 de septiembre de 2005.

²⁶ Luis Astorga, *op. cit.*, p. 188.

²⁷ Jaime Márquez, Juan Cervantes y Julieta Martínez, "Ejecutan a dos comandantes", en *El Universal*, 19 de junio de 2006.

2006 asesinaron a José Villa Villa, director de Seguridad Pública de Uruapan. Todo lo anterior orilló al gobernador Lázaro Cárdenas Batel a designar al general Gonzalo Miguel Adalid Mier como secretario de Seguridad Pública de Michoacán.²⁸

En esos meses se organizaba la transición entre el gobierno de Vicente Fox y el de Felipe Calderón. Como lo señala Alejandro Poiré, entonces asesor del presidente electo, el nuevo mandatario recibió de las agencias de seguridad federal un diagnóstico detallado de la situación de inseguridad en Michoacán.²⁹ Además, eran públicas las peticiones de parte del gobernador Cárdenas Batel para realizar un operativo que pudiese reducir la violencia que habían causado Los Zetas y el cártel del Milenio.³⁰ El nuevo mandatario recibía un conflicto en su estado natal y en los estados vecinos, que había sido iniciado por las organizaciones criminales del norte del país. El nuevo choque generaría una reacción que unió a las fuerzas de los diferentes grupos que conformaban el cártel del Milenio, la organización que solía controlar Michoacán, que fueron convocados a cerrar filas.

LOS OPERATIVOS EN CONTRA DE LA FAMILIA MICHOCACANA

La primera presentación en público de La Familia Michoacana aconteció el 21 de noviembre de 2006, día en que apareció un desplegado en *El Sol de Morelia* y en *La Voz de Michoacán*, en el que la organización prohibía la venta de drogas sintéticas en Tierra Caliente y, además, prometía beneficiar a la población de los municipios de la región con despensas, libros y la construcción de aulas. La agrupación anunciaba su intención de llenar el hueco producido por el abandono del gobierno estatal.³¹

La Familia Michoacana surgió de una escisión de algunos miembros del cártel del Milenio³² y de Los Zetas, y se hizo llamar efímeramente como “La Empresa”.³³ Este grupo de desertores, muchos de ellos miembros de las cuadrillas que dirigía Carlos Rosales Mendoza, decidieron enfrentar a las dos organizaciones a las que habían pertenecido con un nuevo discurso social,³⁴ religioso,³⁵ y con aspiraciones de guardia de vigilantes.³⁶ Detrás de este discurso estaba la pretensión de distanciarse de la violencia ejercida por Los Zetas en años anteriores. Reyes Aparicio, fuerza rural y antes autodefensa de Buenavista Tomatlán, me narró la relación que comenzó a darse entre La Familia Michoacana y los habitantes de Tierra Caliente con varias escenas distintas: la asociación criminal, los días 10 de mayo, regalaba electrodomésticos a las madres de familia en toda la región, construía escuelas para los niños que no tenían una cerca de su comunidad y, en más de una ocasión, realizaba préstamos para que los habitantes pudiesen construir sus viviendas. Vivían y dejaban vivir, dijo Aparicio en la entrevista.³⁷ Durante varios años, periodistas nacionales y extranjeros constataron las actividades de beneficencia que realizaba el grupo delictivo; entre ellos destaca la crónica de William Finnegan de *The New Yorker*.³⁸

La mayor parte de los miembros de La Familia Michoacana eran jornaleros y campesinos de la región que en su momento se habían unido a Los Zetas o al cártel del Milenio.³⁹ Igualmente

²⁸ *La Jornada Michoacán*, “Asesinan al director de Seguridad Pública de Uruapan”, 2 de junio de 2006.

²⁹ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Alejandro Poiré, Ciudad de México, 18 de mayo de 2015.

³⁰ Luis Astorga, 2015, *op. cit.*

³¹ Jaime Márquez, “Preocupación en Michoacán por desplegado del narco”, en *El Universal*, 23 de noviembre de 2006.

³² José Francisco Gómez, “Los cárteles mexicanos”, en Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán (comps.), *Narcotráfico, corrupción y estados*, Random House Mondadori, Ciudad de México, 2012, p. 168.

³³ Joan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2011, p. 211.

³⁴ Guillermo Valdés Castellanos, *op. cit.*, p. 268.

³⁵ Joan Grillo, *op. cit.*, p. 196.

³⁶ José Gil Olmos, *op. cit.*, p. 97.

³⁷ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Reyes Aparicio, Buenavista Tomatlán, Michoacán, 14 de abril de 2015.

³⁸ William Finnegan, “Silver or Lead”, en *The New Yorker*, 31 de mayo de 2010.

³⁹ Joan Grillo, *op. cit.*, p. 197.

se unieron algunos exmilitares, como los hermanos Nicolás y Carlos Sierra. Sin embargo, el liderazgo de esta organización recayó en personajes de diferentes orígenes. El líder principal era José de Jesús Méndez Vargas, colaborador de Carlos Rosales Mendoza en el cártel del Milenio.⁴⁰ A él se unió Nazario Moreno Vargas, migrante retornado de Estados Unidos y recién convertido al evangelismo, quien estaría al mando de las actividades operativas de la corporación.⁴¹ Dionisio Loyola Plancarte y su sobrino, Enrique Plancarte, vinculados tanto con Carlos Rosales Mendoza como con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) por redes familiares que datan de los años ochenta, se encargaron de las actividades relacionadas con la producción y el trasiego de drogas.⁴² Finalmente, las relaciones políticas de la organización fueron encargadas a Servando Gómez Martínez, profesor normalista.

El 1º de diciembre de 2006, Felipe Calderón tomó protesta como presidente de la República. Once días más tarde anunció el despliegue del primer Operativo Conjunto Michoacán. El operativo, solicitado por el gobernador Lázaro Cárdenas Batel, contaría con 4,260 elementos del Ejército mexicano, 1,054 marinos, 1,420 policías federales y cincuenta agentes del Ministerio Público.⁴³ A raíz de esta acción se realizaron dos detenciones relevantes: el 16 de diciembre la Policía Federal arrestó a Alfonso Barajas Figueroa, operador del cártel del Golfo en Apatzingán⁴⁴ y el 21 de diciembre el Ejército capturó a un grupo de doce presuntos sicarios del cártel del Milenio en Aguililla.

Después de unos meses, el gobierno federal desplegó de nueva cuenta un mayor número de militares en el estado bajo el llamado Operativo Conjunto Michoacán II.⁴⁵ El 18 de abril de 2007 surgiría una de las crisis más importantes en el seno del cártel del Milenio. Ese día fue ejecutado Ventura Valencia Valencia, en el municipio de Tepalcatepec. En el pecho del líder fue incrustado un clavo con una cartulina que decía: “Saludos Luis Valencia Valencia, Óscar Nava Valencia, Armando Valencia González, Mencho”.⁴⁶ En el mes siguiente se registraron los primeros enfrentamientos entre organizaciones criminales y el Ejército mexicano. El 2 de mayo cinco militares, adscritos al 12º Batallón de Infantería de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), fueron asesinados en una emboscada a su convoy en el municipio de Carácuaro.⁴⁷ Eso sucedió poco después de que Ismael Garduño, presidente municipal de ese ayuntamiento, fuera amenazado de muerte. A los cinco días, el 7 de mayo, un comando del Ejército se enfrentó, utilizando una bazuca, contra un grupo de presuntos delincuentes en el municipio de Apatzingán. Esta acción, realizada por militares adscritos a la Base de Operaciones Mixtas “Tierra Caliente”, ubicada en Apatzingán, fue condenada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por uso excesivo de la fuerza.⁴⁸

DEL ATAQUE EN MORELIA AL MICHOCANAZO

Sin duda, el ataque más grave de La Familia Michoacana aconteció el 16 de septiembre de 2008 en la capital, Morelia. Durante las celebraciones del Día de la Independencia y mientras el entonces gobernador Leonel Godoy presidía la ceremonia frente a más de 18 mil personas, dos granadas de fragmentación fueron detonadas de manera simultánea en la plaza Melchor Ocam-

⁴⁰ *Excélsior*, “¿Quién es El Chango Méndez?”, 7 de enero de 2013.

⁴¹ George W. Grayson, *op. cit.*, pp. 24-27 y Joan Grillo, *op. cit.*, p. 197.

⁴² George W. Grayson, *ibidem*.

⁴³ Luis Astorga, 2015, *op. cit.*

⁴⁴ *Notimex*, “Detienen al principal operador del cártel del Golfo en Apatzingán”, 17 de diciembre de 2006.

⁴⁵ George W. Grayson, *op. cit.* p. 65.

⁴⁶ *El Universal*, “Ejecutan a hermano del líder del cártel de los Valencia”, 18 de abril de 2007.

⁴⁷ Ernesto Martínez Elorriaga y Jesús Aranda, “Comando embosca a convoy militar en Carácuaro y mata a 5 soldados”, *La Jornada*, 3 de mayo de 2007.

⁴⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Recomendación N° 39/2007 sobre los hechos de violencia ocurridos el día 7 de mayo de 2007, en la ciudad de Apatzingán, en el Estado de Michoacán”, Ciudad de México, 21 de septiembre de 2007.

po y en la avenida Madero. La agresión tuvo como saldo 132 personas heridas, de las cuales siete fallecieron esa noche.⁴⁹ Al día siguiente, el gobierno federal desplegó de nuevo un contingente de militares en la capital y en Tierra Caliente.⁵⁰ Dos días después, el 18 de septiembre, la Procuraduría General de la República (PGR) informó que el atentado había sido organizado por La Familia Michoacana para inculpar a Los Zetas.⁵¹

Posteriormente, en un acto inédito, el 26 de mayo de 2009, el gobierno federal llevó a cabo una detención simultánea en Michoacán: elementos de la Sedena y la PGR detuvieron a doce presidentes municipales, cuatro de Tierra Caliente, y a 16 funcionarios estatales y municipales. Destacaban entre los arrestados el perredista Genaro Guizar Valencia, de Apatzingán; Armando Medina Torres, de Múgica; Uriel Fariás Álvarez, de Tepalcatepec; y Osvaldo Esquivel Lucatero, de Buenavista. De igual manera fueron puestos a disposición de las autoridades los alcaldes de Arteaga, Uruapan, Coahuayana, Aquila, Ciudad Hidalgo, Tumbiscatío, Zitácuaro y Nuevo Urecho.⁵² La PGR fincó a los detenidos cargos de asociación delictuosa y de delincuencia organizada por “formar parte de una red de protección a La Familia”.⁵³ Leonel Godoy no fue informado de esta acción hasta el día en que fue ejecutada. El entonces gobernador relata que fue notificado pocas horas antes de que se realizaran las primeras aprehensiones, pero ya con la presencia del Ejército mexicano en toda la entidad. Aunque Godoy reconoce que el gobierno federal podía reivindicar la legalidad de dicha operación, insiste en que la motivación última fue debilitar a su administración frente a las elecciones que se darían en dos años, en las cuales probablemente participaría Luisa María Calderón, hermana del presidente. Además, Godoy subrayó que a partir de ese momento el gobierno federal ejercería un control férreo del presupuesto vía la Secretaría de Hacienda e iniciaría un trato ciertamente hostil por parte del secretario de Gobernación (Segob), Fernando Gómez Mont.⁵⁴ No obstante, el entonces subsecretario de Población y Asuntos Migratorios de la Segob, Alejandro Poiré, insiste en que dicho operativo se efectuó con la finalidad de limitar y disuadir las acciones de La Familia Michoacana en la entidad y que no había fines electorales con esa medida.⁵⁵ La ambiciosa detención colectiva quedó sin efectos por la liberación, meses después, de prácticamente todos los detenidos, incluidos los funcionarios de Leonel Godoy.

EL SURGIMIENTO DE LOS CABALLEROS TEMPLARIOS Y LA CAPTURA DEL GOBIERNO ESTATAL

En diciembre de 2010 la campaña del gobierno del presidente Calderón encaminada a arrestar, o abatir, a los liderazgos más importantes de las organizaciones criminales del país dio un giro en Michoacán. La Familia Michoacana era el siguiente blanco en la lista. Sin embargo, no sería el Ejército o la Marina las instituciones encargadas de dirigir la operación, sino la nueva Policía Federal. La noche del 9 de diciembre de 2010, después de varios días de búsquedas y enfrentamientos, la Policía Federal aseguró que había abatido en combate a Nazario Moreno González, líder de La Familia Michoacana, quien ya se había ganado para ese entonces su apodo de “El Más Loco”.⁵⁶ Sin embargo, y a pesar de la insistencia del gobierno federal, los reporteros asen-

⁴⁹ Antonio Aguilera, “El agresor sólo esperó el último ¡viva México!”, en *La Jornada Michoacán*, 17 de septiembre de 2008.

⁵⁰ Claudia Herrera y Jesús Aranda, “Calderón: se equivocan quienes creen que con actos cobardes verán un Estado debilitado”, en *La Jornada*, 17 de septiembre de 2008.

⁵¹ Alfredo Méndez, “Todo apunta a que La Familia es culpable, según Procuraduría”, en *La Jornada*, 18 de agosto de 2008.

⁵² Ernesto Elorriaga y Gustavo Castillo, “Inusitada detención en Michoacán de 10 alcaldes, 17 funcionarios y un juez”, en *La Jornada*, 27 de mayo de 2009.

⁵³ Gustavo Castillo García, “Aprehendidos protegían a La Familia, dice PGR”, en *La Jornada*, 27 de mayo de 2009.

⁵⁴ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Leonel Godoy, Ciudad de México, 9 de abril de 2015.

⁵⁵ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Alejandro Poiré, Ciudad de México, 18 de mayo de 2015.

⁵⁶ Eduardo Ferrer y Ernesto Martínez, “No paren hasta acabar con ellos”, en *La Jornada*, 11 de septiembre de 2010.

tados en Tierra Caliente recibían, de manera constante, indicios de que Moreno seguía vivo. El 10 de marzo de 2011, a tres meses de la supuesta muerte del capo, aparecieron mantas en los puentes peatonales de Pátzcuaro, Zitácuaro y Morelia en las que se podía leer el siguiente mensaje: “A partir de hoy, se seguirá brindando el servicio de protección para evitar que otros grupos penetren al territorio michoacano. Caballeros Templarios”.⁵⁷ Tres meses más tarde, en un operativo de la Policía Federal en Aguascalientes, fue detenido José de Jesús Méndez, otro líder de La Familia Michoacana.⁵⁸ A raíz de esta captura algunos concluyeron que había desaparecido el cártel michoacano para cambiar de nombre a Los Caballeros Templarios. En realidad, después se supo que “El Más Loco” había asumido el liderazgo del nuevo grupo criminal⁵⁹ y que una facción de la organización se separó de los Templarios para mantener el nombre de La Familia Michoacana en Guerrero y el Estado de México.⁶⁰ Estas transformaciones no sólo fueron de membrete, sino también en los comportamientos.

A diferencia de La Familia Michoacana, Los Caballeros Templarios comenzaron a utilizar, de manera constante, la violencia contra la población de Tierra Caliente para mantener el control territorial.⁶¹ Un ejemplo claro de este nuevo comportamiento fue el ataque que lanzaron contra la comunidad de Limón de la Luna, en el municipio de Buenavista Tomatlán, el 19 de julio de 2013. En la mañana de ese día fueron encontrados cuatro cadáveres colgados del anuncio de bienvenida a la rancharía.⁶² De acuerdo con los testimonios de Alberto Gutiérrez,⁶³ Juventino Cisneros,⁶⁴ Reyes Aparicio,⁶⁵ y Semei Verdía,⁶⁶ quienes después se integrarían a las autodefensas de Michoacán, Los Caballeros Templarios utilizaban la violencia en contra de la población civil para mantener el control de lo que sucedía en los municipios. En más de una ocasión, ante la simple sospecha de alianza con otra organización criminal, los Templarios desaparecían a personas de las comunidades. Semei Verdía añade que, ante la magnitud de los actos de intimidación desplegados por los Templarios contra los comuneros indígenas de la costa-sierra náhuatl de Michoacán, poblaciones enteras abandonaron los municipios de Coahuayana, Aquila y Coalcomán para buscar refugio en Tecmán, Colima, como desplazados por la violencia. A diferencia de los utilizados por La Familia, los métodos de Los Templarios fueron claramente indiscriminados. El número de personas heridas, asesinadas, desplazadas y desaparecidas aumentó de manera constante. Además, los Templarios sustituyeron cualquier beneficio social que pudo existir durante los tiempos de La Familia por una extorsión desmedida. El control de Michoacán pasó de la beneficencia al uso del terror.⁶⁷

En efecto, comerciantes de Apatzingán revelaron en conversaciones informales cómo Los Caballeros Templarios los extorsionaban, semanalmente, con porcentajes de sus ganancias que podían ascender a más del 30 por ciento. Los distribuidores de aguacate de Tancítaro y Uruapan, así como los del limón en Tepalcatepec, y los directivos de las compañías mineras que se ubican en Aquila, denunciaron que su producción estaba siendo controlada por Los Caballeros

⁵⁷ *Animal Político*, “Aparece nuevo cártel en Michoacán: Los Caballeros Templarios”, 10 de marzo de 2011. Véase: <<http://www.animalpolitico.com/2011/03/aparece-nuevo-cartel-en-michoacan-los-caballeros-templarios/>>. consultado el 14 de septiembre de 2015.

⁵⁸ Alberto Morales y Luigi Rivera Ramírez, “Cae jefe del cártel de La Familia”, en *El Universal*, 22 de junio de 2011.

⁵⁹ José Gil Olmos, *op. cit.*, pp. 128-129.

⁶⁰ Rosalía Vergara, “Estado de México: mítines en pueblos narcos”, en *Proceso*, 31 de enero de 2011.

⁶¹ Ernst Falko, “En territorio templario”, en *Nexos*, septiembre de 2015.

⁶² *La Jornada*, “Cuatro colgados y dos policías asesinados en Michoacán, entre las víctimas de la violencia”, 20 de julio de 2013.

⁶³ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Alberto Gutiérrez, Tepalcatepec, Michoacán, 14 de abril de 2015.

⁶⁴ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Juventino Cisneros, Tepalcatepec, Michoacán, 14 de abril de 2015.

⁶⁵ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Reyes Aparicio, Buenavista Tomatlán, Michoacán, 14 de abril de 2015.

⁶⁶ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Semei Verdía, Coahuayana, Michoacán, 15 de abril de 2015.

⁶⁷ Sobre las condiciones de cada municipio de Michoacán bajo el control de Los Caballeros Templarios vale la pena leer el reporte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, “Informe especial sobre los grupos de autodefensa en el estado de Michoacán y las violaciones a los derechos humanos relacionadas con el conflicto”, 2015.

Templarios.⁶⁸ Es decir, el grupo delictivo no sólo se dedicaba a los negocios tradicionales de tráfico ilícito de marihuana y de drogas sintéticas, sino que también extraían rentas de la rica producción agroindustrial que los planes de desarrollo de las décadas anteriores hicieron posible en Tierra Caliente. Los politólogos Omar García Ponce y Andrés Lajous dan cuenta de cómo Los Caballeros Templarios, mediante el control férreo sobre la producción agrícola en Tierra Caliente, pudieron alterar los precios al público del aguacate y el limón en México.⁶⁹

Una pregunta que no puede responderse con la información disponible se refiere a las razones del cambio de comportamiento de la dirigencia de La Familia Michoacana cuando se transformó en Los Caballeros Templarios. De manera tentativa aventuro tres hipótesis que tendrán que ser corroboradas en un futuro. La primera tiene que ver con la renovación del liderazgo y la sustitución de Jesús Méndez por Nazario Moreno. Con esta transición, el tinte religioso y el carácter violento de la organización pasaron a primer plano.⁷⁰ La segunda retoma los argumentos de Mejía y Restrepo para sostener que la violencia en México y en Tierra Caliente aumentó en la medida en que el gobierno de Colombia elevó de manera sostenida las incautaciones de cocaína. Al reducirse la oferta de drogas ilícitas que los cárteles mexicanos podían ofrecer al mercado estadounidense, las fuentes de financiamiento de las organizaciones mexicanas como La Familia Michoacana y Los Caballeros Templarios se vieron afectadas y aumentaron los incentivos para pasar a la extorsión de la población y a la extracción de rentas de la economía legal con el fin de resarcir las pérdidas económicas.⁷¹ Una tercera hipótesis, cercana a la anterior y desarrollada por varios expertos, consiste en que las detenciones y operativos consiguieron fragmentar a la organización entre Michoacán y el Estado de México. Ante la inestabilidad, no sólo cambiaron de nombre, sino que adoptaron un comportamiento más violento justamente para combatir la presencia gubernamental. Esto puede observarse con el número creciente de enfrentamientos que tuvieron Los Caballeros Templarios con agencias de seguridad.

A mediados de 2011, el periodo de Leonel Godoy como gobernador llegaba a su fin y las campañas para elegir a su sucesor iniciaban. Los candidatos de los tres partidos más importantes fueron Fausto Vallejo Figueroa por el Partido Revolucionario Institucional (PRI); Silvano Aureoles por el Partido de la Revolución Democrática (PRD); y Luisa María Calderón por el Partido Acción Nacional (PAN). Ante la proliferación de la violencia en Tierra Caliente, los tres candidatos tuvieron que ser escoltados por elementos del Estado Mayor Presidencial en todo momento. Incluso, en más de una ocasión los candidatos fueron trasladados en helicópteros para no pasar por carreteras que el gobierno federal consideraba peligrosas.⁷² Según Leonel Godoy, durante este proceso Los Caballeros Templarios decidieron capturar las alcaldías de varios municipios. Relata cómo, a pesar del predominio del PRD en las encuestas, las amenazas lanzadas por el grupo criminal el día de la elección contra los candidatos y militantes del PRD consiguieron cambiar el sentido del voto de los ciudadanos del municipio.⁷³ Fausto Vallejo fue electo gobernador el 13 de noviembre de 2011. Sobre los vínculos de Vallejo con Los Caballeros Templarios, Alejandro Poiré, entonces director general del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), afirmó que el gobierno federal no tenía información sobre dichas supuestas alianzas.⁷⁴ La elección también daría el triunfo a tres alcaldes del PRI que serían acusados de te-

⁶⁸ Denise Maerker, “Auxilio, ¿dónde está el Estado?”, en *Nexos*, abril de 2014.

⁶⁹ Omar García Ponce y Andrés Lajous, “How Does a Drug Cartel Become a Lime Cartel?”, en *The Washington Post*, 20 de mayo de 2014; véase el *blog* “Monkey Cage”. Puede consultarse en: <<http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/05/20/how-does-a-drug-cartel-become-a-lime-cartel/>>. [14 de septiembre de 2015].

⁷⁰ Esta hipótesis la defiende Eduardo Guerrero Gutiérrez en “La dictadura criminal”, en *Nexos*, 1º de abril de 2014.

⁷¹ Idea que sostienen Juan Camilo Castillo, Daniel Mejía y Pascual Restrepo, “Illegal Drug Markets and Violence in México: The Causes Beyond Calderón”, borrador de trabajo, 2013; puede consultarse en: <http://www.issdp.org/conference-papers/2013/2013_papers/Mejia%20D%20-%20Illegal%20drug%20markets%20and%20violence%20in%20Mexico.pdf>. [26 de noviembre de 2014].

⁷² Ricardo Gómez, “Candidatos blindados buscan voto en Michoacán”, en *El Universal*, 10 de octubre de 2011.

⁷³ Raúl Zepeda, entrevista a Leonel Godoy. *op. cit.*

⁷⁴ Raúl Zepeda, entrevista a Alejandro Poiré, *op. cit.*

ner vínculos con la organización delictiva: Uriel Chávez Mendoza de Apatzingán,⁷⁵ Arquímedes Oseguera Solorio de Lázaro Cárdenas,⁷⁶ y Jesús Cruz Valencia de Aguililla.⁷⁷ Con posterioridad a la elección de Vallejo se dieron varios enfrentamientos en Buenavista Tomatlán,⁷⁸ Carácuaro,⁷⁹ y Tuzantla.⁸⁰ Además, los miembros de la Policía Municipal de Carácuaro decidieron, ante las amenazas directas, abandonar el municipio.⁸¹

En Michoacán, los intentos de detención de Servando Gómez Martínez⁸² y Enrique Planarte⁸³ dieron lugar a algunos enfrentamientos; sin embargo, los homicidios fueron a la baja. Ello fue así debido, en buena medida, al control que Los Caballeros Templarios habían logrado establecer en la administración estatal a partir de las negociaciones entre Servando Gómez Martínez y Rodrigo Vallejo Mora, hijo del gobernador Fausto Vallejo,⁸⁴ y de la relación establecida entre el secretario de gobierno de Vallejo, Jesús Reyna, con Nazario Moreno y Servando Gómez.⁸⁵ Gracias a estos arreglos informales, Los Caballeros Templarios tomaron el control del Centro de Operaciones y Control (C4) de Michoacán. Ante estos hechos, no deja de sorprender, como sostiene Poiré, que desde la llegada de Vallejo al gobierno de Michoacán la comunicación con el gobierno federal se redujera significativamente.⁸⁶ El Gobierno del estado de Michoacán había sido capturado, junto con varios gobiernos municipales, por el grupo delictivo. El monopolio criminal que la organización había logrado sobre el territorio se expandió a la esfera gubernamental.

EL LEVANTAMIENTO DE LAS AUTODEFENSAS DE TIERRA CALIENTE

Un grupo de personajes conocidos de Tierra Caliente, sobre todo de Apatzingán, Buenavista Tomatlán y Tepalcatepec, comenzaron a reunirse de manera secreta a finales de 2012. En más de una ocasión se citaron en la residencia del padre Gregorio López, apodado Goyo, párroco de Apatzingán. A esos encuentros acudían, entre otros, Hipólito Mora, ranchero limonero de La Ruana; Juan José Farías, habitante de Tepalcatepec; Luis Antonio Torres, migrante retornado de California; Juventino Cisneros, carnicero de Tepalcatepec; Alberto Gutiérrez, ranchero y ex-militar; y Estanislao Beltrán, alias “Papa Pitufu”. Este grupo planeó entonces un levantamiento armado contra Los Caballeros Templarios. Inicialmente, este conjunto de ciudadanos llamaría a la población a las armas con las escopetas y el armamento en manos de los rancheros de la región y buscarían financiar sus actividades también con el dinero de éstos y con donaciones de los familiares de los terracalienteños que vivían en Estados Unidos.

⁷⁵ Carlos Arrieta, “Procuraduría de Michoacán corrige y retiene a exalcalde de Apatzingán”, *Animal Político*, 20 de junio de 2015. Puede consultarse en: <<http://www.animalpolitico.com/2015/06/liberan-a-exalcalde-de-apatzingan-era-acusado-de-presuntos-nexos-con-los-caballeros-templarios/>>. [15 de septiembre de 2015].

⁷⁶ CNN México, “El alcalde del municipio de Lázaro Cárdenas recibe auto de formal prisión”, 3 de mayo de 2014. Puede consultarse en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/05/03/el-alcalde-del-municipio-de-lazaro-cardenas-recibe-auto-de-formal-prision>>. [15 de septiembre de 2015].

⁷⁷ *La Jornada*, “Dictan auto de formal prisión contra Jesús Cruz Valencia, exalcalde de Aguililla”, 17 de mayo de 2014.

⁷⁸ *El Sol de Morelia*, “Enfrentamiento en Michoacán deja un muerto”, 16 de diciembre de 2011.

⁷⁹ *El Universal*, “Breves de estados”, 17 de diciembre de 2011.

⁸⁰ Rosamaría, Sánchez, “Deja tres muertos y un soldado herido enfrentamiento en Michoacán”, *El Sol de Morelia*, 22 de noviembre de 2011.

⁸¹ *Notimex*, “Se queda sin policías Carácuaro”, 26 de noviembre de 2011.

⁸² Véanse Francisco J. Castellanos, “En Michoacán, las fuerzas federales arrasan parejo”, en *Proceso*, 21 de agosto de 2012; y *El Sol de Morelia*, “Muere sicario en tiroteo con el Ejército en Aguililla, Michoacán”, 17 de agosto de 2012.

⁸³ *Notimex*, “Asegura Sedena rancho de Los Caballeros Templarios en Michoacán”, 19 de octubre de 2012; y *El Economista*, “Asesinan a mando de la PGJ de Michoacán”, 19 de diciembre de 2012.

⁸⁴ CNN México, “11 meses y 7 días en prisión a Rodrigo Vallejo por encubrir a La Tuta”, 11 de septiembre de 2015. Puede consultarse en: <<http://www.cnnmexico.com/nacional/2015/09/11/11-meses-y-7-dias-en-prision-a-rodrigo-vallejo-por-encubrir-a-la-tuta>>. [15 de septiembre de 2015].

⁸⁵ *Milenio*, “¿Quién es Jesús Reyna?”, 4 de julio de 2014.

⁸⁶ Raúl Zepeda, entrevista con Alejandro Poiré, *op. cit.*

La mañana del domingo 24 de febrero de 2013, como narró Hipólito Mora a la periodista Denisse Maerker,⁸⁷ los limoneros de La Ruana fueron a la cabecera municipal para anunciar a la población que ya era tiempo del levantamiento. Tres días antes, los habitantes ya habían sido informados. Mora habló a la multitud congregada y les dijo que ya era momento de actuar; y así fue: los lugareños, que conocían quienes eran *templarios*, se dirigieron a las casas de los presuntos criminales para atraparlos. Ese día no hubo violencia. Muchos de los templarios ya habían abandonado sus hogares. Ese mismo día, en Tepalcatepec también se alzaron Juventino Cisneros y Alberto Gutiérrez. Los habitantes que decidieron unirse de manera permanente a la tarea de vigilancia se enrolaron con Hipólito Mora; Luis Antonio Torres, a quien apodaron “El Americano”; con “El Abuelo” Juan José Farías; con Juventino Cisneros, “Comandante Tilín”; y con Alberto Gutiérrez, “Comandante 5”. Se hicieron llamar las autodefensas,⁸⁸ término que usaron para subrayar que se defendían de Los Templarios sin mediación del gobierno. Ese mismo día un doctor que al regresar de Estados Unidos se instaló en Tepalcatepec y que daba citas médicas en el Centro Médico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) de Apatzingán y tenía una intensa actividad política, le avisó a su padre que se iba a unir a las autodefensas. Al día siguiente José Manuel Mireles se reunió con Hipólito Mora y le pidió unirse al grupo de vigilantes.⁸⁹

Los líderes de las autodefensas son, en buena medida, reflejo de la sociedad en la que viven y de los lazos de solidaridad que dieron vida a su organización.⁹⁰ Como me relataron Reyes Aparicio y José Antonio, varios niños, algunas mujeres y muchos jóvenes jornaleros se integraron a las guardias comunitarias. La motivación era clara: querían “deshacerse” de Los Caballeros Templarios porque ya no podían, según sus palabras, llevar su vida ordinaria. La violencia y la extorsión recurrentes ejercidas por Los Templarios los llevó a organizarse en cuanto vieron la oportunidad. Además, como ha documentado Lourdes Cárdenas, los habitantes de Tierra Caliente que participaban en las autodefensas recibían dinero de sus familiares de California, donde residen aproximadamente cuatro millones de michoacanos, para comprar armas. Incluso, Cárdenas recogió varios testimonios de paisanos que regresaron de California para unirse al movimiento.⁹¹ Muchos de los empresarios legales de la zona, entre ellos Hipólito Mora, decidieron contribuir para el sostén de las autodefensas. Vale la pena mencionar que los grupos de Tancitaro, municipio al norte de Tierra Caliente, se formaron con apoyo de los empresarios agroindustriales del aguacate.⁹² Sin embargo, como denunció Mireles, la violencia indiscriminada en Tierra Caliente de Los Templarios, que llegó a afectar a mujeres y niñas al hacerlas víctimas de rapto y violación, fue el trasfondo del surgimiento de las autodefensas.

La organización de las autodefensas de Buenavista y Tepalcatepec provocó una reacción adversa del gobierno de Fausto Vallejo. El secretario de gobierno, Jesús Reyna, las acusó de ser la punta de lanza del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) para entrar a Michoacán. De hecho, en ese momento el CJNG estaba aliado con el cártel de Sinaloa.⁹³ La acusación de Reyna concordaba con la versión de Servando Gómez Martínez, quien difundió un vídeo en la plataforma YouTube para acusar a las autodefensas de servir al CJNG por medio de Juan José Farías.⁹⁴ El gobierno federal retomó esta versión del surgimiento de las autodefensas y apoyó al gobierno de Fausto Vallejo en la tarea de limitar su avance. El 7 de marzo el Ejército mexicano detuvo

⁸⁷ Denise Maerker, *op. cit.*

⁸⁸ Aunque el término más adecuado es vigilantes, para revisar el tema se sugiere consultar a Martha K. Huggins, *Vigilantism and the State in Modern Latin America: Essays on Extralegal Violence*, Prager Publishers, Nueva York, 1991.

⁸⁹ Sanjuana Martínez, “Las batallas del doctor Mireles”, en *Nexos*, julio de 2014.

⁹⁰ Leticia Pineda, “La autodefensa de Aguillilla”, en *Nexos*, abril de 2014.

⁹¹ Lourdes Cárdenas, “Michoacanos al grito de guerra”, en *Nexos*, noviembre de 2014.

⁹² Liliana Padilla, “Aguacateros y Policía Federal crean en Tancitaro ejército de élite”, en *Milenio*, 5 de agosto de 2014.

⁹³ José Antonio Belmont, “Fuerzas militares pegan a autodefensas del Chapo”, en *Milenio*, 8 de marzo de 2013.

⁹⁴ “La Tuta, líder de Los Caballeros Templarios, envía mensaje en redes sociales”, 26 de abril de 2013. Puede consultarse en: <<https://www.youtube.com/watch?v=SCGJpwPpPBI>>. [16 de septiembre de 2015].

a 34 miembros de las autodefensas de Buenavista Tomatlán e incautaron 47 armas. Días más tarde la población de Buenavista increpó a las tropas por este hecho y decidió hacer un retén en la carretera que lleva a ese municipio desde Apatzingán para exigir su liberación. Los militares que se encontraban en la zona no pudieron regresar a su cuartel⁹⁵ y fueron llevados por los pobladores de La Ruana a una bodega donde fueron retenidos por un día. En esas condiciones, la Segob negoció con los pobladores su liberación a cambio de un operativo contra Los Caballeros Templarios y de defensores de oficio para sus familiares.⁹⁶ Un día después el Ejército tuvo un enfrentamiento con Los Caballeros Templarios y aunque la Sedena difundió que en ese choque había muerto Dionisio Loya Plancarte, después fue desmentida dicha información.⁹⁷

El presidente Enrique Peña Nieto, ante el avance de las autodefensas y la reacción de Los Caballeros Templarios, ordenó un operativo para capturar a los líderes de la agrupación criminal.⁹⁸ Durante los meses de presencia del Ejército en la región se dio una disputa especialmente tensa entre las autodefensas y Los Caballeros Templarios. En esos días, los segundos atacaron de manera recurrente a las poblaciones de Buenavista y Tepalcatepec, como lo narró Reyes Aparicio.⁹⁹ Pobladores de San José Chila, en Apatzingán, huyeron de su comunidad y pidieron auxilio a la 43 Zona Militar, ubicada en ese municipio, pero no recibieron respuesta.¹⁰⁰ Poco después, Los Caballeros Templarios establecieron un cerco alrededor de Buenavista, Tepalcatepec y Aguililla para impedir la entrada de alimentos y de gasolina.¹⁰¹ Como lo describiera un miembro de las autodefensas, cientos de personas buscaron refugio en municipios aledaños y en parques acuáticos que se encontraban en las carreteras. Después del bloqueo, las autodefensas de Tepalcatepec, Aguililla, Aquila, Coalcomán y Buenavista intentaron tomar la Presidencia Municipal de Apatzingán en protesta por el abandono por parte del Ejército. La Policía y los militares evitaron la toma, se enfrentaron brevemente con las autodefensas y pidieron a Hipólito Mora y a José Manuel Mireles que regresaran a sus municipios.¹⁰²

El fin de semana del 25 y 26 de octubre de 2013 fueron atacadas varias subestaciones de la Comisión Federal de Electricidad que proveían de energía al municipio de Apatzingán. Dichas subestaciones eran resguardadas por la Policía Municipal. Sin embargo, el 28 de octubre la Policía Federal tomó el control de la seguridad del municipio.¹⁰³ Días más tarde sucedió lo mismo en el municipio de Lázaro Cárdenas.¹⁰⁴ Para entonces, algunos indicios dejaron ver que el Ejército mexicano comenzaba a colaborar con las autodefensas de Michoacán.¹⁰⁵ De hecho, el gobierno federal permitió que las autodefensas tomaran la Presidencia Municipal de Tancítaro.¹⁰⁶ Este avance de las autodefensas también implicaría nuevos enfrentamientos del Ejército con Los Templarios en Parácuaro,¹⁰⁷ Apatzingán¹⁰⁸ y Tancítaro.¹⁰⁹

El avance de las autodefensas de Michoacán, a partir de noviembre,¹¹⁰ ya con el claro respaldo del Ejército mexicano, propiciaría que toda la región y otras zonas del estado experimentarían alzamientos de autodefensas. José Manuel Mireles entró a La Huacana y a Múgica el 18

⁹⁵ *El Universal*, “Increpa grupo a 47 militares en Michoacán”, 12 de marzo de 2013.

⁹⁶ *Excélsior*, “Liberan a militares secuestrados en Michoacán”, 13 de marzo de 2013.

⁹⁷ Miguel García Tinoco, “Muere presunto jefe de plaza templario durante enfrentamiento en Michoacán”, *Excélsior*, 15 de marzo de 2013.

⁹⁸ Alfredo Méndez, “Ejército y Policía Federal, tras los líderes templarios”, *La Jornada*, 25 de julio de 2013.

⁹⁹ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Reyes Aparicio, *op. cit.*

¹⁰⁰ *Excélsior*, “Desplazados piden a Ejército intervenir en Michoacán”, 8 de octubre de 2013.

¹⁰¹ *Milenio*, “Otro cerco templario en la Tierra Caliente”, 7 de octubre de 2013.

¹⁰² Adán García, “Calientan Apatzingán”, *Reforma*, 27 de octubre de 2013.

¹⁰³ *El Economista*, “Ejército y Policía Federal suplirán a policía de Apatzingán”, 28 de octubre de 2013.

¹⁰⁴ *Reforma*, “Toman militares Lázaro Cárdenas”, 5 de noviembre de 2013.

¹⁰⁵ *Reforma*, “Ligan a militares con autodefensas”, 10 de noviembre de 2013.

¹⁰⁶ Adán García, “Toma autodefensa Tancítaro y Pareo”, *Reforma*, 17 de noviembre de 2013.

¹⁰⁷ *El Economista*, “Enfrentamiento en Michoacán deja dos muertos”, 13 de noviembre de 2013.

¹⁰⁸ *DPA*, “Dos policías federales mueren en ataque en oeste de México”, 28 de noviembre de 2013.

¹⁰⁹ *Excélsior*, “Se registra nuevo enfrentamiento en Tancítaro, Michoacán”, 22 de noviembre de 2013.

¹¹⁰ *El Universal*, “Llegan militares a Michoacán”, 29 de noviembre de 2013.

de diciembre de 2013 para incitar al levantamiento.¹¹¹ Posteriormente lo haría en Churumuco y Aguililla.¹¹² Finalmente, las autodefensas avanzaron, pocos días después de año nuevo, al municipio de Parácuaro.¹¹³ El desafío de Los Templarios a las autodefensas y al Ejército no cesó. Este último repelió, con dos bajas, a un comando de hombres armados en Apatzingán.¹¹⁴ Nuevamente se dieron bloqueos por parte de Los Caballeros Templarios en Parácuaro, Múgica y Apatzingán.¹¹⁵ El gobernador Vallejo pidió la intervención del gobierno federal, el cual intentó desarmar de nueva cuenta, sin éxito, a las autodefensas.¹¹⁶ Sin embargo, la suerte de estas agrupaciones daría un giro el 5 de enero de 2014 cuando en un aterrizaje forzoso¹¹⁷ José Manuel Mireles, su coordinador y organizador,¹¹⁸ resultó herido.¹¹⁹ La caída de ese avión también significó su caída como líder de las autodefensas.

LA INTERVENCIÓN FEDERAL EN MICHOACÁN

Todo fue ordenado con pulcritud en el Salón Morelos del Palacio de Bucareli para la llegada de Miguel Ángel Osorio Chong, secretario de Gobernación. La mañana del 15 de enero de 2014, en conferencia de prensa, Osorio, acompañado del gobernador Fausto Vallejo, anunció la decisión del presidente: crear una Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán. En esa misma sala se encontraba Alfredo Castillo Cervantes, quien sería designado por el primer mandatario para dirigir dicha Comisión.¹²⁰ El día anterior había sido publicado el decreto en el *Diario Oficial de la Federación* que establecía las bases para su creación. Dicho decreto otorgaba al comisionado el mando de todos los delegados federales en Michoacán, la facultad de interlocución con la Segob, con el gobierno estatal y con los municipales, así como la capacidad de comandar a la Policía Federal y al Ejército cuando lo requiriese.¹²¹

El Ejército mexicano llegó de nueva cuenta a Apatzingán el mismo 15 de enero. El número de militares desplegados fue de 4,500. A estos se sumaron 4,800 policías federales.¹²² El objetivo era, nuevamente, desarmar a las autodefensas. Éstas no lo permitieron y avanzaron hacia algunas comunidades de Apatzingán bajo el mando de Estanislao Beltrán.¹²³

Dos días más tarde, el gobernador Vallejo, probablemente por órdenes del presidente Peña Nieto y el comisionado Castillo, designó a dos funcionarios cercanos a este último como miembros de su gabinete: José Martín Godoy Castro fue nombrado procurador general de Justicia del Estado y Carlos Hugo Castellanos como secretario de Seguridad Pública.¹²⁴ Ambos funcionarios habían sido subprocuradores de la Procuraduría Federal del Consumidor cuando Castillo dirigía esa instancia. De igual manera, durante esos meses el comisionado armó su

¹¹¹ *El Universal*, “Grupos de autodefensa ingresan a La Huacana y a Múgica”, 19 de diciembre de 2013.

¹¹² *El Universal*, “Avanzan grupos de autodefensas en Michoacán”, 30 de diciembre de 2013.

¹¹³ *DPA*, “Grupos de autodefensa toman otro municipio del oeste de México”, 5 de enero de 2014.

¹¹⁴ *El Economista*, “Mueren dos militares por emboscada en Apatzingán”, 6 de enero de 2014.

¹¹⁵ *El Economista*, “Tierra Caliente, incendiada por cuarto día consecutivo”, 13 de enero de 2014.

¹¹⁶ *Reforma*, “Chocan Ejército y autodefensas”, 14 de enero de 2014.

¹¹⁷ *CNN México*, “Líder de las autodefensas de Michoacán queda herido por accidente aéreo”, 5 de enero de 2014, puede consultarse en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/05/un-lider-de-las-autodefensas-de-michoacan-queda-herido-por-accidente-aereo>> [16 de septiembre de 2015].

¹¹⁸ *El Universal*, “El cazado de los templarios”, 6 de enero de 2014.

¹¹⁹ Benito Jiménez, “Se ausenta Mireles entre desconcierto”, *Reforma*, 15 de enero de 2014.

¹²⁰ Ciro Pérez Silva, “Devolveremos la tranquilidad a los michoacanos, asegura Osorio Chong”, *La Jornada*, 16 de enero de 2014.

¹²¹ “Decreto por el que se crea la Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán”, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de enero de 2014.

¹²² *DPA*, “Militares mexicanos toman control de poblados de Michoacán”, 15 de enero de 2014.

¹²³ *El Universal*, “Se enfrentan cártel y autodefensas”, 21 de enero de 2014.

¹²⁴ *CNN México*, “El gobierno de Michoacán reestructura el equipo de seguridad estatal”, 17 de enero de 2014, puede consultarse en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/17/el-gobernador-de-michoacan-reestructura-su-gabinete-de-seguridad>> [16 de septiembre de 2015].

propio equipo en la entidad. Inició con un grupo de ochenta personas que después se habría de expandir a más de setecientas.¹²⁵

Menos de dos semanas después de que Castillo iniciara labores, el 27 de enero de 2014 la Policía Federal arrestó a Dionisio Loya Plancarte, líder de Los Caballeros Templarios, en la ciudad de Morelia. El comisionado nacional de Seguridad Pública, Monte Alejandro Rubido, anunció que dicha detención era la primera de una serie que realizarían contra esa organización criminal.¹²⁶ Al día siguiente, Alfredo Castillo se reunió con las autodefensas de Michoacán para pactar una institucionalización de todos los vigilantes de la entidad (que según información del propio Castillo eran más de 20 mil). En el proyecto original de institucionalización se contemplaba la incorporación de las autodefensas por medio de los Cuerpos de Defensa Rurales de la Sedena.¹²⁷ Poco después, Hipólito Mora y Estanislao Beltrán entregarían sus armas en un módulo que instaló la Secretaría para el proceso de formalización de las autodefensas.¹²⁸ En el acuerdo que éstas negociaron con el comisionado se estableció que quienes fueran incorporados a los cuerpos policiales debían ser sometidos a pruebas de confianza y deberían entregar sus armas. A pesar de ello, la Sedena flexibilizó los requisitos para la incorporación de personas a las Defensas Rurales.¹²⁹ En el proceso, los rumores que asociaban a miembros de las autodefensas con Los Caballeros Templarios se extendieron. Algunos de estos personajes, los llamados “perdonados”, fueron integrados a los cuerpos de seguridad meses más tarde.¹³⁰

Una de las acciones más importantes del gobierno federal tuvo lugar en esos días. Se trató de un operativo desplegado el 4 de marzo de 2014 en el puerto de Lázaro Cárdenas que buscó desarticular las redes financieras y de tráfico ilegal de Los Caballeros Templarios. Ese día fueron decomisadas 124 máquinas pesadas para el procesamiento de minerales y 113 mil toneladas de mineral, probablemente extraído de las minas de Michoacán.¹³¹

En la mañana del 9 de marzo de 2014, elementos de la Sedena y de la Secretaría de Marina (Semar) interceptaron a Nazario Moreno González, líder de Los Caballeros Templarios, en el municipio de Tumbiscatio. Según Tomás Zerón de Lucio, director de la Agencia de Investigación Criminal de la PGR, en el intento de arrestar a Moreno González se dio un enfrentamiento entre los sicarios que protegían al criminal y las corporaciones de seguridad. El resultado fue la segunda y definitiva muerte de Nazario Moreno. Posteriormente se realizó la necropsia del capo y se confirmó su identidad con sus huellas dactilares. Ese mismo día la PGR hizo pública la fotografía de su cadáver.¹³² Ahora sí, y con evidencia, se aseguraba el fallecimiento de Nazario Moreno.

La entrega de armas de las autodefensas no supuso el fin de los conflictos internos. En Buenavista Tomatlán, Hipólito Mora denunció a Antonio Torres, El Americano, de conspirar para disputarle el liderazgo de las autodefensas de su municipio. Las acusaciones en contra de Mora en torno del asesinato de dos personas del grupo de Torres llevarían al arresto del primero¹³³ y allanaron el camino para que el segundo, en varias ocasiones acusado de colaborar con Los Caballeros Templarios, se hiciera del liderazgo de las autodefensas de Buenavista Tomatlán.¹³⁴ José

¹²⁵ Héctor de Mauleón, “Los secretos de Michoacán. Entrevista con Alfredo Castillo”, en *Nexos*, diciembre de 2014.

¹²⁶ Rodrigo Aguilar, “Fuerzas federales detienen al líder templario Dionicio Loya Plancarte”, *CNN México*, 27 de enero de 2014. Puede consultarse en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/27/fuerzas-federales-detienen-al-lider-templario-dionicio-loya-plancarte>>. [16 de septiembre de 2015].

¹²⁷ EFE, “Autodefensas de Michoacán firman pacto con gobierno para institucionalizarse”, 28 de enero de 2014.

¹²⁸ EFE, “Líderes de autodefensas de Michoacán se suman a proceso de regularización”, 30 de enero de 2014.

¹²⁹ *El Universal*, “Flexibiliza Sedena requisitos para legalizar autodefensas”, 6 de febrero de 2014.

¹³⁰ José Gil Olmos, “El comisionado Castillo, acusado de legalizar a criminales y filtrar videos”, en *Proceso*, 13 de agosto de 2014.

¹³¹ EFE, “Autoridades mexicanas decomisan 119 mil toneladas de minerales en Michoacán”, 4 de marzo de 2014.

¹³² Ciro Pérez Silva, “Confirman autoridades la muerte de Nazario Moreno, El Chayo”, en *La Jornada*, 10 de marzo de 2014.

¹³³ Ernesto Martínez Elorriaga, “Detienen a Hipólito Mora por la muerte de El Pollo y José Luis Torres”, en *La Jornada*, 12 de marzo de 2014.

¹³⁴ Posteriormente, en Michoacán, Hipólito Mora, quien salió de prisión, se enfrentó de nueva cuenta con Antonio Torres. En dicho choque armado murió su hijo, Manolo Mora. El enfrentamiento causó que Mora y Torres fueran

Manuel Mireles afirmó que lo habían amenazado otros líderes de las autodefensas por órdenes de Alfredo Castillo.¹³⁵

El gobierno federal continuó con los golpes espectaculares a Los Caballeros Templarios. El 1º de abril, la Policía Federal dio muerte a Enrique Plancarte en el municipio de Colón, Querétaro.¹³⁶ Cinco días más tarde fue arrestado Jesús Reyna, exgobernador de Michoacán y secretario de gobierno de Fausto Vallejo, por haber sido el contacto entre el gobierno del Estado y Los Templarios.¹³⁷

El gobierno federal decidió, finalmente, empujar el esquema de legalización de las autodefensas, las cuales se unirían a la Fuerza Rural, una corporación abandonada de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Michoacán.¹³⁸ José Manuel Mireles se opuso nuevamente al plan y declaró que no dejaría las armas. Esta posición le conllevó un alto costo, ya que fue destituido por el Consejo General de Autodefensas el 8 de mayo de 2014.¹³⁹ El 10 de mayo se dio a conocer a la nueva Fuerza Rural Estatal y Estanislao Beltrán fue nombrado como comandante de dicha corporación.¹⁴⁰

En medio del escándalo suscitado por las revelaciones de los lazos de Rodrigo Vallejo y Los Caballeros Templarios, el gobernador Fausto Vallejo renunció a la gubernatura de Michoacán en junio de 2014.¹⁴¹ Dos días más tarde tomó protesta Salvador Jara Guerrero, exrector de la Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, como gobernador interino. Semanas más tarde saltó a la luz pública una serie de videos en los cuales se veía a Rodrigo Vallejo departiendo con Servando Gómez Martínez. La PGR lo acusó de encubrimiento y lo consignó en el penal de Santiaguillo en el Estado de México.¹⁴² Vallejo Mora salió más tarde de prisión y regresó a la misma en diversas ocasiones para enfrentar diversas acusaciones criminales.

El 27 de junio de 2014, y antes de que pudiese llegar a Morelia, fue detenido José Manuel Mireles por posesión de armas de uso exclusivo del Ejército. El otrora líder de las autodefensas pretendía formar un movimiento nacional de autodefensas. Alfredo Castillo afirmó que no se toleraría que hubiese autodefensas armadas. Mireles, hasta la fecha, sigue preso. Aunque colegas suyos como Papa Pitufó y El Comandante 5¹⁴³ reconocen las capacidades de Mireles, también afirman que sus acciones estaban dañando a las autodefensas y su pacto con el gobierno. En cambio, Juventino Cisneros¹⁴⁴ y Semei Verdía¹⁴⁵ sostienen que eran necesarias las estrategias que Mireles proponía a futuro. Sin embargo, todos parecen coincidir en que Alfredo Castillo y la Comisión sí cumplieron con sus compromisos con las autodefensas.

Al acercarse el fin del año 2014 en Michoacán habían sido arrestados casi todos los líderes de Los Caballeros Templarios. Sin embargo, en el contexto de los sucesos de Iguala y como parte del decálogo para resolver los problemas de seguridad, el gobierno federal anunció un operativo

arrestados y consignados por diversos delitos. Hipólito Mora salió de prisión una vez más y fue postulado, sin éxito, como candidato a diputado federal por el Partido Movimiento Ciudadano. Todo esto se puede revisar en Juan Pablo Becerra Acosta, Liliana Padilla y Marco Coronel, “Mora, el cacique asesino, contra El Americano, el narco sicario”, en *Milenio*, 12 de marzo de 2014; y en Benito Jiménez, “Culpa Mora a Castillo de permitir el ataque”, en *Reforma*, 17 de diciembre de 2014.

¹³⁵ *Proceso*, “Denuncia Mireles amenazas de líderes comunitarios que colaboran con Castillo”, 1º de abril de 2014.

¹³⁶ Doris Gómora, “Rubido confirma muerte de Enrique Plancarte”, en *El Universal*, 2 de abril de 2014.

¹³⁷ Omar Sánchez de Tagle, “Arraigan a secretario de Gobierno de Michoacán por nexos con Templarios”, *Animal Político*, 6 de abril de 2014. Puede consultarse en: <<http://www.animalpolitico.com/2014/04/detienen-jesus-reyna-exgobernador-de-michoacan/>>. [17 de septiembre de 2015].

¹³⁸ José Gil Olmos, “Las autodefensas, en vías de emancipación”, en *Proceso*, 15 de abril de 2014.

¹³⁹ *Animal Político*, “Destituyen autodefensas a José Manuel Mireles; él niega expulsión”, 8 de mayo de 2014. Puede consultarse en: <<http://www.animalpolitico.com/2014/05/grupos-de-autodefensa-destituyen-jose-manuel-mireles-como-su-vocero-tambien-queda-fuera-del-consejo-general/>>. [17 de septiembre de 2014].

¹⁴⁰ Marcos Muédano, “Michoacán: oficializan Fuerza Rural Estatal”, en *El Universal*, 11 de mayo de 2014.

¹⁴¹ Arturo Rodríguez García, “Fausto Vallejo renuncia al gobierno de Michoacán”, en *Proceso*, 18 de julio de 2014.

¹⁴² David Vicenteño, “Consignan a Rodrigo Vallejo Mora por encubrimiento”, en *Excelsior*, 4 de agosto de 2014.

¹⁴³ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Alberto Gutiérrez, *op. cit.*

¹⁴⁴ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Juventino Cisneros, *op. cit.*

¹⁴⁵ Raúl Zepeda Gil, entrevista con Semei Verdía, *op. cit.*

en toda la región de Tierra Caliente, incluyendo Guerrero y Estado de México, y la desaparición de las policías municipales de toda esa zona en favor de los mandos únicos estatales.¹⁴⁶ Paralelamente, Alfredo Castillo disolvería el grupo de élite G250 de autodefensas que colaboró con el Ejército; ordenaría que ningún miembro de la Fuerza Rural abandonara su municipio de origen; anunciaría que la Sedena cuidaría de ahora en adelante del municipio de Apatzingán y que se seguía en la búsqueda de Servando Gómez Martínez, el último líder de Los Caballeros Templarios.

En la mañana del 22 de enero de 2015, Alfredo Castillo dejó la Comisión para Michoacán. Ese mismo día fue nombrado el general Felipe Gurrola como nuevo comisionado.¹⁴⁷ Un mes más tarde fue detenido Servando Gómez Martínez en la ciudad de Morelia por elementos de la Policía Federal.¹⁴⁸

CONCLUSIONES

El aumento de la violencia en Michoacán y el escenario de captura del gobierno local son sólo parte de un largo conflicto que ha tenido el Estado mexicano contra diversas organizaciones armadas, políticas o criminales, por el control de los beneficios económicos, legales e ilegales, de esa entidad de la República. El desarrollo económico agroindustrial por cuencas, la cercanía con puertos que dan al océano Pacífico y una geografía agreste fueron los factores más importantes que dieron lugar al surgimiento de organizaciones criminales con capacidades corruptoras y violentas nunca antes vistas.

En la narración se pueden notar diversas tendencias. Aunque Michoacán era una entidad que ya experimentaba un aumento de su tasa de homicidios a raíz del conflicto entre grupos delictivos, que se había dado por la interferencia de aquellos que operaban en el norte del país en el espacio del cártel del Milenio, resulta claro que la política de detenciones de líderes de organizaciones criminales, antes y después de los operativos, ha sido la estrategia que más ha impulsado la violencia entre los mismos cárteles y de éstos contra el Estado. La persecución estatal durante el gobierno de Calderón fue mucho menos efectiva para frenar a las organizaciones criminales, incluso provocando que las mismas cambiaran sus comportamientos dadas sus condiciones particulares y las del mercado de las drogas.

Cabe señalar que Michoacán, como otras entidades del país, ha estado sometido a una dinámica de intervenciones federales por las campañas de control de drogas y por la debilidad de sus instituciones locales. Era cuestión de tiempo para que una organización como Los Caballeros Templarios utilizara sus recursos para evadir las intervenciones federales y conseguir la connivencia del gobierno estatal. Sólo el surgimiento de las autodefensas, así como la nueva intervención federal dirigida por Alfredo Castillo, pudieron romper con el monopolio criminal de esta organización y reestablecer, de manera militarizada, la paz en esa entidad. Queda claro en esta narración que sólo una coparticipación de la sociedad organizada con las autoridades pudo detener el imperio criminal que por muchos años se gestó en Michoacán.

La narración que aquí ofrecí pone de relieve la complejidad del conflicto entre las organizaciones criminales y el Estado, además de las reacciones estratégicas entre ambos actores, mucho más allá de las tendencias generales del homicidio en el país. Es por ello que considero necesario que deben hacerse historias regionales sobre la violencia en México y descubrir las dinámicas particulares del conflicto armado, así como examinar la efectividad de las políticas y acciones gubernamentales.

¹⁴⁶ Marcos Muédano, y Francisco Nieto, "Procuraduría General de la República: en 13 municipios de Guerrero crimen elegía a mandos", en *El Universal*, 21 de enero de 2015.

¹⁴⁷ *CNN México*, "A un año de su llegada, Alfredo Castillo deja la Comisión para Michoacán", 22 de enero de 2015. Puede consultarse en: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2015/01/22/el-comisionado-alfredo-castillo-deja-michoacan>>. [17 de septiembre de 2015].

¹⁴⁸ Ignacio Alzaga, "Policía Federal captura a La Tuta", en *Milenio*, 27 de febrero de 2015.

La permanente crisis de Guerrero

Camilo Pantoja¹

207

INTRODUCCIÓN

Guerrero ha sido un estado históricamente violento;² sin embargo, durante la década de los noventa y hasta el año 2004 las cifras de homicidios en la entidad presentaron una clara tendencia a la baja.³ Ahora bien, tomando en cuenta que en los años noventa ya operaban algunas organizaciones criminales en la región, es necesario preguntarse por qué la violencia sólo empezó a aumentar de manera dramática a partir de la segunda mitad de la década del 2000. En este texto analizo la crisis de la seguridad en Guerrero en el periodo 2005-2015. Se parte del supuesto de que el incremento de la violencia estuvo relacionado con la fragmentación del mundo criminal, la cual fue un efecto, entre otros, de la estrategia de descabezamiento que utilizó el gobierno del expresidente Felipe Calderón (2006-2012) para combatir al crimen organizado en el país.

El texto está organizado en tres partes. En la primera se describe el contexto de la crisis de inseguridad que experimenta Guerrero desde hace varios años. El objetivo es mostrar cómo la violencia criminal alimenta otras problemáticas que, como la violación a los derechos humanos, se ha agudizado en tiempos recientes. En la segunda parte desarrollo un análisis de la violencia criminal en el estado durante el lapso 2005-2015. Esta aproximación está dividida en cuatro periodos, correspondientes cada uno a las distintas fases que atravesó la violencia del narcotráfico en la entidad. En el tercer apartado se mencionan las conclusiones, en donde claramente se señala que la crisis de seguridad en Guerrero no tiene solución en el corto plazo.

El primer periodo, entre 2005 y 2007, se caracteriza por la llegada de Los Zetas y luego de La Familia Michoacana al estado, grupos que vinieron a desafiar el cuasi monopolio que el cártel de Sinaloa ejercía en Guerrero. La segunda etapa, correspondiente a los años 2008 y 2009, se centra en los efectos que tuvo sobre la entidad la guerra que en el 2008 se desató entre el cártel de Sinaloa y sus hasta entonces aliados, los hermanos Beltrán Leyva. La tercera, correspondiente a los años 2010-2012, da cuenta de las consecuencias que sobre la violencia en la región tuvo la fragmentación de la organización de los Beltrán Leyva, situación que afectó particularmente a Acapulco. Por último, el periodo 2013-2015 está marcado por los enfrentamientos entre las organizaciones que, surgidas como escisiones de otros grupos criminales, lograron establecer su presencia en ciertas zonas del estado.

LA CRISIS DE LA SEGURIDAD EN GUERRERO, 2005-2015

Durante toda la década de los noventa y hasta el año 2005, la cifra de homicidios en Guerrero presentó una clara tendencia a la baja que sólo empezó a revertirse hasta 2006 (Gráfica 1). De-

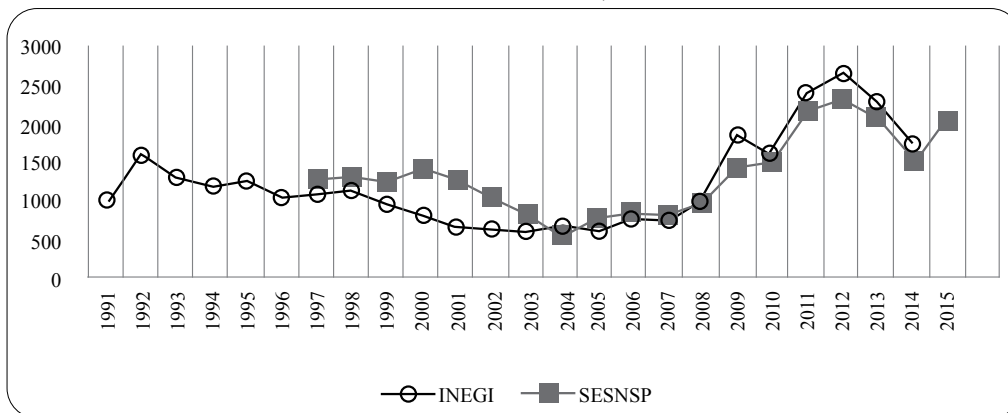
¹ El Colegio de México, A. C.

² Históricamente, la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en Guerrero ha sido muy superior al promedio nacional: en 1960, por ejemplo, mientras que la tasa de homicidios en el país era de 32, en Guerrero fue de 63.2. En 1970, la tasa en el país fue de 17.5, mientras que en Guerrero fue de 40.1. En 1980 fueron de 50.6 y 18.3, respectivamente (Secretaría de Salud, 1993 y 2010). En periodos más recientes, Guerrero tuvo las tasas de homicidio más altas de la nación: en 1990-1992, con 41.82; y en 1998-2000, con 32.05. Véase F. Escalante, *El homicidio en México entre 1990 y 2007*, El Colegio de México, Ciudad de México, 2009, p. 37.

³ Esto se observa más claramente en la Tabla 1; sin embargo, basta señalar que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cifra de homicidios en Guerrero se redujo tres veces entre los años 1992 y 2005. En efecto, mientras que en 1992 el INEGI reportó 1,589 homicidios en la entidad, dicho número disminuyó en el año 2004 a 591 casos.

trás del aumento inicial de la violencia estuvo la ofensiva que el cártel del Golfo lanzó sobre el estado en mayo de 2005. Para entonces, el cártel de Sinaloa controlaba las actividades de tráfico de drogas en la entidad y el conflicto por este territorio fue una más de las batallas de la guerra que libraban con el Cártel del Golfo en todo el país. La situación se agravó aún más a partir de finales de 2006, cuando La Familia Michoacana comenzó a incursionar en Tierra Caliente. Desde entonces inició en la región una escalada violenta que no ha logrado controlarse a pesar de los múltiples operativos que han desplegado las autoridades federales y estatales.

Gráfica 1
HOMICIDIOS EN GUERRERO, 1991-2015



FUENTE: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

El incremento de la violencia en Guerrero ha evolucionado a la par de la multiplicación de las organizaciones criminales que actúan en el estado. Si a principios de la década del 2000 el mundo del narcotráfico en la región era controlado por una sola corporación delictiva —el cártel de Sinaloa, para 2015 ya eran por lo menos diez los grupos del crimen organizado que operaban en 65 de los 81 municipios de la entidad.⁴ Ahora bien, si tomamos en cuenta que estas organizaciones cuentan para sus actividades con células criminales locales más pequeñas, el resultado es que en Guerrero trabajan actualmente alrededor de 25 de este tipo de agrupaciones, lo cual lo convierte en el segundo estado de la república con mayor densidad criminal.⁵

El principal interés de los grupos delincuenciales por operar en Guerrero está relacionado con la posición que dicho estado ocupa en el circuito del mercado ilegal de drogas en México. En efecto, de acuerdo con estimaciones oficiales basadas en el número de hectáreas destruidas, la entidad llegó a producir el 54 por ciento de la amapola mexicana en 2011. El 78.6 por ciento de esa producción se concentró en el denominado *Pentágono de la Amapola*, una región que llegó a producir el 42 por ciento de toda la amapola mexicana.⁶ Sin embargo, en los últimos años Guerrero ha reducido su participación en este mercado, a tal grado que para el 2015 se estimó que únicamente aportó el 36 por ciento de los opiáceos producidos en el país.⁷

⁴ Víctor Manuel Sánchez Valdés, “La lucha por el mercado de la droga en Guerrero”, *Nexos*, 12 de marzo de 2015, en: <<http://redaccion.nexos.com.mx/?p=6843>>.

⁵ Véanse, Eduardo Guerrero, “El estallido de Iguala”, *Nexos*, 1° de noviembre de 2014, en <<http://www.nexos.com.mx/?p=23086>>; y del mismo autor, “La inseguridad 2013-2015”, *Nexos*, 1° de enero de 2016, en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=27269>>.

⁶ Temoris Grecco y David Espino, “Guerra por el ‘oro rojo’ flagela a Guerrero”, en *El Universal*, 3 de febrero de 2015.

⁷ Rosalba Ramírez García, “Aumenta 26 por ciento la destrucción de sembradíos de amapola en Guerrero en los últimos quince años”, *El Sur de Acapulco*, 11 de abril de 2016, en: <<http://suracapulco.mx/2/aumenta-26-por-ciento-la-destruccion-de-sembradíos-de-amapola-en-guerrero-en-los-últimos-15-años/>>.

Lo anterior podría ayudar a explicar una parte del progresivo aumento de la violencia y de la inseguridad en Guerrero. Primero, porque un mayor número de organizaciones deben disputarse un mercado ilegal que, aunque sigue siendo lucrativo, ahora es más competido. Segundo, la violencia y la inseguridad también pueden incrementarse porque los grupos criminales más pequeños carecen de la capacidad necesaria para controlar todo el proceso de las grandes operaciones del tráfico de drogas. De allí que para suplir los ingresos que antes recibían por el narcotráfico incurran en comportamientos propios de la mafia, tales como la oferta de protección a los mundos legal e ilegal, así como en la comisión de delitos predatorios que, como el secuestro, requieren un uso más intensivo de acciones violentas.

Un problema adicional consiste en que, en Guerrero, además del crimen organizado existen otros actores que, como los grupos de autodefensa, las guerrillas, los sindicatos o los movimientos estudiantiles y sociales, también tienen capacidad para generar situaciones violentas e inestabilidad.⁸ Lo anterior, antes que sembrar un manto de duda sobre las legítimas demandas de las mencionadas organizaciones sociales, estudiantiles y magisteriales, busca crear conciencia de que la crisis de la seguridad en el territorio guerrerense no se da en un vacío político, sino que surge en el contexto de una aguda crisis social y política cuyas manifestaciones públicas en no pocas ocasiones terminan en episodios violentos, todo lo cual pone en evidencia la escasa capacidad del gobierno estatal para ejercer su autoridad y para cumplir con las funciones básicas que la sociedad le demanda.

Para tener una idea de las dimensiones de la crisis social del estado basta mencionar que de acuerdo con las cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Guerrero ocupó en 2014 el tercer lugar nacional en proporción de la población en condición de pobreza, con un 65.2 por ciento. Además, de acuerdo con los datos de la Encuesta Intercensal 2015, es el segundo estado con los niveles más altos de analfabetismo (13.6 por ciento) y el tercero en el rubro de menos años de escolaridad de los habitantes (7.7 años). Por último, habría que mencionar que según la organización no gubernamental “México ¿cómo vamos?”, el 76.7 por ciento de la población económicamente activa (PEA) de Guerrero se encuentra en condiciones de informalidad. No existe una relación directa entre pobreza y violencia, pero sí resulta necesario tenerlas en cuenta ya que la crisis de seguridad se alimenta de una profunda crisis política y social que ni las autoridades federales ni las estatales se han mostrado capaces de controlar.

La impunidad y la percepción de inseguridad son dos claros indicadores de la incapacidad de las autoridades para hacer frente a la crisis de la inseguridad en el estado. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), mientras que en México la cifra negra ha oscilado entre el 92 y el 94 por ciento entre los años 2011 y 2015; en Guerrero la misma ha rondado entre el 96 y 97 por ciento en el mismo periodo.⁹ Al respecto, un informe de la Open Society Foundation encontró que desde comienzos de 2005 y hasta abril de 2015, la Procuraduría General de Justicia de Guerrero inició 7,965 averiguaciones previas por el delito de homicidio doloso, de las cuales sólo el 9.6 por ciento (764) terminaron en sentencias condenatorias.¹⁰

Por otra parte, la percepción de la inseguridad en Guerrero llegó a un máximo del 86.9 por ciento en la Envipe 2013, una cifra muy superior al promedio nacional, que se situó en el 72.3 por ciento. Algo muy similar se encuentra cuando se analizan las estadísticas sobre el mismo tema registradas por la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (Ecopred) del 2014. De acuerdo con esta información, mientras que en la República mexicana el promedio de jóvenes entre 12 y 29 años que se sentían inseguros en su entidad

⁸ Eduardo Guerrero, “El estallido de Iguala”, *Nexos*, 1° de noviembre de 2014. Puede consultarse en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=23086>>.

⁹ La cifra negra de la Envipe hace referencia a los delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa. En la Envipe 2015 sólo San Luis Potosí superó la cifra negra de Guerrero.

¹⁰ Open Society Foundation, “Justicia fallida en el estado de Guerrero”, Nueva York, 2015, p. 8.

federativa llegaba al 50 por ciento, en Guerrero alcanzó el 81.5 por ciento en Acapulco, el 87.9 por ciento en Chilpancingo y el 82 por ciento en Zihuatanejo.

La incapacidad de las autoridades de los distintos niveles de gobierno para garantizar la seguridad en Guerrero se ha traducido en la proliferación de grupos de autodefensa y de policías comunitarias, todo lo cual ha complejizado aún más el escenario de la inseguridad en este estado. Si bien el origen de este tipo de agrupaciones en el territorio guerrerense se remonta a la constitución de la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias-Policía Comunitaria (CRAC-PC) en 1995, en años recientes ha sido tal su crecimiento que para 2013 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) registró la presencia de seis de estos grupos en 46 de los 81 municipios de la entidad.¹¹ Ahora bien, más allá del número de organizaciones de este tipo, el desafío más grave para la seguridad en Guerrero lo representan la conflictiva relación que tienen algunas de estas asociaciones entre ellas mismas y la posibilidad real de que el crimen organizado infiltre o auspicie algunas de estas iniciativas para usarlas en beneficio propio.¹²

Antes de cerrar este apartado me parece importante mencionar otras cifras que dan cuenta de la grave crisis de seguridad en tierras guerrerenses. En primer lugar están las relacionadas con el desplazamiento interno por violencia. Las investigadoras Laura Rubio y Brenda Pérez encontraron que, entre los años 2011 y 2015, en México se registraron 154 episodios de desplazamientos masivos debido a la violencia, de los cuales Guerrero concentró la mayoría, con el 21.5 por ciento.¹³ Por otra parte, un informe de la CNDH señaló que, en el caso de esta entidad sureña, el 84 por ciento de las personas desplazadas adujeron que el motivo había sido la actividad criminal violenta.¹⁴ Un ejemplo de cómo la fragmentación de las organizaciones criminales fue causante del aumento de la violencia, propiciando con ello el desplazamiento de personas, lo constituyen los acontecimientos ocurridos en la comunidad de Santa María Sur. Ubicado en el municipio de San Miguel Totolapan, en la región de Tierra Caliente, este asentamiento terminó abandonado por todos sus habitantes luego de que el grupo criminal que operaba en sus territorios se fragmentó y en el marco de sus disputas las distintas células empezaron a presionar a sus habitantes para que colaboraran con ellas.¹⁵

Las otras estadísticas que evidencian la grave crisis que atraviesa Guerrero están relacionadas con la violencia política, la intimidación a periodistas y el número de desaparecidos. Aunque la relación del crimen organizado con la política es un tema complejo que va más allá del asesinato de funcionarios públicos o candidatos, lo cierto es que estos números dan una idea

¹¹ CNDH, “Informe especial sobre los grupos de autodefensa y la seguridad pública en Guerrero”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2013, pp. 3 y 12-15. Puede consultarse en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2013_IE_grupos_autodefensa.pdf>.

¹² Entre el 9 y el 14 de mayo de 2015, la cabecera municipal de Chilapa estuvo sitiada por un grupo de 300 personas que decían ser policías comunitarios. Algunas versiones apuntan a que detrás de este episodio, que dejó diez personas desaparecidas, estuvo el grupo criminal “Los Ardillos”, el cual habría presionado a varias comunidades rurales de Chilapa para que entraran al pueblo exigiendo la captura de “El Chaparro”, líder de “Los Rojos” en la región. Véanse, Eduardo Yener, “Buscan comunitarios a Rojos y Ardillos en Chilapa”, *Quadratin*, 3 de febrero de 2016, en: <<https://guerrero.quadratin.com.mx/Buscan-comunitarios-a-Rojos-y-Ardillos-en-Chilapa/>>; y Eduardo Guerrero, “La inseguridad en Guerrero, 2013-2015”, *Nexos*, 1º de enero de 2016. Véase: <<http://www.nexos.com.mx/?p=27269>>.

También la autodefensa que surgió en junio del 2013 en Tecpan de Galeana, liderada por Leopoldo Soberanis, fue acusada de haber sido promovida por “Los Granados”. Puede consultarse, Ezequiel Flores, “Guerrero también va para allá...”, *Proceso* 1955, 20 de abril de 2014. Algo similar ocurrió con otro grupo de autodefensa que apareció en febrero del 2014, en Teloloapan, liderado por Pedro Pablo Urióstegui y del cual se dijo que era auspiciado por la agrupación criminal Guerreros Unidos: véase Ezequiel Flores, “Exedil prófugo encabeza nuevo grupo de autodefensa en Guerrero”, *Proceso*, 10 de febrero de 2014, en: <<http://www.proceso.com.mx/365340/exedil-profugo-encabeza-nuevo-grupo-de-autodefensa-en-guerrero>>.

¹³ Laura Rubio Díaz y Brenda Pérez Vásquez, “Desplazados por violencia: la tragedia invisible”, *Nexos*, 1º de enero de 2016. Puede consultarse en: <<http://www.nexos.com.mx/?p=27278>>.

¹⁴ CNDH, “Informe Especial sobre Desplazamiento Forzado Interno (DFI) en México”, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mayo de 2016.

¹⁵ Óscar Balderas, “Así es el hotel donde cabe todo un pueblo desplazado por el narco”, *Vice*, 15 de marzo de 2015; puede consultarse en: <<https://news.vice.com/es/article/asi-es-el-hotel-donde-cabe-todo-un-pueblo-desplazado-por-el-narco>>.

del poder intimidatorio de las organizaciones criminales. Es por ello que resulta tan preocupante que el último proceso electoral en la entidad, que concluyó en junio del 2015, haya terminado con tres políticos asesinados, incluyendo al candidato a la Presidencia Municipal de Chilapa, Ulises Fabián Quiroz (PRI-PVEM), y la candidata a la Presidencia Municipal de Ahuacutzingo, Aidé Nava González (PRD).¹⁶

En el caso de los periodistas la situación es todavía más compleja. Además de la presión de los criminales, los informadores en el estado de Guerrero han sido objeto de agresiones e intimidaciones por parte de políticos, de miembros de las fuerzas policiales y militares, y hasta de militantes de organizaciones sociales como la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación en Guerrero (CETEG). Al respecto, un informe de la ONG “Artículo 19” registró que los actos violentos contra comunicadores en la entidad se duplicaron entre 2014 y 2015, pasando de 28 en el primer año a 56 en el segundo.¹⁷ Por otro lado, un informe de la organización Freedom House reportó doce reporteros asesinados entre 2002 y 2014. De acuerdo con la CNDH, el 90 por ciento de los 109 casos de periodistas desaparecidos en México en el periodo 2000 a 2016 permanecen en la impunidad, y el 11 por ciento acontecieron en Guerrero.¹⁸

Por último, habría que mencionar el drama de los desaparecidos en el estado, una situación que aunque venía agravándose desde hacía ya bastante tiempo, sólo vino a ocupar las primeras planas de los periódicos tras la tragedia de Iguala, con la desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa. La CNDH, por ejemplo, documentó en Guerrero noventa casos de desaparición forzada entre 1990 y 2014; sin embargo, sólo 44 fueron investigados por la Procuraduría General de la República (PGR) y en ninguno de ellos las autoridades han presentado cargos contra persona alguna por la comisión de estos delitos.¹⁹ Por otra parte, en un informe del año 2015 se reporta que, de acuerdo con la información de la base de datos del profesor Chris Kyle, entre enero del 2012 y agosto del 2015 han sido exhumados 605 cadáveres de fosas comunes en Guerrero. En ese mismo informe se indica que la Red Guerrerense de Derechos Humanos ha reportado 400 desapariciones en el estado, pero que sólo 297 fueran reconocidas oficialmente.²⁰

La crisis de la inseguridad en Guerrero es evidente y las autoridades de los distintos niveles de gobierno no han conseguido controlarla a pesar de los múltiples operativos que desde 2007 vienen implementando de manera recurrente. En la siguiente sección analizaré el comportamiento de la actividad criminal en el periodo 2005-2015. El propósito es entender mejor la dinámica de la violencia dado que así sería posible proponer políticas de seguridad más eficaces que consigan superar dicha crisis.

EL COMPORTAMIENTO DE LA VIOLENCIA CRIMINAL EN GUERRERO, 2005-2015

Como se mencionó más arriba, el incremento de la violencia en Guerrero coincidió con el mayor número de organizaciones criminales que fueron apareciendo en el estado, principalmente con el arribo del cártel del Golfo. En efecto, hasta 2004 sólo operaba una gran organización criminal: el cártel de Sinaloa, a cargo en la entidad de los hermanos Beltrán Leyva, quienes llegaron

¹⁶ David Vicenteno, “Proceso electoral deja 21 políticos asesinados”, *Excelsior*, 6 de junio de 2016, en: <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/04/1027625>>.

¹⁷ Manuel Ureste, “El 2015 fue el año más violento contra la prensa en México: una agresión cada 22 horas”, *Animal Político*, 17 de marzo de 2016, en: <<http://www.animalpolitico.com/2016/03/en-2015-el-ano-mas-peligroso-para-las-mujeres-periodistas-en-mexico-dice-articulo-19/>>.

¹⁸ *Proceso*, “CNDH hace llamado enérgico para garantizar la seguridad de los periodistas”, *Proceso*, 11 de febrero de 2016, en: <<http://www.proceso.com.mx/429747/cndh-hace-llamado-energico-al-gobierno-a-garantizar-la-seguridad-de-los-periodistas>>.

¹⁹ Open Society Foundation, *Justicia fallida en el estado de Guerrero*, Nueva York, 2015, p. 8.

²⁰ Crisis Group, “Justicia denegada: desaparecidos en Guerrero, México”, en *Informe sobre América Latina*, núm. 55, 23 de octubre de 2015.

a la región desde la década de los noventa, cuando empezaron a crear una red criminal a partir de alianzas con personajes y células delictivas locales.

LA GUERRA ENTRE LOS CÁRTELES DEL GOLFO Y SINALOA EN GUERRERO, 2005-2007

La fragmentación del crimen organizado en Guerrero inició en 2005, con la ofensiva lanzada por el cártel del Golfo para apoderarse de la entidad. Esta batalla estuvo a cargo de quienes en ese momento eran el brazo armado del cártel, Los Zetas, y fue parte de la guerra que desde principios de la década del 2000 enfrentaba a los cárteles del Golfo y de Sinaloa por el control de Nuevo Laredo. Para hacerle frente al embate encabezado por Los Zetas, el cártel de Sinaloa conformó un grupo armado que, comandando por los hermanos Mario, Alberto y Salomón Pineda Villa, tomó el nombre de “Los Pelones”.²¹ El enfrentamiento entre Los Zetas y Los Pelones afectó particularmente a las regiones de Costa Grande y Acapulco. En ambas, la magnitud de la violencia generada por el crimen organizado comenzaría a mostrar los macabros contornos que llegaría a adquirir la guerra del narcotráfico en Guerrero.

No obstante, un análisis de las estadísticas de homicidios muestra que, en comparación con lo que sucedería después, el aumento de la violencia en este periodo fue moderado. De acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), entre los años de 2005 y 2015 se registró un total de 14,547 homicidios dolosos en Guerrero. De éstos, el 15 por ciento (2,392) ocurrieron de 2005 a 2007. Ahora bien, si analizamos los números de la base de datos “Violencia criminal en Guerrero” (VCG) –que sólo incluye acontecimientos violentos relacionados con el crimen organizado– hubo un total de 5,108 ejecuciones con este origen en el periodo 2005-2012. De ellos, el nueve por ciento (474) ocurrieron en el periodo 2005-2007. Sin embargo, más allá de las cifras, fue la contundencia de los actos violentos perpetrados por las bandas delincuenciales organizadas lo que alertó sobre la gravedad de la situación que estaba empezando a vivir el estado.

Como ejemplo de lo anterior podemos mencionar tres episodios violentos de esta guerra entre el cártel del Golfo y el de Sinaloa. El primero ocurrió en mayo de 2005, en Zihuatanejo, lugar al que arribó un grupo de Los Zetas con la misión de realizar un ataque en contra del cártel de Sinaloa. Estos últimos lograron neutralizar la embestida y luego de *levantar* a varios de los sicarios enviados por Los Zetas publicaron, en diciembre de 2005, un narcovideo que culminaba con la ejecución de uno de los secuestrados. El segundo episodio fue un enfrentamiento que tuvo lugar en enero de 2006 en las calles de Acapulco, en el cual presuntamente participaron sicarios de Los Zetas apoyados por elementos de la policía municipal, y en el que murió un importante lugarteniente del cártel de Sinaloa en Guerrero. La respuesta se produjo tres meses después, cuando aparecieron las cabezas de dos agentes municipales que habían participado. Por último, habría que mencionar el asesinato de siete personas a manos de Los Zetas en un ataque simultáneo a dos sedes policiales en Acapulco. Los criminales no sólo grabaron esta acción sino que dejaron un narcomensaje en el que desafiaban a las autoridades federales que desde el mes de febrero habían llegado al estado como parte del Operativo Conjunto Guerrero.

En este periodo la violencia estuvo concentrada en la región de Costa Grande, donde se registraron el 18 por ciento (382) de los homicidios, y en Acapulco, donde se documentó el 27 por ciento (581); es decir, que en estas dos regiones se concentraron el 45 por ciento (963) de las ejecuciones. Ahora bien, si revisamos la información de la base de datos VCG, la concentración geográfica de la violencia es mucho más marcada, ya que el 75 por ciento de los asesinatos (353) incluidos para este periodo se concentraron en tres regiones: Costa Grande, donde ocurrieron el

²¹ Juan Velez, “Guerrero: la atomización de los cárteles”, consultado en la página electrónica del Estado Mayor Presidencial, 15 de diciembre de 2014, <<http://www.estadomayor.mx/49940>>.

30 por ciento (142); Tierra Caliente, donde sucedió el 24 por ciento (112); y Acapulco, donde tuvo lugar el 21 por ciento (99) de las muertes violentas provenientes del crimen organizado. Al respecto vale la pena tener en cuenta que el incremento de la violencia en la región de Tierra Caliente inició en el año 2006, luego del surgimiento de La Familia Michoacana, organización que buscó expandirse en algunas regiones de Guerrero colindantes con Michoacán.

LA RUPTURA DEL CÁRTEL DE SINALOA, 2008-2009

La crisis de seguridad en Guerrero se agravó con la ruptura interna que dividió al cártel de Sinaloa en dos bandos. Uno de ellos era el liderado por los hermanos Beltrán Leyva y el otro por Joaquín Guzmán Loera, quien contó con el apoyo de los líderes más importantes de esa organización criminal. Esta confrontación obligó a los operadores locales del cártel a tomar partido. Los hermanos Beltrán Leyva, que llevaban varios años de dominio territorial en Guerrero, retuvieron la mayor parte de esta estructura armada.²² De esta manera, a la presencia de Los Zetas y de La Familia Michoacana en Guerrero, se añadía ahora la fragmentación del cártel de Sinaloa, todo lo cual se iba a traducir en una aguda elevación de la violencia, sobre todo en ciertas regiones del estado.

De acuerdo con los datos del SESNSP, en los años 2008 y 2009 ocurrieron el 15 por ciento (2,382) de todos los homicidios registrados en Guerrero en el periodo 2005-2015. Es decir, en el lapso de dos años se registró casi la misma cantidad de ejecuciones que en los tres años del inicio de la etapa: 2005-2007. Un claro ejemplo de este aumento de la violencia fue que mientras en el año 2008 el SESNSP documentó 951 asesinatos en el estado, esta cifra se elevó a 1,431 en 2009, esto es, de un año a otro los casos aumentaron en poco más del 50 por ciento. Por otra parte, de acuerdo con la información de la base VCG, en el bienio 2008-2009 tuvo lugar el 19 por ciento (974) de todas las muertes violentas relacionadas con el crimen organizado en la entidad ocurridas en el ciclo 2005-2015. Lo cual significa que, siguiendo la información de la base VGC, los homicidios registrados en el estado en 2008-2009 aumentaron en poco más del 100 por ciento respecto del lapso 2005-2007.

La violencia criminal experimentó, en el transcurso de ese par de años, una intensificación más que una transformación respecto del periodo previo. Lo anterior está relacionado con el incremento de casos en los cuales las víctimas aparecían desmembradas, torturadas, decapitadas, incineradas o con narcomensajes. Al respecto habría que mencionar que, de acuerdo con la información de VGC, entre los lapsos 2005-2007 y 2008-2009 la aparición de cuerpos decapitados o de cabezas aumentó un 119 por ciento; la de cadáveres desmembrados se elevó un 1,300 por ciento; y el hallazgo de restos humanos incinerados subió un 127 por ciento. Por otra parte, los narcomensajes encontrados en las víctimas o en lugares públicos incrementaron su número en un 289 por ciento de un periodo a otro.²³

Ahora bien, resulta importante aclarar que la violencia criminal en Guerrero en el periodo estudiado estuvo concentrada en ciertas regiones y municipios. Un ejemplo de lo anterior es que, de acuerdo con información de la base de datos VGC, en los años 2008 y 2009 surgieron reportes de hechos violentos atribuidos al crimen organizado en 55 de los 81 ayuntamientos del estado; sin embargo, en sólo cinco de ellos se concentró el 49 por ciento (376) de los mismos: Acapulco (15 %), Pungarabato (10%), Petatlán (9%), Zihuatanejo (7%) y Chilpancingo (7%).

Otra manera de analizar esta concentración de la violencia es observar su comportamiento regional. En efecto, según las cifras de VCG las regiones de Tierra Caliente y Costa Grande, que en conjunto representaban el 19 por ciento de la población estatal en el año 2010, centralizaron

²² Juan Veledíaz, *ibidem*.

²³ Los decapitados y la aparición de cabezas pasaron de 21 en el lapso 2005-2007, a 46 en el de 2008-2009. Los desmembrados crecieron de dos en el 2005-2007, a 28 en el de 2008-2009. Los cadáveres incinerados saltaron de once en el primer caso a 25 en el segundo, y los narcomensajes de 18 a setenta, respectivamente.

el 59 por ciento (574) de las ejecuciones provenientes de las organizaciones criminales ocurridas en el transcurso de 2008 y 2009.

En Tierra Caliente, donde también la violencia aumentó de manera desproporcionada en el periodo, la principal confrontación se dio entre Los Zetas y La Familia Michoacana. Los primeros, aunque fueron menos exitosos en su propósito de controlar zonas del territorio de Guerrero, lograron seguir teniendo presencia en el estado mediante una serie de alianzas informales con los grupos afines a los hermanos Beltrán Leyva activos en esta región.²⁴ Por su parte, La Familia Michoacana siguió su proceso de expansión en los territorios de Tierra Caliente.²⁵ Por último en Acapulco, donde la violencia estallaría de manera dramática en la siguiente etapa, los Beltrán Leyva aún mantenían un férreo control de las actividades criminales en el puerto y resistían con éxito los intentos que emprendían Los Zetas para disputarle la plaza. Así, mientras que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) Acapulco acumuló en este lapso de tiempo el 22 por ciento (637) de los homicidios en el estado, en la base de datos VCG, que sólo incluye asesinatos relacionados con el crimen organizado, esta cifra alcanza el 14 por ciento (140).

LA GUERRA POR ACAPULCO, 2010-2012

Arturo Beltrán Leyva fue abatido por la Marina el 16 de diciembre de 2009 en Cuernavaca. El hecho desató una oleada de violencia que, aunque azotó a Guerrero en general, tuvo sus peores efectos en el puerto turístico de Acapulco. En efecto, las cifras del INEGI muestran como el número de homicidios en Acapulco pasó de 467 en 2010 a 1,114 en 2011, es decir, aumentaron un 138 por ciento en sólo un año. Para 2012 las ejecuciones en el puerto fueron 1,271, lo que supuso que la tasa de asesinados por cada cien mil habitantes llegara a 143, con lo cual retuvo el lugar alcanzado el año anterior como la ciudad más violenta del país.²⁶ Esta situación llevó a que Acapulco ocupara en el 2011 el primer lugar como la ciudad más violenta del mundo.²⁷

En los tres años que van de 2010 a 2012 ocurrieron la mayoría de asesinatos del periodo 2005-2015. En efecto, de acuerdo con el SESNSP, en ese trienio se llevó el 36.4 por ciento (5,968) de los homicidios dolosos del decenio analizado. Por otro lado, las expresiones de violencia también se elevaron de manera dramática en esos mismos años. La base de datos VCG demuestra cómo, en comparación con el ciclo anterior, 2010-2012, la aparición de cabezas o cuerpos decapitados aumentó un 347 por ciento; los hallazgos de cadáveres desmembrados en un 389 por ciento; y la proliferación de cuerpos incinerados en un 286 por ciento, mientras que los narcomensajes se dispararon en un 267 por ciento.²⁸

Esta situación fue también un resultado de la progresiva fragmentación de la organización criminal liderada por los hermanos Beltrán Leyva. En el caso de Acapulco, esta atomización inició cuando, tras la muerte de Arturo Beltrán Leyva, su organización se dividió en dos facciones. La primera fue liderada por Héctor Beltrán Leyva, “El H”; Ismael Coronel, “El Judío”, y Sergio Villarreal Barragán, “El Grande”, quienes a su vez establecieron pactos con Los Zetas con el objetivo de retener el control del crimen organizado en Acapulco. La segunda facción la

²⁴ Víctor M. Sánchez, “Radiografía de las organizaciones criminales que operan en Guerrero”, *Animal Político*, 19 de noviembre de 2014. Puede consultarse en: <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/11/19/radiografia-de-las-organizaciones-criminales-que-operan-en-guerrero/>>.

²⁵ Víctor M. Sánchez, *ibidem*.

²⁶ Para tener una idea de la magnitud de esta crisis habría que tener en cuenta que en 2012 la tasa de homicidios en el país fue 21.5 por cada cien mil habitantes.

²⁷ *Excelsior*, “Acapulco desbancó a Juárez como... la ciudad más violenta del mundo”, 27 de octubre de 2011, en: <<http://www.excelsior.com.mx/2011/10/27/nacional/777647>>.

²⁸ En el periodo 2010-2012 se documentó la aparición de: 218 cadáveres decapitados y cabezas; 137 cuerpos desmembrados; 92 restos incinerados y 16 desollados; y 345 narcomensajes.

dirigían Edgar Valdéz Villarreal, alias “La Barbie”, Carlos Montemayor, “El Charro”, y Gerardo Álvarez, “El Indio”.²⁹

Más tarde, luego de la captura de Edgar Valdéz Villarreal, acaecida en agosto del 2010, la estructura bajo su mando se fracturó. Varios de sus lugartenientes desconocieron el liderazgo de Carlos Montemayor y adoptaron el nombre de Cártel Independiente de Acapulco (CIDA). En un principio al CIDA se articularon Gerardo Álvarez, “El Indio”; Benjamín Flórez Reyes, “El Padrino”; Moisés Montero Álvarez, “El Coreano”; Antonio Barragán, “El Melón”; y Víctor Aguirre. El momento definitivo de esta ruptura fue el secuestro y asesinato de veinte personas originarias de Michoacán en acontecimientos ocurridos en Acapulco en octubre del 2010.³⁰ Las dos facciones rechazaron ser los autores de estos hechos y acusaron a su contraparte de haber confundido a estos turistas con gente enviada por La Familia Michoacana con el objetivo de tomar el control del puerto.³¹

Tiempo después de estos sucesos, la confrontación en la ciudad turística quedó básicamente restringida a una disputa entre el CIDA y “La Oficina” o “La Empresa”, nombres con los cuales empezó a identificarse la organización liderada por Héctor Beltrán Leyva, que mantuvo su alianza con Los Zetas. Sin embargo, a finales del 2011 el CIDA sufrió una nueva ruptura interna, de la cual surgió una facción que sería conocida como “La Barredora”. Esta asociación, conducida por Christian Arturo Hernández Tarín, “El Chris”, y por Eder Jair Sosa, “El Cremas”, obtuvo el apoyo del cártel de Sinaloa y creó un brazo armado que fue bautizado como “El Comando del Diablo”.

Ahora bien, Acapulco no fue la única zona afectada por la violencia. La región de Costa Grande, donde el INEGI reportó un total de 1,009 homicidios en el trienio 2010-2012, fue la segunda más violenta después del puerto. Aunque Rogaciano Alba Álvarez y Rubén “El Nene” Granados ya no actuaban en ese territorio,³² sus sucesores continuaron la confrontación entre las dos organizaciones. En el caso de “El Nene” fue su hermano, Salvador “La Chava” Granados, quien asumió el liderazgo de la agrupación que sería conocida como “Los Granados”.

En enero de 2014 diversos medios informaron que desde septiembre de 2013 los lugartenientes de Rogaciano Alba —aún preso— habían negociado un pacto con Los Granados. Este acuerdo, en el que también participó el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), fue oficializado mediante un narcocorrido en el que se anunciaba la creación de un grupo denominado “Fuerza Guerrerense”, el cual tenía el objetivo de expulsar a Los Caballeros Templarios del estado.³³

Por otra parte, fue en este momento que las peores manifestaciones de violencia empezaron a hacerse sentir en las regiones Centro y Norte de Guerrero. En la región Centro los actos violentos estuvieron también directamente relacionados con la fragmentación de la organización de los hermanos Beltrán Leyva. En esta zona el lugarteniente de Arturo Beltrán Leyva era Jesús Nava Romero, “El Rojo”, quien fue abatido en el mismo operativo de la Marina en diciembre de 2009 donde cayó su jefe. Luego de la muerte de Nava Romero, el liderazgo de su organización pasó a manos de su sobrino, José Ángel Nava Merino, “El R2”, quien optó en un principio por apoyar

²⁹ Víctor M. Sánchez, “Radiografía de las organizaciones criminales que operan en Guerrero”, en *Animal Político*, 19 de noviembre de 2014. Véase: <<http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/11/19/radiografia-de-las-organizaciones-criminales-que-operan-en-guerrero/>>.

³⁰ *El Sur de Acapulco*, “Confirma la Procuraduría que fueron levantados 20 michoacanos en Costa Azul”, 3 de octubre de 2010, en: <http://el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id_nota=89120>.

³¹ *Vanguardia*, “Carlos Montemayor González: El Narcocharro”, 27 de noviembre de 2010, en: <<http://www.vanguardia.com.mx/carlosmontemayorgonzalezelnarcocharro-598984.html>>.

³² Rubén “El Nene” Granados fue capturado en abril del 2009 en Tecpan de Galeana. Véase Laura Reyes, “Detienen a El Nene Granados en Tecpan; lo captura el Ejército”, *La Jornada*, 15 de abril de 2009, en: <<http://www.lajornada-guerrero.com.mx/2009/04/15/index.php?section=sociedad&article=006n1soc>>; Rogaciano Alba Álvarez fue arrestado en Guadalajara, Jalisco, en febrero de 2010; Véase Gustavo Castillo, “Capturan a Rogaciano Alba, presunto autor intelectual del asesinato de Digna Ochoa”, *La Jornada*, 12 de febrero de 2010, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/02/12/politica/011n1pol>>.

³³ Ezequiel Flores, “La lucha se extiende a Guerrero”, *Proceso*, 21 de enero de 2014, en: <<http://www.proceso.com.mx/362936/la-lucha-se-extiende-a-guerrero-2>>.

a la estructura criminal que quedó bajo la conducción de Edgar Valdéz Villarreal, “La Barbie”.³⁴ Sin embargo, la captura de este último impulsó la autonomía del grupo criminal liderado por Nava Merino y que luego de su fallecimiento pasó a ser conocido como Los Rojos. Esta organización tuvo en un principio que luchar en contra de La Familia Michoacana en las regiones Centro y Norte del estado; y luego tuvo que hacer frente a la expansión de Guerreros Unidos.³⁵

Los Guerreros Unidos hicieron su primera aparición pública en diciembre de 2011 con varios narcomensajes en los que se atribuían el asesinato de tres personas en Morelos.³⁶ Sin embargo, el origen de esta organización puede rastrearse hasta los primeros años de la década del 2000, cuando los hermanos Beltrán Leyva conformaron en Guerrero el grupo de “Los Pelones”, una especie de ejército privado a su servicio que quedó bajo el mando de los hermanos Pineda Villa.³⁷ En septiembre de 2009, pocos meses antes de su muerte, Arturo Beltrán Leyva inició una purga al interior de su organización y en ella cayeron, entre otros, los hermanos Mario y Alberto Pineda Villa, conocidos como “El MP” y “El Borrado”. Ambos fueron asesinados, según lo anunciaban varios narcomensajes firmados por el capo, por “traidores y secuestradores”.³⁸ Algunos de los hombres bajo el mando de los Pineda Villa y otros lugartenientes de los hermanos Beltrán Leyva en la región decidieron apoyar a “La Barbie” luego del asesinato de Arturo, y así quedó conformado el núcleo inicial de la organización que sería conocida como Guerreros Unidos. El nuevo grupo criminal se asentó en Iguala, municipio desde el cual inició un proceso expansivo que le permitió dominar la región Norte del estado y debido al cual terminó enfrentado con Los Rojos y La Familia Michoacana cuando intentó incursionar en otras zonas de Centro y de Tierra Caliente.

Por último, habría que mencionar el surgimiento de la agrupación delictiva conocida como “Los Ardillos”. Esta organización fue otra escisión de la estructura de los hermanos Beltrán Leyva. Su centro de operaciones es el municipio de Quechultenango y desde allí empezaron a expandirse hacia otras zonas de las regiones Centro y La Montaña, lugares en donde entraron en disputa con Los Rojos. En un principio, esta banda estuvo liderada por Celso Ortega Rosas, “El Ardillo”, quien fue capturado en el 2008, y poco después asesinado a los pocos días de salir de la cárcel en 2011.³⁹ Luego de la muerte de “El Ardillo”, el mando de su corporación pasó a manos de sus hijos, Celso y Antonio Ortega Jiménez, los cuales continuaron la confrontación con Los Rojos. Uno de los hechos más llamativos relacionados con el grupo es que Bernardo Ortega Jiménez, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), otro de los hijos de “El Ardillo”, llegó a ser el presidente del Congreso del estado.

LAS GUERRAS POR EL CENTRO Y NORTE DE GUERRERO, 2013-2015

Uno de los elementos más interesantes de este periodo consiste en que, aunque los homicidios habían empezado a descender en Guerrero –en 2012 hubo 2,310 homicidios dolosos; en 2013 fueron 2,087 y en 2014, 1,514–, en el 2015 repuntaron y alcanzaron la cifra de 2,016. Es decir, en un solo año, de 2014 a 2015, los asesinatos aumentaron un 33 por ciento.

³⁴ *Reforma*, “Enfrenta merma organización criminal”, 19 de diciembre de 2012, p. 9.

³⁵ Véanse Chris Kyle, “Violence and Insecurity in Guerrero”, The Mexico Institute, Woodrow Wilson Center for Scholars–Justice in Mexico, University of San Diego, Washington D. C., 2015; y Víctor M. Sánchez, “How to Reduce Violence in Guerrero”, Woodrow Wilson Center for Scholars. Washington D. C., 2015.

³⁶ *InSight Crime*, “Guerreros Unidos”, 19 de abril de 2015, en: <<http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-mexico/guerreros-unidos>>.

³⁷ Juan Velez, “Guerrero: la ‘atomización’ de los clanes”, en *Estado Mayor*, 15 de diciembre de 2014. Para consultar: <<http://www.estadomayor.mx/49940>>.

³⁸ *Reforma*, “Llega a su fin el clan Pineda”, 20 de diciembre de 2009.

³⁹ Héctor de Mauleón, “¿Quiénes diablos son Los Ardillos?”, *Milenio*, 11 de noviembre de 2015. Puede consultarse en: <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/politica/2015/11/16/quienes-diablos-son-los-ardillos>>.

Los principales conflictos relacionados con el crimen organizado en este periodo en Guerrero se concentraron en las regiones Norte y Centro del estado, lugares donde tuvo sus peores manifestaciones el enfrentamiento entre Los Rojos y Guerreros Unidos. El ejemplo más notable de esa confrontación fue el ataque en contra de un grupo de estudiantes normalistas ocurrido en Iguala el 26 de septiembre del 2014. Este episodio, que dejó un saldo de seis personas muertas y 43 desaparecidas, fue investigado por un equipo internacional de expertos que ha dejado entrever no sólo las falencias que en materia de investigación criminal aquejan a las instituciones del país, sino también la complejidad del problema de los grupos criminales organizados en Guerrero.

Al respecto baste mencionar que aún no ha sido totalmente esclarecida la intervención de diversos cuerpos de seguridad en estos hechos, siendo todavía más preocupante la probada participación de autoridades civiles. Un hecho relevante en este sentido es que luego de este episodio salieron a relucir los vínculos de doce alcaldes del estado con el crimen organizado,⁴⁰ destacadamente los de José Luis Abarca (PRD), presidente municipal de Iguala en la fecha del ataque a los normalistas y quien está casado con María de los Ángeles Pineda Villa, hermana de Mario, Alberto y Salomón Pineda Villa.⁴¹

Otro de los grandes conflictos que ha generado el repunte de la violencia en años recientes en la entidad tiene lugar en los límites entre las regiones Centro y La Montaña. Esta disputa enfrenta a las estructuras de Los Rojos y Los Ardillos, organizaciones que han asolado en particular al municipio de Chilapa, donde a principios de mayo entró un grupo de trescientos supuestos policías comunitarios que sitiaron la cabecera municipal y exigían la captura de quien era el líder local de Los Rojos. De acuerdo con diversas versiones periodísticas, los supuestos comuneros habían sido movilizados por Los Ardillos con el objetivo de expulsar al grupo rival de la región.⁴²

En el caso de la Costa Grande, la violencia había cedido debido en parte al pacto suscrito en septiembre de 2014 por Los Granados, la estructura de Rogaciano Alba Álvarez, y el Cártel Jalisco Nueva Generación. Sin embargo, el asesinato de Víctor Manuel Camacho, regidor de Morena en Tecpan de Galeana, evidenció el rompimiento de esta tregua.

Por último, la situación en Acapulco resulta particularmente preocupante. En el puerto los homicidios habían disminuido en 2013 y 2014; sin embargo, ya en 2015 aumentaron un 53 por ciento respecto del año anterior, al pasar de 590 a 902 (Gráfica 2). De alguna forma, este reciente incremento de la violencia tiene que ver con que el CIDA perdió el control de las actividades criminales en la ciudad, el cual había obtenido gracias al debilitamiento de la organización de los hermanos Beltrán Leyva y a la desaparición de La Barredora.⁴³ La captura de Víctor Aguirre, líder del CIDA, fue un factor que incentivó a sus enemigos a lanzar una ofensiva con el objetivo de desplazar a esta agrupación y así hacerse con el control de las actividades delictivas en el puerto. De esta manera, por un lado el CJNG y el cártel de Sinaloa están realizando nuevos intentos en la lucha por Acapulco, mientras que por el otro, distintas versiones indican que la esposa de Héctor Beltrán Leyva, Clara Elena Laborín Archuleta, está reorganizando su estructura criminal y reforzándose para ganar la plaza.

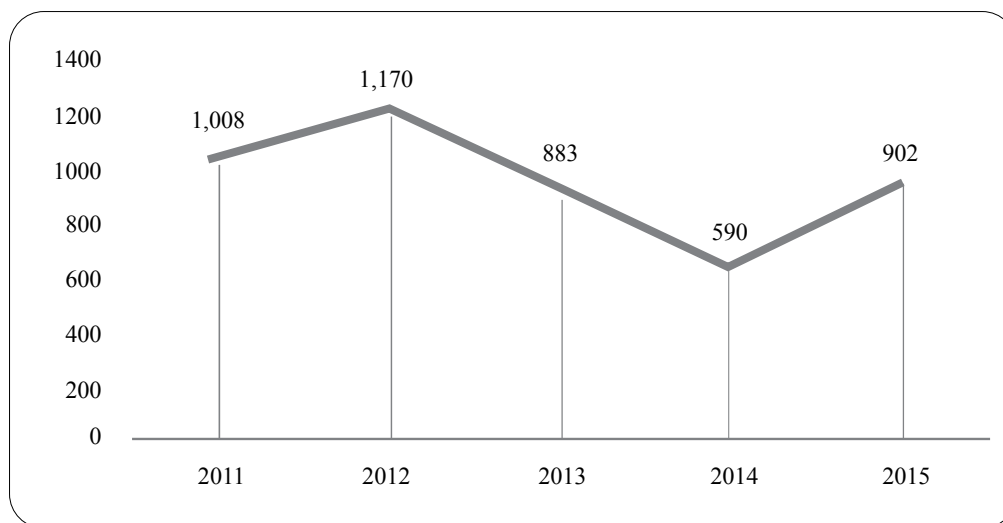
⁴⁰ Pablo Becerra-Acosta, “12 alcaldes de Guerrero, bajo la lupa ‘antinarco’”, *Milenio*, 17 de noviembre de 2014. Puede verse en: <http://www.milenio.com/politica/12_alcaldes_de_Guerrero_bajo_lupa_antinarco-alcaldes_relacionados_con_el_narco_0_410958901.html>.

⁴¹ Salomón Pineda Villa, “El Salo” o “El Molón”, es considerado otro líder de Guerreros Unidos. El Salo fue arrestado en mayo del 2009, pero salió libre en 2013, año desde el que se presume volvió a integrarse a la actividad criminal. En octubre del 2014 la Procuraduría General de la República anunció la captura de Salomón Pineda Villa en Cuernavaca; sin embargo, el entonces gobernador de Morelos negó dicha información y el Ejército no se pronunció al respecto.

⁴² Héctor de Mauleón, “¿Quiénes diablos son Los Ardillos?”, *Milenio*, 11 de noviembre de 2015. Puede consultarse en: <<http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/hector-de-mauleon/nacion/politica/2015/11/16/quienes-diablos-son-los-ardillos>>.

⁴³ Chris Kyle, *Violence and Insecurity in Guerrero*, Mexican Institute, Woodrow Wilson Center for Scholars-Justice in Mexico, University of San Diego, 2015, pp. 22-23.

Gráfica 2
HOMICIDIOS DOLOSOS EN ACAPULCO, 2011-2015



FUENTE: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

CONCLUSIÓN

La crisis de inseguridad en Guerrero no parece que vaya a resolverse en un futuro cercano. Aunque las cifras de la violencia venían mostrando una reducción desde 2013, el repunte de los homicidios a partir de 2015 invita a pensar que en el corto plazo los habitantes del estado seguirán padeciendo los peores efectos de una criminalidad violenta cuyas raíces, aunque difíciles de desentrañar, deben estudiarse y analizarse. Alan Knight⁴⁴ plantea que la violencia no puede tratarse como algo meramente irracional, sino como un mecanismo funcional al cual se recurre porque existe un sistema de incentivos que la alientan y permiten. En el caso de Guerrero es evidente que la mayor parte de las manifestaciones actuales del fenómeno están relacionadas con el crimen organizado. Es decir, se trata de una violencia que responde a la necesidad que tienen los grupos criminales de imponerse por medio de la fuerza dentro de un mercado ilegal que resulta muy lucrativo precisamente porque está fuera de la ley.

La política prohibicionista no ha logrado resolver la problemática del narcotráfico, y peor aún, ha generado oleadas de violencia en los países que, como México o Colombia, han ocupado un lugar importante como territorios clave para la producción y el tránsito de drogas ilegales. Es necesario insistir en cómo Guerrero resulta un claro ejemplo del fracaso de la política prohibicionista. En esta entidad, la presencia militar del Estado para combatir la producción de enervantes ha sido una constante desde finales de la década de los sesenta,⁴⁵ y después de más de cincuenta años continúa siendo una zona de producción importante de amapola y de marihuana. El problema, además de su ineficacia, es que la mencionada política prohibicionista está teniendo otros efectos aún más preocupantes sobre la gobernabilidad política en los escenarios locales. Sobran los casos de autoridades estatales o municipales cooptadas o infiltradas que por miedo o por voluntad propia han terminado al servicio del crimen organizado.

⁴⁴ Alan Knight, *Guerra, violencia y homicidio en el México moderno*, en *Clivajes*, núm. 1, enero-junio de 2014, p. 32.

⁴⁵ C. A. Flores, *El Estado en crisis: crimen organizado y política, desafíos para la consolidación democrática*, tesis de doctorado, UNAM, Ciudad de México: 2005.

En este análisis, el propósito fue elaborar un diagnóstico de la violencia criminal en Guerrero en el periodo 2005-2015. El objetivo era mostrar cómo más allá de la irracionalidad con la cual se puede caracterizar el uso de la violencia en el estado, también es posible entenderla dentro de un contexto más amplio en el cual juega un papel central la rentabilidad de las actividades ilegales.

Como conclusión sólo queda insistir en la necesidad de plantear alternativas para afrontar los problemas relacionados con la violencia generada por el crimen organizado. Un punto de partida debería ser entender mejor las dinámicas locales que explican por qué los campesinos de las zonas más marginadas recurren al cultivo de drogas ilegales, cuando son precisamente ellos quienes reciben la menor parte de las ganancias, al tiempo que además son el eslabón más débil de la cadena. Esto indica que está presente un elemento de necesidad que trasciende cuestionamientos morales, y es partiendo de ello que deberíamos replantearnos hacia dónde deberían dirigirse los esfuerzos estatales en materia de combate al narcotráfico.

Cártel Jalisco Nueva Generación: elementos a considerar sobre la reconfiguración de las organizaciones del tráfico de drogas en México

Carlos Flores Pérez¹

221

Este ensayo proporcionará algunos elementos descriptivos y de análisis en lo referente al surgimiento, los antecedentes y características esenciales de la organización delictiva que se ha auto-definido como Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), en el contexto de las transformaciones en la dinámica organizacional y operativa del tráfico de drogas, tras nueve años de iniciarse la confrontación que en contra de ellas emprendió el gobierno mexicano.

El análisis del surgimiento de esta organización delictiva requiere partir de al menos cuatro factores concurrentes: a) la dinámica histórica de las organizaciones tradicionales dedicadas al tráfico de drogas en la región occidental del país y en el estado de Jalisco, en particular; b) las fracturas dentro de la organización criminal con más influencia en la entidad, iniciadas en 2008; c) las alianzas y confrontaciones entre diversos grupos delictivos que se han desarrollado en el país desde la década anterior y hasta el presente; y d) las transformaciones en la lógica criminal de algunas organizaciones, que ha derivado en el surgimiento de una delincuencia organizada paramilitar. A continuación se analizarán cada una de estas dimensiones.

DINÁMICA HISTÓRICA DE LAS ORGANIZACIONES DEL TRÁFICO DE DROGAS EN JALISCO

El estado de Jalisco ha sido por décadas una de las zonas de operación de diversas organizaciones dedicadas a la producción y trasiego de drogas psicoactivas ilegales. En el occidente del país, las redes delictivas con mayor trayectoria, predominio de mercado y expansión en dicho negocio fueron las de Sinaloa. Como resultado de la Operación Cóndor, realizada por el Ejército mexicano en la segunda mitad de la década de 1970 en Sinaloa, Durango y Chihuahua, varios de los traficantes oriundos de la primera de esas entidades se asentaron en Jalisco y dirigieron desde ahí la logística de sus actividades ilícitas.²

Las redes sinaloenses no han sido monolíticas. Estos grupos estuvieron encabezados por Miguel Ángel Félix Gallardo, su líder de mayor jerarquía, quien tenía entre sus operadores principales a Ernesto Fonseca Carrillo y Rafael Caro Quintero. En 1985, el asesinato del agente de la Drug Enforcement Administration (DEA), Enrique Camarena Salazar, marcó el inicio de la decadencia de esta organización, que derivó en las detenciones de Fonseca y Caro en ese mismo año y, finalmente, en abril de 1989, del propio Félix Gallardo.³

La reconfiguración que entonces tuvo lugar implicó el ascenso de varias figuras que mantuvieron presencia muy importante en la entidad. Por ejemplo, tras el declive de Miguel Ángel Félix Gallardo se consolidó el liderazgo del también sinaloense Amado Carrillo Fuentes, quien contó en su momento con el apoyo de varios traficantes hasta entonces asociados al primero, como Héctor Luis “El Güero” Palma Salazar; Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera e Ignacio

¹ Investigador del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

² Carlos Antonio Flores Pérez, “Jalisco en la escena del tráfico de drogas”, en Marcos Pablo Moloeznik y Abelardo Rodríguez Sumano (coords.), *Seguridad y justicia en Jalisco; escenarios y propuestas*, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco-Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia-Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2016, p. 423.

³ Miguel Ángel Félix Gallardo fue detenido el 8 de abril de 1989, en Guadalajara, Jalisco. Véase *El Norte*, “Arrestan a ‘zar del narcotráfico’”, 10 de abril de 1989, versión en línea.

“Nacho” Coronel Villarreal. Las redes criminales ligadas con estos tres personajes mantuvieron en Jalisco una presencia muy importante, que trascendió la muerte del propio Amado Carrillo en julio de 1997 y, de hecho, se incrementó tras la rearticulación de los grupos sinaloenses en torno a Joaquín Guzmán, tras su fuga del Centro Federal de Readaptación Social (Cefereso) de Puente Grande, Jalisco, en enero de 2001.⁴

La nueva alineación de grupos sinaloenses —de la que ya estaba excluido el heredero del antiguo cártel de Juárez, Vicente Carrillo Fuentes, hermano de Amado— ha sido usualmente conocida como el cártel de Sinaloa, con Joaquín Guzmán Loera, Ismael “El Mayo” Zambada García, Juan José “El Azul” Esparragoza Moreno e Ignacio “Nacho” Coronel Villarreal como principales figuras.⁵ Hasta 2008, la alianza incluía también a la organización de los hermanos Beltrán Leyva. Esta estructura criminal se mantuvo relativamente estable a lo largo de siete años.

FRACTURAS DENTRO DE LA ORGANIZACIÓN CRIMINAL CON MÁS INFLUENCIA EN JALISCO

Hacia 2008, la alianza se fracturó tras la captura de Alfredo “El Mochomo” Beltrán Leyva, hermano de Arturo “El Barbas” Beltrán Leyva, uno de los principales operadores de la organización. Arturo Beltrán percibió la captura de su hermano como una traición de Joaquín Guzmán, a quien él había apoyado durante su estancia en prisión, en la logística inmediata a su fuga y, además, en su intento por hegemonizar diversas zonas estratégicas para la producción, trasiego y exportación de drogas, como Nuevo Laredo, Monterrey y Acapulco, entre otras.

Esta ruptura tuvo efectos directos en el escenario del tráfico de drogas en Jalisco, que comenzó a sufrir una escalada de violencia. A partir de 2008, los Beltrán Leyva iniciaron una confrontación en contra de los intereses de Joaquín Guzmán Loera en varios estados, incluyendo Jalisco, y en contra del principal operador de la organización en esa entidad, Ignacio “Nacho” Coronel.⁶

Ignacio Coronel, duranguense de nacimiento, era uno de los asociados antiguos del denominado cártel de Sinaloa y en los últimos años, además de mantener activa su red de trasiego de cocaína provista por organizaciones colombianas, había montado una vasta infraestructura de laboratorios clandestinos para la producción de metanfetaminas en Jalisco. La zona de operación era favorable por la cercanía con dos puertos estratégicos y con un historial considerable en la introducción de precursores químicos: Manzanillo, Colima, y Lázaro Cárdenas, Michoacán.

La fractura en la organización intensificó la violencia en las zonas donde Coronel tenía intereses y alianzas, como Durango, Jalisco y Michoacán.⁷ El 29 julio de 2010, Ignacio Coronel fue abatido a tiros por el Ejército mexicano, en un operativo para capturarlo, realizado en la zona metropolitana de Guadalajara.⁸

⁴ Gustavo Castillo y Cayetano Frías, “Se fugó ‘El Chapo’ Guzmán del penal de Puente Grande; arraigan al director y 33 custodios”, *La Jornada*, 21 de enero de 2001, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2001/01/21/fugo.html>>.

⁵ United States House of Representatives, Western Hemisphere Subcommittee, Committee on Foreign Affairs and the Oversight, Investigations, and Management y Committee on Homeland Security, *Is Merida Antiquated?*, parte 2: “Updating US Policy to Counter Threats of Insurgency and Narco-Terrorism” Statement for the Record of Rodney G. Benson, Assistant Administrator Chief of Intelligence”, Drug Enforcement Administration, United House of Representatives, 4 de octubre de 2011, p. 4, en: <<http://docplayer.net/14935400-Introduction-background.html>>.

⁶ *Reforma*, “Pelean Jalisco a ‘Nacho’ Coronel. Revela aprehendido que pretendían disputarle la plaza a capo de Sinaloa”, 4 de junio de 2008, versión en línea.

⁷ Los Beltrán ordenaron el secuestro y asesinato de Alejandro Coronel, un menor de edad hijo de Ignacio Coronel y éste, en venganza, abdujo a Elena Laborín Archuleta, esposa de Héctor Beltrán Leyva, a quien decidió no asesinar. Véase Ricardo Ravelo, “Poderoso y en la sombra”, en *Proceso*, núm. 1759, 10 de julio de 2010, p. 8.

⁸ El operativo tuvo lugar en la colonia Colinas de San Javier, una exclusiva zona residencial habitada por las élites política y empresarial locales, que comparten Guadalajara y el municipio metropolitano de Zapopan. Véase Alberto Osorio M., Gloria Reza y Felipe Cobián R., “La cacería”, en *Proceso*, núm. 1761, 1º de agosto de 2010, p. 6.

ALIANZAS Y CONFRONTACIONES ENTRE DIVERSOS GRUPOS DELICTIVOS FUERA DE JALISCO

En la zona limítrofe con Michoacán, diversos grupos criminales dedicados al tráfico de drogas en esa entidad –especialmente los miembros de la familia Valencia, líderes de la organización conocida como cártel del Milenio– mantenían alianzas comerciales con los sinaloenses, especialmente con Ignacio Coronel.⁹ También recibían el refuerzo armado de las organizaciones sinaloenses en la lucha que los Valencia y grupos afines –denominados Anti-Zetas o Mata-Zetas– sostenían en un primer momento contra la alianza Los Zetas-La Familia Michoacana y, luego de la ruptura entre estos grupos y la escisión del segundo, en contra de Los Caballeros Templarios.¹⁰

Varios de los hechos de violencia que se desarrollaron en Michoacán, en la zona colindante con Jalisco, tuvieron entre sus actores sustantivos a diversas figuras delictivas que posteriormente aparecerían como actores ligados al Cártel Jalisco Nueva Generación, según se verá más adelante.¹¹

La violencia en el occidente se sumaba a la presente en otras entidades de la República. La alianza de grupos sinaloenses intentaba hegemonizar el tráfico de drogas en zonas donde operaban otras agrupaciones, entre ellas, la organización Carrillo Fuentes, en Ciudad Juárez, Chihuahua; la organización Arellano Félix, en Tijuana, Baja California; y la de Osiel Cárdenas Guillén y su grupo armado, Los Zetas, que posteriormente se hicieron autónomos, en varias entidades del noreste y sur del país.

Al menos desde 2007, los narcos sinaloenses formaron un grupo armado que emplearon en su confrontación con las organizaciones rivales. En los mensajes de amedrentamiento que dejaban junto con los cadáveres de sus enemigos firmaban con la denominación “Gente Nueva”. Este grupo ejecutó acciones de violencia en diversas entidades, como Chihuahua (Ciudad Juárez), Guerrero, Durango y Sinaloa.¹² De acuerdo con la información que expuso la Secretaría de la Defensa Nacional, su líder era un sinaloense vinculado con Joaquín Guzmán Loera, de nombre Noel “El Flaco” Salgueiro Nevarez, quien fue detenido por los militares en Culiacán, Sinaloa, en octubre de 2011.¹³

Sin embargo, también otras acciones de violencia extrema tuvieron lugar en áreas muy distantes bajo la firma de Gente Nueva. Por ejemplo, en Veracruz, un comando armado, al que se identificó como parte de esta asociación, se enfrentó al Ejército en julio de 2009;¹⁴ esa organización criminal había incursionado en la entidad con el objetivo de confrontar a Los Zetas.¹⁵

Es probable que algunas de estas estructuras armadas vinculadas con el cártel de Sinaloa enfrentaran sus propios realineamientos a la luz de las escisiones y confrontaciones que se describieron más arriba. En marzo de 2012, una nota de prensa expuso declaraciones de Erick Valencia Salazar, a quien se identificaba como líder del Cártel Jalisco Nueva Generación y se le atribuía el control del ingreso de cocaína y efedrina por el puerto de Manzanillo, Colima –una de las zonas anteriormente controladas por el referido Ignacio Coronel. Según la misma información, Valencia Salazar envió a un grupo de Mata-Zetas al estado de Veracruz, el cual ejecutó a 35 personas en Boca del Río.¹⁶ Erick “El 85” Valencia Salazar había sido detenido por el Ejército

⁹ Ricardo Ravelo, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰ *Reforma*, “Se arma ‘El Abuelo’ en Centroamérica”, 22 de febrero de 2014, versión en línea.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Patricia Dávila, “Ciudad Juárez, batalla sin destino”, en *Proceso*, edición especial núm. 28, abril de 2010, p. 13.

¹³ Radio Data System (RDS), “Cae el ‘Flaco Salgueiro’, lugarteniente del Chapo”, *El Economista*, 5 de octubre de 2011, en: <<http://eleconomista.com.mx/seguridad-publica/2011/10/05/cae-flaco-salgueiro-lugarteniente-chapo>>.

¹⁴ Ricardo Ravelo, “Como en Vietnam, como en Irak...”, en *Proceso*, núm. 1707, 19 de julio de 2009, p. 9.

¹⁵ *Noroeste*, “Aparece cadáver en Veracruz con mensajes para Zetas”, *Noroeste. Portal de Sinaloa*, 9 de abril de 2007, en: <<http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=260674>>.

¹⁶ Abel Barajas, “Vinculan a El 85 con la matanza de 35 presuntos Zetas en Veracruz”, *El Sur. Periódico de Guerrero*, 13 de marzo de 2012, en: <<http://suracapulco.mx/archivoelsur/archivos/9780>>.

mexicano en marzo de 2012 en Zapopan, Jalisco. Su arresto dio lugar al bloqueo de calles y avenidas, y al incendio de 26 vehículos en la zona metropolitana de Guadalajara. Valencia Salazar había sido uno de los colaboradores de Ignacio Coronel y, tras la muerte de éste, formó parte de una facción de los remanentes de su organización, confrontada con sus anteriores compañeros que bajo la denominación de La Resistencia disputaban al grupo de Valencia Salazar el control del tráfico de drogas en Jalisco y Colima. El grupo de Valencia Salazar se autonombró Cártel Jalisco Nueva Generación.¹⁷

Junto con Valencia Salazar fue detenido uno de sus subalternos, José Luis Salazar Gutiérrez, quien según la nota de prensa había mantenido las operaciones de la organización en Michoacán, Morelos, Guerrero y Veracruz.¹⁸

Es de destacarse el antecedente de las relaciones de Erick Valencia Salazar con los grupos michoacanos que enfrentaron primero a la alianza Los Zetas-La Familia Michoacana y, posteriormente, a la derivación de la segunda de estas agrupaciones: Los Caballeros Templarios. De acuerdo con información publicada varios años antes por el semanario *Proceso*, Erick Valencia Salazar era parte del denominado cártel del Milenio, encabezado por el michoacano Armando Valencia Cornelio, que tenía dos operadores principales en ese estado: Salvador “El Chava Lentes” Revueltas Ureña y Luis Valencia Valencia. Entre los cabecillas de la organización se contaba también a Juan José “El Abuelo” Farías Álvarez.¹⁹

Este era uno de los líderes del grupo Anti-Zetas o Mata-Zetas. Encabezaba las operaciones de esa organización armada en los municipios de Tepalcatepec, Sahuayo, Aguililla y Jiquilpan, en Michoacán. Es hermano del exalcalde de la primera de estas localidades, Uriel Álvarez Farías, quien gobernó Tepalcatepec entre 2008 y 2011, tras haber sido postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).²⁰

Juan José Farías Álvarez fue sentenciado a tres años de prisión por portación de arma de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas y por delitos contra la salud, tras ser detenido por autoridades federales en el municipio de Buenavista Tomatlán, Michoacán. Tras purgar su condena, “El Abuelo” Farías Álvarez reapareció vinculado a algunos grupos de autodefensas que surgieron en Michoacán hacia 2014. En medios de comunicación circuló incluso una fotografía en la que aparecía en una reunión de integrantes de las autodefensas con el entonces comisionado federal para atender el problema de la inseguridad en Michoacán, el exsubprocurador federal y exprocurador del Estado de México, Alfredo Castillo.²¹

Otra nota de prensa, que también publicó una foto de este funcionario con “El Abuelo” Farías Álvarez, señalaba además que éste había sido miembro del Décimo Quinto Cuerpo de Caballería de Defensas Rurales, adscrito a la 43 Zona Militar en Apatzingán, Michoacán. Añadía que en 2007 había adquirido en Centroamérica un arsenal de doscientos rifles de asalto AK-47 para la organización criminal en la que participaba.²²

A mediados de la primera década del siglo, otros operadores de la organización eran integrantes de la familia González Valencia que participaban en el trasiego de cocaína desde Colombia y tenían actividades delictivas en Chiapas, Tabasco y Veracruz, además de Michoacán.

¹⁷ CNN México, “La Sedena presenta al presunto líder del Cártel Jalisco Nueva Generación”, *Expansión*, 12 de marzo de 2012, en: <<http://expansion.mx/nacional/2012/03/12/la-sedena-presenta-al-presunto-lider-del-cartel-jalisco-nueva-generacion>>.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Proceso*, “Los Valencia y su conglomerado criminal”, *Proceso*, núm. 1623, 9 de diciembre de 2007, en: <<http://www.proceso.com.mx/90375/los-valencia-y-su-conglomerado-criminal>>.

²⁰ *Milenio*, “¿Quién es ‘El Abuelo’ del cártel de Los Valencia?”, 10 de febrero de 2014, en: <http://www.milenio.com/policia/Juan-Jose-Farias-Abuelo-Valencia-cartel-templario-autodefensa_0_242976051.html>.

²¹ La foto aparece en *ibid*. Véase también: *Proceso*, “Comisionado de Michoacán pacta estrategias de seguridad con líder del cártel de Los Valencia”, *Proceso*, núm. 1945, 8 de febrero de 2014, en: <<https://hemeroteca.proceso.com.mx/?p=364359>>.

²² Editora AR, “Se arma El Abuelo en Centroamérica”, *La opción de Chihuahua*, 24 de febrero de 2014, en: <<http://laopcion.com.mx/noticia/28649>>.

Entre ellos destacaba Abigail “El Cuini” González Valencia, cuñado de Nemesio “El Mencho” Ocegüera, quien estaba casado con su hermana, Rosa González Valencia. En abril de 2015, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, a través de su Oficina para el Control de Recursos Extranjeros (Office of Foreign Assets Control, OFAC), estableció que los cuñados Nemesio Ocegüera Cervantes y Abigail González Valencia encabezaban una red criminal que integraba al Cártel de Jalisco Nueva Generación-Los Cuinis. Sus operaciones se extendían a Jalisco, Nayarit, Colima, Michoacán, Estado de México, San Luis Potosí y Veracruz. González Valencia, detenido por las autoridades mexicanas en febrero de 2015, enfrenta una acusación penal radicada en el Distrito de Columbia de la Corte Federal de Estados Unidos, por encabezar una empresa criminal continuada, es decir, el equivalente al delito de delincuencia organizada.²³ Información de prensa referente a expedientes judiciales de la Procuraduría General de la República (PGR) vinculó también al ya mencionado Juan José Farías Álvarez con Nemesio Ocegüera.²⁴

ESTRUCTURA Y REDES

Según la DEA, el Cártel Jalisco Nueva Generación es una derivación del cártel de Sinaloa.²⁵ Para el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, lo es del cártel del Milenio.²⁶ En función de lo expuesto en páginas anteriores, ambas versiones son correctas, pues las redes criminales que integran el tráfico de drogas en México y en otros países a menudo operan con una lógica de asociación entre grupos, además de los cambios en sus alianzas que experimentan a lo largo del tiempo, de manera que su identificación como parte de una estructura claramente definida y permanente no arroja siempre la visión más nítida de ellas. Por eso, más que atender a la reproducción usual de organigramas delictivos de la estructura armada y operativa —que por otra parte no suele ser pública—, en esta sección se retoma como elemento objetivo, para determinar la pertenencia a la organización delictiva y evidenciar la red de asociados que participan con ella, aspectos más sutiles de su operación criminal: la integración de los recursos de procedencia ilícita a la economía formal.

Investigaciones de la Procuraduría General de la República relacionan desde 2007 al ya referido Erick Valencia Salazar con el empresario de origen chino Zhenli Ye Gon, a quien en ese mismo año las autoridades mexicanas le incautaron 205.6 millones de dólares en efectivo en una casa en las Lomas de Chapultepec, en la Ciudad de México, y a quien se identificaba como proveedor de precursores químicos para la producción de metanfetaminas.²⁷ Zhenli Ye Gon proveía tales sustancias tanto a la organización de Ignacio Coronel Villarreal como a la de los Valencia, su asociada en Michoacán. La misma investigación estableció que el empresario suministraba también precursores químicos a Salvador Revueltas Ureña, “El Chava Lentos”, y se le relacionó igualmente con Juan José Farías Álvarez, “El Abuelo”.²⁸ Estos vínculos fueron de nuevo seña-

²³ U.S. Department of the Treasury y Office of Foreign Assets Control, *CJNG & Los Cuinis Drug Trafficking Organizations*, abril de 2015, en: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/04082015_cjng_los_cuinis_chart.pdf>.

²⁴ Abel Barajas, “Un ‘Abuelo’ con historial”, *Reforma*, 8 de febrero de 2014, en: <<http://www.reforma.com/nacional/articulo/730/1458947/?gclidorigen=1>>.

²⁵ DEA Strategic Intelligence Section, *DEA Intelligence Report. Mexico: Updated Assessment of the Major Drug Trafficking Organizations' Areas of Dominant Control*, Drug Enforcement Administration, julio de 2015, en: <<https://www.dea.gov/docs/dir06415.pdf>>.

²⁶ U.S. Department of Treasury, *Treasury Sanctions Two Major Mexican Drug Organizations and Two of their Leaders*, U.S. Department of Treasury Press Center, 8 de abril de 2015, en: <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/j110020.aspx>>.

²⁷ *Terra*, “Ligan a ‘El 85’, líder del CJNG, con Zhenli Ye Gon”, 10 de marzo de 2012, en: <https://noticias.terra.com.mx/mexico/estados/jalisco/ligan-a-el-85-lider-del-cjng-con-zhenli-ye-gon,231d4ead2df5310Vgnvcm3000009_afl54d0R-CRD.html>.

²⁸ *Ibidem*. Véase también, *Terra*, “Liga PGR a alcaldes michoacanos detenidos con Zhenli Ye Gon”, 29 de mayo de 2009, en: <<https://noticias.terra.com.mx/mexico/seguridad/liga-pgr-a-alcaldes-michoacanos-detenidos-con-zhenli>>.

lados en 2014, en el contexto de las reuniones del comisionado federal en Michoacán, Alfredo Castillo, con integrantes de los grupos de autodefensa que surgieron en este estado, entre los que figuraba Farías Álvarez, según se ha señalado.²⁹

La importación de precursores químicos destinados a la producción de metanfetaminas de esta red criminal tenía puntos relevantes de ingreso, como el puerto de Veracruz, y el de Lázaro Cárdenas, Michoacán.³⁰ Embarcos de sustancias químicas que resultaron ser precursoras de efedrina, por parte de la empresa de Zhenli Ye Gon, Unimed –o Pharm Chem–, habían sido documentados al menos desde 2006. La compañía tenía establecida una de sus plantas en Toluca, Estado de México.³¹ En 2014, sus instalaciones, en los límites de los municipios mexiquenses de Toluca y Metepec, fueron reconvertidas en un centro de mando de la policía del Estado de México, después de que la administración del gobernador Eruviel Ávila adquiriera la planta de catorce mil metros cuadrados.³²

La OFAC del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos ha imputado responsabilidades al empresario Naim Libien Tella, vicepresidente del periódico *Unomásuno*, así como a este medio de comunicación, por su relación con el CJNG. Según información de prensa, tras ser adquirido el diario por esta persona, abandonó su sede original para establecerse en el Paseo Tollocan, en Toluca, Estado de México;³³ no obstante, la OFAC señala que su domicilio oficial continúa ubicándose en la colonia San Rafael de la Ciudad de México. De cualquier manera, otro medio de comunicación de la familia Libien, *Diario Amanecer* –que constituye una filial de *Unomásuno*– sí se encuentra establecido en el Estado de México. La compañía de aerotaxis de la misma familia, también vinculada por la OFAC con el CJNG, se llama Aerolíneas Amanecer y registra como dirección el Hangar 6 de la Zona C, en Aviación General sin número, también en Toluca, Estado de México.³⁴

Diversas notas de prensa han destacado la cercanía de Naim Libien Kauí con Martha Sahagún de Fox y con Arturo Montiel, en la época en que éstos eran respectivamente la primera dama y gobernador del Estado de México.³⁵ En Jalisco, según la información que hizo pública la OFAC, la familia Libien controla la empresa Valgo Grupo de Inversión, cuyo domicilio oficial es avenida Bogotá 3007, colonia Circunvalación Américas, CP 44630, en Guadalajara.³⁶

ye-gon,b0e887e2820df310VgnCLD200000bbceeb0aRCRD.html>. El número de expediente que corresponde a esta indagatoria de la PGR es: PGR/SIEDO/UEIDCS/191/2006.

²⁹ *Reforma*, “Abre comisionado planes ante capo”, 8 de febrero 2014, disponible en: <<http://www.reforma.com/nacional/articulo/730/1459001/?Titulo=abre-comisionado-planes-ante-capo>>.

³⁰ *Sin Embargo*, “Zhenli Ye Gon, 8 años después: Si doy nombres [de políticos] la voy a pasar muy mal”, 7 de septiembre de 2015, en: <<http://www.sinembargo.mx/07-09-2015/1477444>>.

³¹ *Ibidem*.

³² *Plana Mayor*, “Transformarán laboratorio de Zhenli Ye Gon en centro de mando de la Policía del Edomex”, 2 de diciembre de 2014, en: <<http://planamayor.com.mx/transformaran-laboratorio-de-zhenli-ye-gon-en-centro-de-mando-de-la-policia-del-edomex/>>.

³³ Doris Gómora, “Toluca, el centro operativo”, *El Universal*, 17 de diciembre de 2015, en: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/12/17/toluca-el-centro-operativo>>.

³⁴ Office of Foreign Assets Control, *Kingpin Act Designations; Specially Designated Nationals List Update*, U. S. Department of Treasury, 16 de diciembre de 2015, en: <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20151216.aspx>>.

³⁵ *Zeta*, “Unomásuno, la sospecha del narco”, 21 de diciembre de 2015, en <<http://zetatijuana.com/2015/12/21/unomasuno-la-sospecha-del-narco/>>. Véanse también: Alejandro Domínguez, “Los Libien, la familia de escándalos del #lordmelapelas”, *Milenio*, 18 de febrero de 2016, en: <http://www.milenio.com/df/Libien_Santiago-Libien_Kauifamilia_Libien-lordmelapelas-Lord_me_la_pelas_0_685731746.html>; y Alberto M. Aguirre, “¿Narcoeditores en Toluca?”, *El Economista*, 17 de diciembre de 2015, en: <<http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2015/12/17/narcoeditores-toluca>>.

³⁶ Office of Foreign Assets Control, *op. cit.*

DELINCUENCIA ORGANIZADA PARAMILITAR

Existe un notable paralelismo táctico entre las acciones violentas desplegadas por el CJNG y las propias de otra organización delictiva a la que ha confrontado históricamente: Los Zetas. El tipo de armamento, la respuesta organizada y masiva, destinada a desquiciar ciudades con tácticas de combate urbano para evitar la captura de sus líderes o vengar su muerte o detención, la capacidad para articular efectivamente una hegemonía territorial basada en su capacidad de violencia, la utilización de elementos con identidad y organización de corte castrense, así como su probada capacidad para enfrentar a las fuerzas del Estado, son algunos de los factores que evidencian que este grupo cuenta con estructuras armadas bien entrenadas en tácticas militares.

En sentido estricto, este hecho no constituiría una novedad: los Anti-Zetas o Mata-Zetas, organización que constituyó parte de la línea ascendente del CJNG, tenía entre sus integrantes a individuos que habían pertenecido a las Defensas Rurales adscritas a la 43ª Zona Militar, como el referido Juan José “El Abuelo” Farías Álvarez. No obstante, semejantes cuerpos, que fueron formalizados en 1964 como instancias de apoyo del Ejército y la Fuerza Aérea en la defensa nacional y en la conservación del orden público, no parecen suficientemente sofisticados como para constituir la raíz de una expresión armada de la complejidad que evidencia el CJNG.³⁷

A mediados de 2015, tras un enfrentamiento que tuvo lugar entre integrantes de la Policía Federal y miembros del CJNG en Tanhuato, Michoacán,³⁸ se estableció que algunos de los individuos que se encontraban en el lugar, y que perdieron la vida, habían pertenecido al Ejército Mexicano antes de formar parte de la organización delictiva. De cualquier manera, destaca el manejo que el ala armada del cártel ha hecho de principios e instrumentos propios de la *guerra no convencional*. Por razones de espacio no es posible extender aquí la descripción puntual de esta cuestión, que he desarrollado con mayor detalle en otros trabajos. Apunto solamente que se trata de un tipo de conflicto armado de intensidad relativamente contenida, que incluye confrontaciones de carácter limitado, operaciones de insurgencia, contrainsurgencia, encubiertas, de sabotaje, guerra psicológica, combate urbano, entrenamiento de milicias locales afines (paramilitares), entre otras, y que los cuerpos castrenses encargados de desarrollarlas reciben el nombre de *fuerzas especiales*.³⁹

El uso estratégico y sistemático de este tipo de tácticas permitió en su momento una expansión acelerada de la organización delictiva que las adaptó originalmente a propósitos criminales: Los Zetas, con una resiliencia que se hace patente aún hoy en día, a pesar de que sus principales líderes fundadores han sido abatidos o capturados por el Estado. Esos mismos factores son los que parecen apuntalar ahora la acelerada expansión del CJNG, reforzado por conexiones trans-

³⁷ Sobre la instauración de los Cuerpos de Defensa Rural, véase: Secretaría de la Defensa Nacional, *Instructivo para la organización, funcionamiento y empleo de los Cuerpos de Defensa Rurales*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 1964, en: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/otros/instruc_org_fun_empl_cpos_def_rur.pdf>.

³⁸ Los hechos tuvieron lugar el 22 de mayo de 2015 en el rancho El Sol, en Tanhuato, Michoacán. Los medios reportaron que 43 individuos, a los que las autoridades federales identificaron como integrantes del CJNG, fueron abatidos. Solamente hubo un deceso por parte de la Policía Federal. Véase al respecto: Benito Jiménez y Adán García, “Deja 43 muertos choque PF-narco”, *Reforma*, 23 de mayo de 2015, p. 1. Organizaciones no gubernamentales de derechos humanos han establecido que la desproporción en el número de víctimas de uno y otro bandos constituye una evidencia que abona a la fundada sospecha de que, más que un enfrentamiento, integrantes de la Policía Federal habrían llevado a cabo ejecuciones sumarias en represalia por las acciones previas de violencia que la organización criminal realizó en contra de esa y otras corporaciones de seguridad. Véase: Human Rights Watch, “México: ejecuciones por policías en Michoacán. Evidencias de ejecuciones extrajudiciales en Apatzingán y Tanhuato”, *Human Rights Watch*, 28 de octubre de 2015, en: <<https://www.hrw.org/es/news/2015/10/28/mexico-ejecuciones-por-policias-en-michoacan>>. Una versión de presuntos testigos señaló que la Policía Federal había disparado desde un helicóptero a los individuos concentrados en el referido rancho. Al respecto véase: Omar Sánchez de Tagle y Carlos Arrieta, “Sí hay testigos en Tanhuato: ‘No tuvieron oportunidad’, la policía les disparó desde un helicóptero”, *Animal Político*, 25 de mayo de 2015, disponible en línea en: <<http://www.animalpolitico.com/2015/05/los-42-muertos-no-tuvieron-oportunidad-la-policia-disparo-desde-un-helicoptero-testigos/>>.

³⁹ Sobre la guerra no convencional, véase Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms (Joint Pub 1-02)*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1994, p. 399. En lo referente a las fuerzas especiales: Department of the Army, *FM 31-21. Field Manual. Special Forces Operations U.S. Army Doctrine*, Department of the Army, Washington, 1969, pp. 1-2.

nacionales de primer nivel en el negocio de las drogas sintéticas, aquellas que evidencian una demanda creciente en el mercado internacional.

No obstante, el núcleo central de esta tecnología militar dentro de la organización aún no se encuentra claramente identificado, por lo menos no en información disponible al público. Tampoco es del todo prístino cuál ha sido la cadena de transmisión de este conocimiento a un grupo delictivo que evidencia un liderazgo operativo integrado exclusivamente por traficantes de droga convencionales, ninguno de los cuales parece contar con una formación militar integral, como –en contraste– si la tuvieron Los Zetas originales.

La adopción efectiva y la puesta en marcha de técnicas militares de las características evidenciadas no suele ser producto de improvisación ni de generación espontánea en ningún contexto internacional o nacional en el que se hayan hecho presentes. Por el contrario, es usualmente resultado del desvío irregular de actores entrenados en ellas, o de manera más común, de la transferencia deliberada de conocimiento militar especializado con fines bélicos por parte de las instituciones que normalmente desarrollan semejante preparación. La identificación de las vías a través de las cuales el CJNG ha incorporado este tipo de conocimiento en su operación criminal es todavía una asignatura pendiente.

CONSIDERACIONES FINALES

El CJNG es una organización delictiva en ascenso, que ha evidenciado una alta capacidad disruptiva y de violencia, así como una integración muy efectiva en el tráfico transnacional de drogas psicoactivas ilegales, especialmente aquellas de carácter sintético.

Derivó de varias rearticulaciones de organizaciones delictivas previas, que le han aportado experiencia, directa e indirectamente, a su acumulación de conocimiento delictivo y, a través de ello, a su capacidad de generar estrategias de adaptación en un entorno complejo. Las condiciones que éste le ofrece pueden entenderse en función de al menos tres dimensiones:

- a) Las grandes oportunidades para acumular ganancias económicas de procedencia ilícita, dada la alta demanda internacional de drogas psicoactivas ilegales sintéticas.
- b) Un entramado institucional caracterizado por altos niveles de corrupción, que disminuye la capacidad regulatoria efectiva de las instituciones de seguridad y justicia del Estado. Tal circunstancia es capaz de reducir *de facto* la acción y el propósito de los circuitos institucionales, con el propósito de proteger y auspiciar empresas de orden delictivo e integrar los recursos obtenidos en la economía formal.
- c) Un contexto endógeno de aguda confrontación violenta, derivado en buena medida de la fragmentación de las organizaciones delictivas y de sus respectivos apoyos irregulares dentro del aparato estatal.⁴⁰

El CJNG parece evidenciar características que implican una considerable capacidad de aprovechamiento de las oportunidades que el entorno ofrece y de generación de estrategias exitosas de contención de los riesgos que supone: se inserta de manera eficiente en las redes internacionales de aprovisionamiento de insumos necesarios para la producción de drogas psicoactivas sintéticas, posee una alta capacidad para producirlas y, asimismo, una amplia y creciente red internacional de distribución y comercialización de su producto. Al mismo tiempo –esta es también una asignatura pendiente para nuevas investigaciones–, puede estar articulado con contactos de primer nivel en términos de la construcción de redes de impunidad dentro de circuitos institucionales estratégicos del Estado, vinculados a su vez con redes empresariales integradas en la economía formal, de manera que sus inversiones tienen la posibilidad de florecer

⁴⁰ Carlos Antonio Flores Pérez, *El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, 2009.

con escasa penalización estatal. Finalmente, la integración de un ala armada capaz de ejercer un manejo profesional de principios y técnicas de guerra no convencional le proporcionan una gran capacidad para hegemonizar territorios estratégicos frente a sus enemigos y potenciales competidores. Esta última dimensión constituye un riesgo adicional en términos de seguridad estratégica y gobernabilidad para el Estado.

La división del trabajo dentro de organizaciones semejantes implica a menudo que las trayectorias formativas, los patrones de socialización, la proclividad a la violencia y los recursos susceptibles de ser empleados por sus integrantes suelen ser distintos en función del tipo de tarea que desempeñan dentro de la empresa criminal. Dicho de otro modo: las características de formación, la lógica de operación y el capital social de los integrantes del ala financiera no suelen ser los mismos de los que integran el ala armada. En estas condiciones, y a la luz de experiencias históricas previas, no debe desestimarse la posibilidad de que eventuales reacomodos futuros del CJNG deriven de nuevo en la escisión de una fuerza paramilitarizada de carácter criminal, con capacidad para intentar la articulación de nuevas hegemonías territoriales con fines delictivos.

Aparentemente, el CJNG ha aprendido de la experiencia de Los Zetas y de Los Caballeros Templarios, que si bien fueron capaces de establecer tales hegemonías, también fueron incapaces de construir o consolidar una base efectiva de legitimidad y respaldo social, al someter a la población de las zonas que controlaban a prácticas predatorias extremas.

Hasta fines de 2015, el CJNG parecía concentrar a su ala armada en la confrontación con otras organizaciones criminales y en contra de las fuerzas de seguridad del Estado. No obstante, la posibilidad de una futura escisión, que lleve a esta ala paramilitarizada a buscar recursos por sus propios medios, debiera constituir un factor de alerta. De nueva cuenta, los recursos que esta facción domina no son en esencia los de la empresa comercial de las drogas, sino los de la coerción territorialmente organizada. La posibilidad de que en un escenario semejante se articulen prácticas predatorias sobre la población local no puede desecharse.

Por otra parte, la capacidad para ejercer una hegemonía territorial con propósitos delictivos constituye también un riesgo que trasciende la lógica del mercado de las drogas psicoactivas ilegales e incluso la de la implantación eventual de esquemas criminales predatorios sobre la población común. En lo referente al primero de estos puntos existe, en estricto sentido, una contradicción de origen entre la producción de drogas del CJNG y su adopción de un ala armada paramilitar. De acuerdo con la información pública, el principal producto reconocido de esta organización criminal son las drogas sintéticas —aquellas que dependen menos de recursos territoriales para su producción, pues no necesitan un tipo de cultivo o un tipo de clima específico: pueden producirse virtualmente en cualquier lugar. ¿Cuál es entonces la necesidad de defender un territorio específico, con técnicas y actores que han sido concebidos y diseñados expresamente para tal propósito? Existen en la región otro tipo de recursos naturales e infraestructura industrial y comercial susceptibles de ser explotados con una lógica extractiva criminal, propósito para el cual el control territorial a partir de fuerzas paramilitares sí resulta medular. Como referencia, téngase en cuenta, por ejemplo, el robo masivo de minerales y su comercialización ilegal, así como la extorsión generalizada de industrias mineras de primer nivel que en Michoacán realizaban Los Caballeros Templarios hace tan sólo un par de años.⁴¹

Una hipótesis operativa que merece indagarse es que la consolidación del CJNG puede suponer la rearticulación de hegemonías delictivas, auspiciada no solamente por los actores criminales tradicionales sino por redes de poder político y económico —incluso con ramificaciones de carácter transnacional— encaminadas a la reapropiación de recursos y circuitos mercantiles legales e ilegales, de los cuales las drogas psicoactivas constituyen solamente uno de los posibles factores de interés.

⁴¹ *La Jornada*, “Controlan Caballeros Templarios exportación de mineral de hierro”, 2 de enero de 2014, en: <<http://www.jornada.unam.mx/2014/01/03/politica/005n1pol>>.

La seguridad México-Estados Unidos: responsabilidad compartida¹

Eric L. Olson y Ximena Rodríguez²

231

A pesar de que la protección y la seguridad de Estados Unidos y México siempre han estado entrelazadas, el reconocimiento público de este hecho es un fenómeno mucho más reciente. A los antecedentes históricos en los que predominaron los conflictos, generando escepticismo y desconfianza en ambos lados de la frontera, se sumó la negligencia por parte de ambos gobiernos. Esto provocó que la cooperación en materia de seguridad durante la mayor parte del siglo XX quedara como un aspecto menor en las relaciones bilaterales. En Estados Unidos frecuentemente se sintió frustración frente a lo que se percibía como la inacción mexicana frente a los narcotraficantes; la aparente tolerancia de altos niveles de corrupción; la penetración del Estado por intereses criminales; y la falta de una estrategia enfocada para enfrentar a los narcotraficantes de manera sistemática y sólida. Por su lado, México a menudo se sintió victimizado por el crimen y la corrupción resultantes de las actividades de grupos criminales para satisfacer el gran mercado de consumidores de drogas ilícitas en el norte; estaba presionado a resolver un problema principalmente basado en Estados Unidos y señalaba la incapacidad de ese país para reducir el consumo de drogas y regular mejor el acceso a las armas como la fuente de muchos de los problemas de corrupción, violencia e impunidad en México.

Fue hasta inicios del siglo XXI cuando ambas naciones empezaron a desarrollar una política de “responsabilidad compartida” y de acciones mutuas, con el fin de enfrentar los retos de la creciente violencia, y el impacto innegable –cada vez más evidente– del tráfico de drogas transnacional y del crimen organizado en la seguridad y el bienestar de toda la población mexicana. El nuevo marco de seguridad que se forjó entre los gobiernos de Felipe Calderón y George W. Bush en marzo de 2007 fue conocido como la “Iniciativa Mérida”, por la ciudad mexicana donde se firmó el convenio marco. A pesar de que el acuerdo ha mantenido de manera consistente su compromiso con una estrategia compartida para la cooperación en materia de seguridad, se ha desarrollado y ampliado más allá del enfoque programático inicial y hoy en día representa un marco sólido para el diálogo sobre múltiples frentes de seguridad en el contexto de las asignaciones presupuestales decrecientes de Estados Unidos.

ORÍGENES

Aunque la asistencia en materia de seguridad de Estados Unidos a México inició hace muchas décadas, disminuyó seriamente después del asesinato en México del agente de la Administración para el Control de Drogas (Drug Enforcement Administration, DEA) Enrique “Kiki” Camarena, en 1985. Muchos en las agencias de aplicación de la ley de Estados Unidos sentían que las autoridades mexicanas no tomaron medidas suficientes para proteger a Camarena, o bien estuvieron involucradas en su muerte de alguna manera. Cualquiera que sea la verdad, la desconfianza hacia sus contrapartes mexicanas, así como el creciente poder y violencia de los traficantes mexicanos durante los años noventa, generó una relación fría de cooperación para la seguridad entre ambas naciones. A pesar de algunas iniciativas periódicas dirigidas a mejorar la colaboración en la materia, los esfuerzos bilaterales antinarcóticos sufrieron un golpe duro cuando en 1997 salieron a la luz los vínculos estrechos de Jesús Gutiérrez Rebollo, zar antidro-

¹ Traducción de Lene Charlotte Guercke.

² Miembros del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington D. C.

gas de México y general del Ejército, con organizaciones del narcotráfico, en particular la de Amado Carrillo Fuentes, también conocida como el cártel de Juárez.³

Mientras las tensiones de la década de 1990 se empezaron a desvanecer frente a la transformación política en México durante los primeros años del nuevo milenio, el país también empezó a vivir un aumento en la violencia relacionada con el crimen. Una parte de ésta se generó en el contexto del cambiante entorno político mexicano y la desintegración del control centralizado del régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero también fue un factor la reorientación de las rutas del tráfico de drogas internacionales del Caribe hacia México.

Entre mediados de los noventa y la mitad de la década de 2000, organizaciones criminales y traficantes mexicanos se establecieron como importantes actores internacionales, los cuales a menudo reemplazaron a las organizaciones colombianas como los principales transportadores de cocaína hacia Estados Unidos. Lo que alguna vez había sido principalmente un negocio de tráfico de marihuana, ahora se convirtió en una empresa criminal transnacional muy lucrativa con la capacidad de mover cantidades grandes de cocaína y otras drogas ilícitas hacia el país del norte. Conforme crecieron el poder y la influencia de los grupos del crimen organizado mexicanos, los conflictos sobre rutas y control de territorios se convirtieron en el motor detrás de las nuevas manifestaciones de una violencia criminal fuera de control.

Tras las elecciones presidenciales de julio de 2006, las cuales fueron altamente disputadas, el presidente electo Felipe Calderón estaba convencido de que México se enfrentaba a una situación desesperada, donde el poder y la violencia de las redes criminales amenazaban a la seguridad y estabilidad nacionales, y las acciones del gobierno en contra de estos grupos eran menos estratégicas y determinadas de lo que muchos consideraban necesario. Según un recuento, fue tan grande su alarma que mencionó la posibilidad de un apoyo directo de Estados Unidos a sus esfuerzos para enfrentar a las organizaciones delictivas durante su reunión inicial con el presidente George W. Bush.⁴ Esta semilla sería el impulso para desarrollar el marco de responsabilidad compartida que eventualmente se conoció como la Iniciativa Mérida.

Según un informe del Servicio de Investigación del Congreso de Estados Unidos (Congressional Research Service, CRS), la Iniciativa Mérida se diseñó con el fin de combatir el tráfico de drogas, el crimen transnacional y el terrorismo. Durante esta reunión los dos presidentes acordaron “expandir la cooperación bilateral y regional en materia antinarcóticos y de seguridad”.⁵ Funcionarios de los gobiernos estadounidense y mexicano se reunieron a lo largo de 2007 para negociar y elaborar a puertas cerradas los detalles de la iniciativa. Miembros de los congresos de ambos países expresaron su frustración por no haber sido involucrados en las negociaciones. El secretario adjunto de Estado, Thomas Shannon, describió a la Iniciativa Mérida como un paquete de ayuda “urgente”, compuesto en gran parte por equipamiento y entrenamiento que podría tener “un impacto inmediato e importante en la lucha contra el crimen organizado”.⁶

³ BBC News World Americas, “Mexico Convicts Former Anti-Drug Czar”, BBC News, 23 de febrero de 2000, en: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/653677.stm>>.

⁴ Calderón le dijo a Bush, cuando era presidente electo, que el país “necesitaba que el gobierno de Estados Unidos se asociara con México para restaurar la seguridad. Yo estoy preparado para hacer lo que me toca [...], pero necesito un socio”. Véase Alfredo Corchado, *Midnight in Mexico: A Reporter's Journey Through a Country's Descent into Darkness*, Penguin Press, Nueva York, 2013, p. 175.

⁵ Colleen W. Cook, Clare Ribando Seelke y Rebecca G. Rush, “Mérida Initiative: Background and Funding”, Congressional Research Service, Washington, 2008.

⁶ *Ibidem*.

El acuerdo marco firmado entre ambos presidentes formó la base de la solicitud presupuestaria de la administración Bush al Congreso para financiar la Iniciativa Mérida por un monto de 1,400 millones de dólares a lo largo de tres años, finalizando la primera etapa en 2010.⁷ Un informe del Servicio de Investigación del Congreso menciona:

La Iniciativa Mérida, en su concepción inicial, buscaba (1) romper el poder y la impunidad de las organizaciones criminales; (2) fortalecer controles fronterizos, aéreos y marítimos; (3) mejorar la capacidad de los sistemas de justicia en la región; y (4) reducir la actividad de pandillas y disminuir la demanda local de drogas. Las primeras solicitudes de financiamiento para la Iniciativa se enfocaban en el entrenamiento y equipamiento de las fuerzas de seguridad mexicanas.⁸

La propuesta original para la Iniciativa Mérida ante el Congreso por parte de la administración Bush se dividía en tres amplios rubros de asistencia. El primero, incorporó antinarcóticos, la lucha contra el terrorismo y la asistencia para fortalecer la seguridad fronteriza. El total representaba aproximadamente el 64 por ciento de la solicitud de presupuesto e incluía artículos caros, como aeronaves de ala fija y rotatoria, a ser utilizados por las fuerzas militares y de seguridad mexicanas.

El segundo rubro se dirigía principalmente a los aspectos de seguridad pública y aplicación de la ley, e incluía programas de gestión de entrenamiento, tecnología e información para mejorar la capacidad de las agencias de aplicación de las leyes civiles en México y respaldar su modernización. El rubro representó aproximadamente el 24 por ciento del total de la solicitud de la administración al Congreso.

Finalmente, el tercer rubro contenía programas enfocados en la consolidación de instituciones y la promoción del Estado de derecho, e incluía apoyo al proceso de reforma judicial en México, derechos humanos y programas para combatir el abuso de sustancias ilegales en México. Este grupo representaba aproximadamente el 15 por ciento de la petición de financiamiento.

El anuncio de una cooperación en materia de seguridad tan estrecha con Estados Unidos generó algunas controversias en México, donde se cuestionaba el impacto en la soberanía nacional y el alcance de las operaciones de agencias de la aplicación de la ley, militares y personal de inteligencia estadounidenses en su territorio.

Asimismo, se cuestionó el fuerte énfasis del programa para equipo de cómputo *hardware* con el fin de facilitar el despliegue de las fuerzas de seguridad. Con su gran énfasis en aeronaves, escáneres y tecnología de rayos x, el programa priorizaba un enfoque coactivo tradicional en la lucha antidrogas, mientras descuidaba la necesidad de reformas institucionales en el sistema de justicia y el fortalecimiento de las capacidades de las agencias de aplicación de la ley para investigar y enfrentar el crimen.

Al mismo tiempo, aunque los presidentes y secretarios de gabinete –quienes estuvieron involucrados en la formulación del programa– ponían énfasis en la “responsabilidad compartida”, el apoyo mutuo y la colaboración para enfrentar un enemigo común, el lenguaje tradicional de la asistencia y ayuda exterior a México reapareció en el Congreso y la prensa estadounidense de tal manera que parecían socavar el propósito original. ¿Era la Iniciativa Mérida simplemente una “ayuda” por parte de Estados Unidos a México para combatir el crimen organizado, al igual que Estados Unidos ayudó a Colombia a luchar contra los grupos armados y narcotraficantes en ese país?, o ¿era este un modelo distinto, donde se enfrenta conjuntamente a un enemigo común y

⁷ Nótese que el financiamiento de Estados Unidos para la Iniciativa Mérida representa una porción pequeña de los aproximadamente cuatro mil millones de dólares que se estiman se asignaron para los gastos en programas similares de seguridad por parte del gobierno de México. Véase, Luis Astorga y David Shirk, “Drug Trafficking Organizations and Counter-drugs Strategies in The U. S.-Mexican Context”, en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee (eds.), *Shared Responsibility U. S.-Mexico Policy Options for Confronting Organized Crime*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Mexico Institute, Washington, 2010, p. 32.

⁸ Clare Ribando Seelke y Kristin M. Finklea, “U. S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington, 13 de febrero de 2012, p. 7.

donde cada lado asume sus propias responsabilidades de acción? Más importante aún, los compromisos públicos por parte de funcionarios estadounidenses de interrumpir el tráfico de armas, adoptar medidas en contra del lavado de dinero y de las transferencias de grandes cantidades de efectivo a través de la frontera del sudoeste, combinados con los esfuerzos renovados para reducir el consumo de drogas ilícitas en Estados Unidos, no se vinculaban con objetivos específicos o iniciativas de financiamiento que podrían haber contribuido positivamente a su cumplimiento.

La insistencia por parte del Congreso estadounidense en que se incluyera un lenguaje de derechos humanos en el paquete de financiamiento para la Iniciativa Mérida se sumó a la polémica con el gobierno mexicano, enfureciendo a las autoridades del país, pues querían evitar la impresión de que Estados Unidos los *certificaba* en esa materia. El paquete de financiamiento final de 2008 obligó al Departamento de Estado a informar al Congreso sobre medidas específicas adoptadas por México para abordar los problemas relativos a los derechos humanos. Las áreas a cubrir en los informes incluían: 1) esfuerzos para mejorar la transparencia y rendición de cuentas de policías federales, estatales y municipales; 2) llevar a cabo consultas periódicas sobre la implementación de la Iniciativa Mérida con organizaciones mexicanas de derechos humanos y sociedad civil; 3) avances para asegurar investigaciones civiles de presuntas violaciones a derechos humanos por fuerzas policiacas y militares; y 4) la instrumentación de la prohibición del empleo de testimonios obtenidos bajo tortura.⁹

Aunque muchas veces se dice de esta cláusula que fue incluida como una provisión de “condicionalidad de derechos humanos”, estrictamente hablando no comprende un proceso de certificación tradicional. El texto simplemente exige al Departamento de Estado informar al Congreso sobre los avances en casos graves de violaciones de derechos humanos. De ahí, el Congreso tendría la libertad de aceptar el informe o congelar el dinero afectado en caso de que no estuviera de acuerdo con los hallazgos del Departamento de Estado. En teoría, éste podría informar a aquél acerca de los avances en materia de derechos humanos en México y proceder con el desembolso de los fondos sin esperar su aprobación. El Congreso tiene la facultad de tomar medidas para “poner en espera” o congelar los fondos, pero el Departamento de Estado no tiene la obligación de esperar su aprobación antes de proceder al desembolso de los fondos una vez que haya presentado su informe. A pesar de que la diferencia entre “informar al Congreso” y “certificar ante el Congreso” parece menor, el gobierno mexicano consideró esta distinción retórica como un beneficio adicional, dado el resentimiento en México frente a la idea de una certificación unilateral, que básicamente implicaría juzgar a las prácticas mexicanas en materia de derechos humanos.

A pesar de que en ambos países se expresaron estas controversias y dudas, en 2008 el Congreso de Estados Unidos liberó un primer pago de 400 millones de dólares a México provenientes del fondo de la Iniciativa Mérida, y aunque en 2009 los legisladores estadounidenses inicialmente retrasaron el segundo pago por preocupaciones sobre derechos humanos, la administración Obama siguió respaldando la Iniciativa.¹⁰

Mientras el principal enfoque se dirigía a los elementos presupuestarios y programáticos de la Iniciativa, también es preciso destacar que el plan llamaba a las fuerzas de inteligencia, antinarcóticos y aplicación de la ley en ambos países a renovar y profundizar los esfuerzos de coordinación y a dejar de lado las agendas personales y los egos. A través de los años, muchos jefes de agencias ya habían desarrollado relaciones amplias con sus contrapartes del otro lado de la frontera, por lo cual existía la preocupación de que la coordinación entre agencias podría debilitar tales vínculos y que la información podría volverse más dispersa y, en consecuencia, menos confiable. No obstante, según Sigrid Arzt, una vez clarificados los planes de coordinación y las reglas base, y convencidos los jefes de las distintas agencias de que la información no

⁹ U. S. Congress, Omnibus Appropriations Act, “Public Law 111–8”, Washington, 2009, pp. 363–364, §509”, *Stat* 123, en: <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-111publ8/pdf/PLAW-111publ8.pdf>>.

¹⁰ Luis Astorga y David Shirk, *op. cit.*, p. 46.

se pondría en riesgo durante el proceso de colaboración entre ellas, todos los actores entendieron los papeles que podrían desempeñar en una lucha más eficiente contra el crimen organizado.¹¹

LA INICIATIVA MÉRIDA

BAJO LA ADMINISTRACIÓN OBAMA

La llegada de la administración Obama en enero de 2009 representó una oportunidad importante para reconsiderar la asistencia de seguridad de Estados Unidos a México. Teniendo una nueva mayoría del Partido Demócrata en el Congreso (electo en 2008), se presentó una oportunidad para el equipo de Barack Obama de revisar completamente la Iniciativa Mérida, ya que en ese momento se encontraba en el último de los tres años del compromiso inicial. Sin embargo, se decidió repensar y reorientar sólo una parte de la estrategia, sin alterarla de manera drástica. Bajo el liderazgo del exembajador estadounidense en México, Carlos Pascual, la administración le dio un nuevo marco a la relación de seguridad, modificándola un poco y agregando nuevos elementos.

La nueva estrategia cambió el enfoque hacia la consolidación de instituciones y tomó forma en torno a cuatro prioridades o “pilares”,¹² al tiempo que combina estrategias de corto y largo plazos para atender los problemas en materia de seguridad generados por el crimen organizado. Los esfuerzos conjuntos de corto plazo están enfocados en mejorar la colaboración de inteligencia con el fin de detener a los líderes de las organizaciones de tráfico de drogas y dismantelar sus redes, así como en interceptar los flujos de dinero y de armas hacia el sur que sostienen a tales grupos. Estas estrategias, que se detallan en los primeros dos pilares: Pilar I: “Interrumpir y dismantelar a las organizaciones criminales”; y Pilar II: “Institucionalizar el Estado de derecho”, representan una continuación de la política seguida bajo la Iniciativa Mérida original.

Dos elementos se añaden en la reformulación de la Iniciativa Mérida del gobierno de Obama: un mayor énfasis en las fronteras y la prevención de la violencia. Así, el Pilar III está enfocado en “Desarrollar una frontera del siglo XXI” y el Pilar IV en la “Construcción de comunidades fuertes y resistentes” en México.

El apoyo para la seguridad fronteriza –Pilar III– ha sido una prioridad política para Estados Unidos por mucho tiempo, y representó una gran parte de la estrategia bilateral original entre ambos países desde 2001. Sin embargo, el énfasis se puso principalmente en tramos fronterizos donde Estados Unidos temía una “derrama de violencia” de las organizaciones de traficantes de México que estaban involucradas en graves conflictos y enfrentamientos por el control territorial y puntos de acceso para exportar las drogas. Asimismo, temía la posibilidad de que terroristas pudieran utilizar una frontera relativamente porosa para amenazar e incluso atacar a Estados Unidos. Con el tiempo estas preocupaciones resultaron ser menos urgentes, ya que no hubo una significativa *derrama* de la violencia y las ciudades fronterizas del lado estadounidense están entre las más seguras del país. De igual manera, no se conoce ningún ataque terrorista que haya utilizado el territorio mexicano como punto de entrada a la nación colindante.

Durante la administración Obama, el marco de seguridad fronteriza cambió a una práctica de gestión que buscó balancear la seguridad, el comercio y la movilidad humana, utilizando herramientas de “segregación de riesgo” para hacer la frontera más ágil y eficaz. Tales estrategias se incorporaron a la Iniciativa Mérida cuando se adoptó la visión de los cuatro pilares. El Pilar III –“Desarrollar una frontera del siglo XXI”– es reflejo de este nuevo enfoque y se volvió el eje central en la colaboración a lo largo de la línea divisoria común.

¹¹ Sigrid Arzt, “U. S.-Mexico Security Collaboration: Intelligence Sharing and Law Enforcement Cooperation”, en Eric Olson, David Shirk y Andrew Selee (eds.), *op. cit.*, p. 362.

¹² Eric Olson y Christopher Wilson, *Beyond Merida: The Evolving Approach to Security Cooperation*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2010, p. 3.

EL PERIODO DE PEÑA NIETO

La campaña presidencial que llevó a la elección de Enrique Peña Nieto en 2012 destacó por un aspecto importante: a pesar de que la crisis de seguridad en México estaba constantemente en la mente de muchos mexicanos, no fue el elemento central durante la contienda electoral. El candidato Enrique Peña Nieto convirtió exitosamente las elecciones en un referéndum sobre doce años de gobierno del Partido Acción Nacional (PAN), con el argumento que él representaba un nuevo y moderno PRI, que podría gobernar de manera más eficiente que cualquier otro partido. Además, prometió una mejor coordinación dentro del gobierno y entre autoridades locales, estatales y federales.

La pieza central del argumento fue lo que la campaña de Peña Nieto caracterizó como una “economía mexicana ineficiente y deteriorada”, a la cual ellos iban a devolver a un crecimiento sólido a través de un gran número de reformas favorables para el mercado. Reiteró varias veces que era tiempo de superar los retos de seguridad en México y colocarlos dentro del contexto del inmenso potencial y la promesa económica del país. No hubo un debate enfocado sobre el tema de seguridad durante la campaña y Peña Nieto no presentó una alternativa integral a la política de confrontación agresiva de Felipe Calderón.

En la medida en que se abordaron temas de seguridad, Peña Nieto simplemente descartó la estrategia de Calderón como un procedimiento ineficaz que produjo niveles elevados de violencia, miedo generalizado y una creciente desconfianza en el gobierno. En su lugar, propuso un plan conformado por cuatro metas que desarrollaría si fuera electo: reducir la violencia; modificar las funciones de seguridad pública del Ejército, al tiempo que se formaría una fuerza policial que él llamó “Gendarmería”; darle prioridad a programas de prevención; y coordinar de manera más eficiente todos los aspectos de la nueva estrategia de seguridad.

Además, ni la candidata del PAN, Josefina Vázquez Mota, ni el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, se involucraron en este debate, cada uno por sus propias razones. Vázquez Mota no ofreció una estrategia diferente para mejorar la seguridad pública y combatir el crimen organizado para no romper completamente con Calderón; en vez de ello prefirió plantear modificaciones a la política existente. Por otro lado, también reconoció que la población estaba agobiada por la violencia que estalló durante el gobierno de Calderón, por lo cual no era políticamente viable apoyar plenamente el legado de éste. López Obrador criticó la política del presidente panista con amplias sugerencias de una nueva estrategia basada en crear oportunidades económicas para jóvenes en riesgo y apoyar más a los programas de prevención. Finalmente fue difícil distinguir las propuestas de López Obrador de las de Peña Nieto.

Y si este tema no fue el enfoque de la campaña presidencial, la cooperación en materia de seguridad entre Estados Unidos y México lo fue menos aún. Se hicieron sólo algunas menciones cortas del compromiso de seguir trabajando conjuntamente dentro del marco de responsabilidad compartida.

Por ello, resultó sorprendente para funcionarios y analistas estadounidenses que, durante el periodo postelectoral, el gobierno de Peña Nieto señalara que quería renegociar la agenda de cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos, para darle al nuevo equipo la posibilidad de evaluar el estatus de los programas de cooperación. Con base en entrevistas con personas cercanas al nuevo gobierno, existía la preocupación de que México hubiera perdido el control de la agenda de cooperación; de que el gobierno de Calderón hubiera sido demasiado discreto en coordinar la relación; y de que hubiera “colaboración” fuera de los canales normales y sin conocimiento de un equipo central de coordinación dentro del gobierno mexicano.

El ejemplo más citado en este ámbito fue el ataque armado en agosto de 2012 en contra de dos presuntos agentes de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) que viajaban con oficiales de la Marina mexicana al sur de la Ciudad de México cuando sus vehículos fueron asaltados por varios policías federales, quienes aparentemente trabajaban para una red del crimen or-

ganizado.¹³ Lo que particularmente alarmó, y hasta molestó a los cercanos al gobierno de Peña Nieto, fue el hecho de que los agentes de la CIA supuestamente trabajaban con el personal de la Marina mexicana, pero sin el conocimiento específico de las autoridades civiles. La existencia de cooperación transnacional sin control y coordinación centralizada alarmó a muchos en la Secretaría de Relaciones Exteriores mexicana y entre los asesores entrantes de política y seguridad de Peña Nieto.

Como resultado de ello, uno de los primeros anuncios del gobierno de Peña Nieto trataba de una mejor coordinación entre Estados Unidos y México en asuntos de seguridad. Antes de la visita del presidente Obama a tierras mexicanas en mayo de 2013, el secretario de Gobernación de Peña Nieto, Miguel Ángel Osorio Chong, anunció que el gobierno presentaría al presidente estadounidense su nuevo plan de seguridad, que incluía mejor coordinación a través de una “ventanilla única” en Gobernación. Supuestamente, Osorio dijo: “Es el orden que se le está dando a la relación. Es vía la Secretaría de Gobernación. No se vale, ni se podrá, ni se permitirá que cada agencia determine con quién se entiende. Así se venía realizando antes [...]. Ahora hay un solo conducto, es Gobernación, y de ahí, en orden, se podrá hacer una buena colaboración para que no se encimen los esfuerzos”.¹⁴

Aunque la intención de promover una mayor coordinación puede tener méritos, tuvo el efecto inmediato de congelar muchos esfuerzos de colaboración que estaban en marcha. El mensaje para las fuerzas de seguridad mexicanas fue que toda cooperación, en proceso o nueva, primero tenía que aprobarse por un punto central –la Secretaría de Gobernación–, lo cual provocó que muchos planes de agencias se detuvieran rápidamente.

Varios funcionarios estadounidenses se preocuparon, a pesar de que este tipo de reformulaciones es normal cuando hay cambios de gobierno. Por ello, se buscó evaluar la cooperación completa con Estados Unidos y rediseñar las prioridades para continuarla. La alarma tocó la puerta en Estados Unidos cuando se mencionó que México estaba diseñando una “nueva estrategia”. Las prioridades de la administración de Peña Nieto se concentraron inicialmente en la reforma educativa y en construir una nueva narrativa sobre los desafíos de seguridad a través de redefinir los intereses esenciales del gobierno. Estados Unidos deseaba respaldar la agenda económica de Peña Nieto para impulsar las reformas estructurales, principalmente la modernización de los sectores energético y educativo; sin embargo, buscó que no se detuviera la colaboración en las operaciones contra el narcotráfico. Cuidadosamente, se presionó al gobierno mexicano para continuar con los programas de cooperación en seguridad.

La agenda cooperativa recuperó su dinamismo a fines de 2013 e inicios de 2014, con una serie de operaciones de alto perfil, incluyendo el asesinato y arresto de líderes de las organizaciones criminales. Estos programas tuvieron su punto culminante con la captura de Joaquín “El Chapo” Guzmán en febrero de 2014, en la ciudad turística de Mazatlán, Sinaloa. Este espectacular arresto significó dos cosas importantes para México. Primero, que seguía siendo un socio confiable y responsable para implementar operaciones de muy alto impacto de forma discreta pero efectiva, proveyendo Estados Unidos respaldo e información relevante de inteligencia. Segundo, que la captura de líderes notables era políticamente positiva y se quedaba en retórica el tema de que habría una nueva estrategia. Lo que fue creciendo para la opinión pública mexicana era que la estrategia de Peña Nieto para enfrentar a las organizaciones criminales, a pesar de las campañas mediáticas que sostenían que era diferente, en realidad fue casi igual a la implementada por el gobierno del presidente Calderón.

Así, las diferencias entre ambas políticas se quedaron en el nivel de las formas o del *estilo*, y la cooperación volvía a sus acciones sustantivas diseñadas en el marco conceptual de la “responsabilidad compartida” de la Iniciativa Mérida original. En efecto, México ratificó la estrategia

¹³ Edward Fox, “U. S. Agents Attacked in Mexico Believed to Be CIA”, *The Christian Science Monitor*, 29 de agosto de 2012, en: <<http://www.csmonitor.com/World/Americas/Latin-America-Monitor/2012/0829/US-agents-attacked-in-Mexico-believed-to-be-CIA>>.

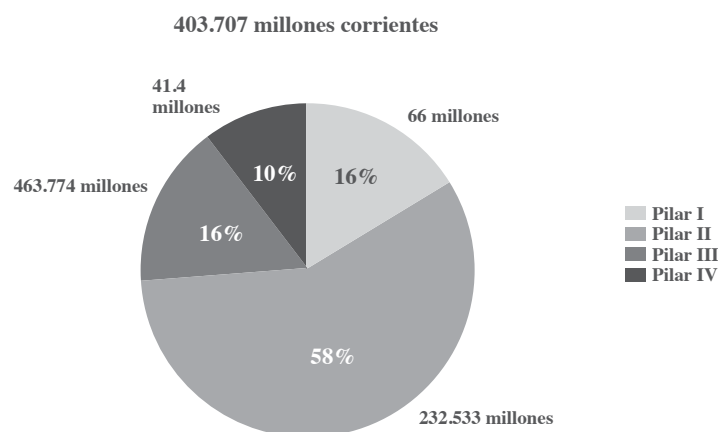
¹⁴ *La Opinión*, “México anuncia nuevo modelo ‘centralizado’ de seguridad con EEUU”, 2 de mayo de 2013, en: <<http://www.laopinion.com/2013/05/02/mexico-anuncia-nuevo-modelo-centralizado-de-seguridad-con-eeuu/>>.

de los cuatro pilares diseñada con el gobierno de Obama en 2009 y continuó la colaboración centrada en ellos, trabajando hacia adelante desde fines de 2013. Por su parte, el gobierno de Peña Nieto señaló al inicio de su mandato cuatro ejes básicos: fortalecimiento del Estado de derecho; apoyo a la reforma del sector justicia; seguridad fronteriza; e implementación de una nueva estrategia de prevención del delito.

Como se observa en las gráficas 1 y 2, los recursos para impulsar estos programas provinieron de dos fuentes de presupuesto al interior del Departamento de Estado: la Oficina Internacional para el Control de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley (Bureau of International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (U. S. Agency for International Development, USAID). La cantidad de la asistencia proporcionada fue cuatro veces superior para la primera que para la segunda.

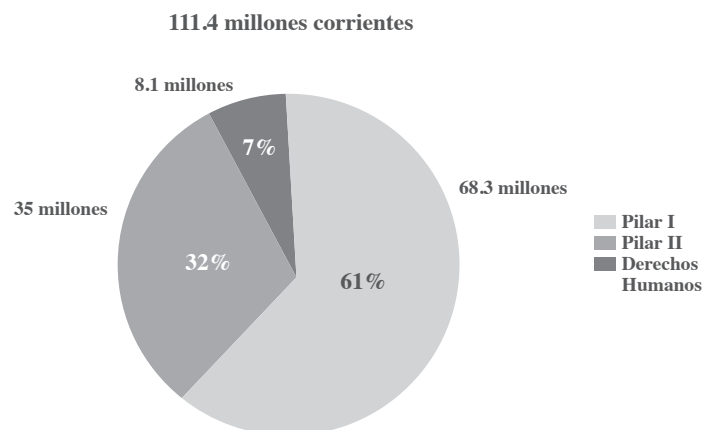
238

Gráfica 1
PRESUPUESTO DEL PROGRAMA INCLE DE LA INICIATIVA MÉRIDA.
AÑOS FISCALES 2013-2015
Millones de dólares



FUENTE: elaboración propia, con información del Congressional Research Service.

Gráfica 2
PRESUPUESTO DE USAID DESTINADO A LA INICIATIVA MÉRIDA.
AÑOS FISCALES 2012-2015
Millones de dólares



FUENTE: elaboración propia, con información del Congressional Research Service.

Sobre el respaldo a las tareas de fortalecimiento de la ley y la reforma al sistema de justicia, en el año fiscal 2012 los programas INCLE y USAID se enfocaron en el Pilar II; en el caso del primero, la proporción presupuestal dedicada a éste fue de 58 por ciento, y en el del segundo de 61 por ciento. En términos presupuestales, esto convirtió de lejos el programa de respaldo a la reforma del sector justicia en el componente más importante de la Iniciativa Mérida, lo cual sugiere una importante redefinición de las prioridades respecto de las desarrolladas desde 2007.

Las reformas al sector justicia, por parte de Estados Unidos, se instrumentaron a través de tres proyectos a cargo de la firma Management Systems International (MSI). El primero se conoció como Proderecho (2004-2007), el cual se implementó en México durante el gobierno de Vicente Fox para impulsar la reforma del sistema de justicia criminal y fue retomado por el gobierno de Calderón. Mientras se discutía la reforma en el Congreso mexicano, se brindó una asesoría inicial en el nivel técnico legal y las propuestas fueron respaldadas por MSI. Ello significó capacitar académicos mexicanos del área del derecho con el fin de crear capacidades para lanzar las reformas al sector justicia que fueron aprobadas en 2008. La característica de este programa es que se efectuó a nivel estatal, iniciando por Chihuahua, pues fue el primer estado en adoptar el sistema de justicia oral en el país.

El proyecto Proderecho fue seguido por el Programa de Justicia y Seguridad (2009-2014). En este caso, el propósito central y los objetivos se enfocaron en el apoyo a la transición hacia el sistema penal acusatorio, incluyendo asistencia técnica, entrenamiento de personal y ampliación de la cobertura de las agencias de impartición de justicia tanto a nivel federal como estatal y municipal, para que tuvieran un mejor desempeño en el nuevo sistema. Finalmente, el programa Projusticia (2014-2019), también administrado por MSI, representa el esfuerzo más ambicioso en la cooperación de Estados Unidos a México para apoyar la transición del viejo sistema al nuevo. Este programa capta el 68 por ciento del Pilar II, lo que significa el 10 por ciento del total de los recursos de toda la Iniciativa Mérida cada año. Tomados en conjunto los tres proyectos, significan un fuerte compromiso de Estados Unidos para respaldar las reformas institucionales, basado en el deseo de que México cuente con un mejor sistema de justicia penal.

El fortalecimiento de la seguridad en la frontera durante el gobierno de Peña Nieto se ha considerado bajo un concepto amplio, que incluye a la frontera sur de México con Guatemala. Usando los recursos del Pilar III, Estados Unidos ha invertido fondos en coordinación con los dos países. Estos se emplearon en construir infraestructura fronteriza, entrenamiento para desarrollar las capacidades del personal de migración e instalar nuevas tecnologías orientadas al registro de los migrantes. Tales esfuerzos se realizan en el contexto de una grave crisis en Centroamérica, que ha derivado en miles de migrantes huyendo de la violencia y la precaria situación económica en los tres países que integran el Triángulo Norte de la región –Guatemala, Honduras y El Salvador–, quienes buscan alcanzar el territorio de Estados Unidos a través de México. El crecimiento de los flujos de migrantes centroamericanos ha sido aprovechado por grupos del crimen organizado transfronterizo que no respetan los límites entre los países, convirtiendo la línea divisoria de México con Guatemala en un área crítica y de preocupación para el gobierno de Estados Unidos. Por ello, los fondos se destinan al sur de México.

Respecto de la prevención del delito, poco a poco se han incrementado los programas de cooperación con el apoyo total del gobierno mexicano. Los proyectos ubicados en el Pilar IV se pusieron en práctica inicialmente en Tijuana, Ciudad Juárez y Monterrey. En 2015, la USAID destinó fondos de la Iniciativa Mérida para apoyar el proyecto “Juntos para la Prevención de la Violencia”, el cual es administrado por la compañía contratista estadounidense Chemonics International, y tiene como objetivo prioritario “contribuir a fortalecer las capacidades de los distintos niveles de gobierno para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de prevención de la violencia y el delito”. Con el fin de acompañar este propósito, el proyecto desplegó tres iniciativas que incluyeron el desarrollo de una Red de Ciudades para la Prevención de la Violencia Juvenil; mecanismos destinados a fortalecer el Fondo de Prevención para la Violencia Juvenil.

cia, orientados a respaldar económicamente iniciativas de prevención en acuerdo con el sector privado; y la creación de un Laboratorio de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, donde se pueden “investigar, probar, evaluar, y promover programas y modelos de prevención exitosos”.¹⁵

Finalmente, el tema de los derechos humanos ha sido incorporado en la Iniciativa Mérida a través de dos vías: primero, respecto de los criterios sobre derechos humanos en el *Reporte Anual del Departamento de Estado al Congreso*, donde el secretario de Estado tomó la importante –y simbólica– decisión, en octubre de 2015, de transferir cinco millones de dólares en asistencia antinarcoóticos de México a Perú.¹⁶

En el año fiscal de 2014, la Ley de Asistencia al Exterior señaló que la ayuda antinarcoóticos para México obligaba a que se otorgaran fondos sólo si el secretario de Estado entregaba un reporte al Comité de Apropiaciones del Congreso confirmando que el gobierno de México progresaba en cuatro áreas de derechos humanos: prohibiciones contra la práctica de la tortura; si los detenidos por los militares se entregaban a la custodia de autoridades civiles; que se demostrara que el gobierno hacía esfuerzos en favor de las víctimas de desapariciones forzadas; y que se investigara y persiguiera a todos los responsables de estas prácticas violatorias de derechos humanos.¹⁷ De acuerdo con un funcionario del Departamento de Estado familiarizado con el tema, la institución “fue incapaz de confirmar que México cumplía con los propósitos según los criterios de la Ley de Apropiaciones del Año Fiscal 2014, y por ello no se sometió el reporte al Congreso”. El Departamento de Estado afirmó que México había cumplido con los requisitos contenidos en la Ley del Año Fiscal 2013, y que había dado importantes pasos legales, incluyendo las reformas constitucionales, con el fin de garantizar el marco legal para los derechos humanos, pero que no reportaba suficiente progreso según lo señalado en los requerimientos establecidos para el año fiscal 2014.¹⁸

En respuesta a esta decisión, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México reportó que: “El gobierno de Estados Unidos reconoció el progreso y la determinación de México respecto de los desafíos que presentaba el tema de derechos humanos [y que] el diálogo bilateral y la cooperación eran las vías adecuadas para hacer frente a los desafíos en esta materia”.¹⁹

En efecto, los dos gobiernos entablaron un diálogo bilateral sobre derechos humanos, incorporando a los más relevantes actores gubernamentales –como son las fuerzas de seguridad, las procuradurías de justicia y los ministerios de relaciones exteriores– para deliberar sobre el tema de los derechos humanos en ambos lados de la frontera. Este grupo se reunió siete veces. El gobierno mexicano se congratuló de que el foro fuera apropiado para discutir asuntos de derechos humanos, teniendo en cuenta el conflictivo y sensible caso que llevó a la decisión de transferir esos fondos a Perú.

A pesar de la controversia, de todos modos los recursos destinados para fortalecer los derechos humanos programados para México en 2015 se incrementaron en forma significativa. En particular, la USAID transfirió ocho millones de dólares para proyectos de derechos humanos paralelamente al respaldo a la implementación del sistema penal acusatorio, apoyo que se da por separado de la Iniciativa Mérida. Este fondo fue administrado por Chemonics International. De acuerdo con el sitio *web* de esta compañía, “El proyecto EnfoqueDH es respaldado por el go-

¹⁵ Agency for International Development, “Juntos para la Prevención de la Violencia”, *Chemonics International*, en: <<http://www.chemonics.com/OurWork/OurProjects/Documents/JPV%20Brief.pdf>>.

¹⁶ Eric Olson, “U. S.-Mexican Relations: The Challenges of Promoting Human Rights”, *Georgetown Journal of International Affairs*, 23 de noviembre de 2015, en: <<http://journal.georgetown.edu/u-s-mexican-relations-the-challenges-of-promoting-human-rights/>>.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Elizabeth Malkin y Azam Ahmed, “U.S. Withholds \$5 Million in Antidrug Aid to Mexico in Human Rights Rebuke”, *The New York Times*, 19 de octubre de 2015, en: <http://www.nytimes.com/2015/10/20/world/americas/us-withholds-5-million-in-antidrug-aid-to-mexico-over-human-rights.html?_r=0>.

bierno mexicano para integrar el enfoque de derechos humanos en el trabajo legislativo y en el proceso de implementación institucional de la reforma”.²⁰ A ello se agrega que “el objetivo central de este programa de cinco años es la incorporación de la perspectiva de derechos humanos con sus marcos regulatorios en los niveles federal y estatal”. Para lograr lo anterior, el programa apoya a los funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil involucrados en identificar las necesidades e implementar el Plan Nacional de Derechos Humanos.²¹

EL FUTURO DE LA COOPERACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

Es importante señalar que a pesar de la importancia de la cooperación en seguridad de ambos países, ésta ha disminuido gradualmente, sobre todo en el Programa Antinarcóticos, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1
FONDOS DE LA INICIATIVA MÉRIDA DESTINADOS A MÉXICO.
AÑOS FISCALES 2012-2017
Millones de dólares corrientes

Cuenta	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016 Requerido	FY2016 (est.)	FY2017 Requerido
ESF	33.3	32.1	35.0 ^a	33.6 ^b	39	39	49
INCLE	248.5	195.1	148.1	110.0	80	100	80
Total	281.8	227.2	194.2	143.6	119	139	129

FUENTE: U.S. Department of State, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations FY2013-FY2017*.²²

Nota: ESF: Economic Support Fund; INCLE: International Narcotics Control and Law Enforcement. Request: requerido por el Departamento de Estado.

a. 11.8 millones fueron designados para los programas en México del Global Climate Change (GCC).

b. 12.5 millones fueron designados para los programas del GCC.

Esta información contrasta con los montos similares entregados a los países de Centroamérica, donde el presidente Obama solicitó mil millones de dólares para el año fiscal 2016, de los cuales el Congreso aprobó sólo setecientos cincuenta. Este paquete de ayuda fue seguido de otros mil millones de dólares en la solicitud para el año fiscal 2017, de los que el Congreso otorgó casi setecientos. Esto quiere decir que los países de América Central recibieron mil cuatrocientos millones de dólares en dos años, mientras que para México sólo se aprobaron 268 millones, es decir, 80 por ciento menos.

Desde otra perspectiva, se podría afirmar que a la seguridad de los países de Centroamérica se le otorga más importancia que a México, pero nada está más lejos de la realidad. A pesar de las posibles señales de que la relación de seguridad con México se ha quedado en lo estrictamente planeado, como fue definido por los programas de asistencia de la Iniciativa Mérida, la nueva etapa no se limita a ello. Se está construyendo un diálogo de alto nivel que tiene una agenda más amplia que sólo centrarse en el respaldo económico. En efecto, tanto en la administración Obama como en la de Peña Nieto se decidió expandir la agenda de la cooperación a través del Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad (GBCS). Según la Secretaría de Gobernación: Este grupo “es el principal foro de alto nivel México-Estados Unidos para el fortalecimiento de la estrategia en asuntos que les son comunes. Brinda además un marco estratégico para la coordinación en

²⁰ Chemonics International, “Building a Human Rights-Based Approach to Public Policy in Mexico”, *Chemonics International*, en: <<http://www.chemonics.com/OurWork/OurProjects/Pages/Mexico-EnfoqueDH.aspx>>.

²¹ *Ibidem*.

²² Citado en Clare R. Seelke y Kristin M. Finklea, “US-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond”, Congressional Research Service, Washington D. C., 2016.

materia de seguridad basado en los principios de responsabilidad compartida, confianza mutua y respeto a la soberanía, jurisdicción y legislaciones de ambas naciones”.²³

Entre los diversos asuntos que se tratan en el GBCS están: acciones conjuntas actualmente en marcha para detener el trasiego de drogas, el “lavado” de dinero, el contrabando de armas, así como el tráfico y la trata de personas. Específicamente destacan el fortalecimiento de los sistemas de justicia penal acusatorio y penitenciario, así como la profesionalización de los policías. También el combate al narcotráfico, incluyendo la reducción de la demanda de drogas y de cultivos ilícitos, además de posibles áreas de colaboración para el fortalecimiento de acciones en materia de ciberseguridad.²⁴

La amplia agenda entre ambos países reflejada en el GBCS fue recientemente confirmada en un comunicado de la Casa Blanca posterior a la reunión del 22 de julio de 2016, que sostuvieron los presidentes Obama y Peña Nieto. En ésta se destacó centrar la cooperación en seguridad en tres áreas: fortalecer la implementación de los protocolos de protección de los migrantes y refugiados; cooperar intensamente para combatir los cultivos de amapola y el tráfico de heroína; y en el contexto de la Iniciativa Mérida, continuar con el respaldo al Programa de Seguridad y Justicia. Con lo anterior, los programas de seguridad van más allá de la Iniciativa Mérida y se centran en aspectos emergentes –como combatir el incremento del tráfico de heroína– incluyendo cuestiones de salud –por ejemplo, el combate a la epidemia de sika– y asuntos ambientales, como el impulso a programas de ayuda para generar energía limpia. En palabras de la Casa Blanca:

El presidente hospedó el 22 de julio al presidente de México, Enrique Peña Nieto. [...] México es uno de los más cercanos y valiosos aliados y socios. Nuestros países están económicamente entrelazados. México es nuestro tercer socio comercial en el mundo y todos los días se genera un comercio de más de 1.5 billones²⁵ de dólares que cruza nuestra frontera. Estamos trabajando juntos para reforzar de forma compartida la seguridad a través del combate al tráfico de drogas y a las organizaciones criminales transnacionales. [...] Estados Unidos y México somos socios regionales y globales, incluyendo el combate a enfermedades mortales como el sika y otras; también apoyamos a los refugiados y protegemos el ambiente y la energía limpia. [...] Hoy, los presidentes reafirmamos los estrechos lazos económicos, dando pasos para asegurar y facilitar el tránsito seguro de bienes y personas por nuestra frontera, así como para reforzar los programas de cooperación ambiental, en salud y en seguridad. Esto es una prueba de que somos fuertes juntos.²⁶

Este documento menciona la instrumentación de protocolos para impulsar el Programa de Protección de Migrantes y Refugiados, a través de la capacitación del personal del Instituto Nacional de Migración (INM) y de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar), para iniciar en julio de 2017. La capacitación consiste en fortalecer las capacidades para identificar a poblaciones vulnerables con los más elevados estándares internacionales y las mejores prácticas de repatriación. Respecto del tráfico de heroína, se reconoció en el documento que ha crecido sustancialmente el consumo en Estados Unidos en los últimos años, afectando a familias y comunidades. Se mencionó que se va a configurar un grupo bilateral con la misión de habilitar soluciones multidimensionales para dismantelar las redes criminales, con el propósito de resolver la grave crisis de salud que implica el consumo de este producto. También señala el texto la necesidad de seguir fortaleciendo la profesionalización de la policía mexicana y el compromiso de redoblar los esfuerzos para que se alcancen estándares internacionales en todo el sistema de aplicación de la ley y justicia en México.²⁷

²³ *El Portal*, “Celebra reunión Grupo Bilateral de Cooperación en Seguridad México-EU”, 17 de octubre de 2015, en: <<http://elportal.mx/celebra-reunion-grupo-bilateral-de-cooperacion-en-seguridad-mexico-eu/>>.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Mil quinientos millones de dólares [nota del editor].

²⁶ The White House, “Fact Sheet: United States-Mexico Relations” (extractos), *The White House*, 22 de julio de 2016, en: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/07/22/fact-sheet-united-states-mexico-relations>>.

²⁷ *Ibidem*.

CONCLUSIÓN

El marco de trabajo de responsabilidad compartida del acuerdo de Mérida, originalmente diseñado por los presidentes Bush y Calderón, continúa proveyendo las bases para la cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos. Sin embargo, por la variedad de aspectos que abarca la cooperación, los diálogos y compromisos no sólo incluyen lo estrictamente programático, como fue evidente al llegar la administración Obama en 2009 y reorientar la Iniciativa Mérida. La agenda de seguridad bilateral envuelve, y debe hacerlo, aspectos más amplios que los cuatro pilares que la integran. A pesar de ello, otorga un espacio institucional para el diálogo bilateral que debe incluir a amenazas emergentes como un signo de madurez en la relación.

Uno de los aspectos frágiles de la Iniciativa es que carece de mecanismos para evaluar el progreso de los programas, de acuerdo con los objetivos. El diálogo en los más altos niveles en inteligencia y justicia continúa profundizándose, y los fondos se están destinando principalmente a fortalecer las capacidades de la policía y en transformar el sistema de justicia de México. Mientras esto sucede, el alarmante incremento de los homicidios en el país –aproximadamente el 15 por ciento– durante el primer semestre de 2016 eleva las preocupaciones sobre la efectividad de los resultados. Es muy temprano para predecir si se va a elevar la violencia a largo plazo, pero esto es un signo de alarma que se introduce en los diálogos entre los gobiernos. Así, el compromiso por una mejor cooperación y continuación de la asistencia no ha sido suficiente para reducir la violencia y controlar los riesgos que produce el crimen organizado.

Por lo anterior, es tiempo de reexaminar la estrategia anticrimen *per se*, con el objeto de definir si el diálogo, la colaboración y la entrega de fondos están en el camino correcto. Continuar con estas actividades sin valorar el éxito de la estrategia en términos objetivos –como debería ser la reducción de los homicidios, el incremento de la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y la colaboración del gobierno mexicano en la reducción de riesgos en los jóvenes, así como su inclusión para transformarlos de potenciales sujetos criminales en actores benéficos para la sociedad– es fundamental. Después de conseguido lo anterior, México y Estados Unidos pueden lograr ventajas positivas de la relación para definir los riesgos de seguridad a nivel binacional.

Los resultados de la elección de noviembre de 2016 en Estados Unidos significan un reto en la relación bilateral con México. El regreso al unilateralismo en la administración de Donald Trump podría cuestionar la continuación del trabajo en materia de cooperación en seguridad con México. En ese sentido, evaluar objetivamente las ganancias mutuas en la cooperación se vuelve un imperativo categórico, pues la vecindad no desaparece a pesar de los cambios de gobierno en ambos países.

Anexo estadístico

Armando Rodríguez Luna

Patricia Quintanar

Keyla Vargas

LOS FENÓMENOS DE INSEGURIDAD que enfrenta México cada vez son más complejos y se interrelacionan de diversas maneras. En los últimos años, los estudios en seguridad han desarrollado gradualmente más indicadores para medir la magnitud y el impacto de los niveles de violencia y delincuencia en el país.

Este anexo estadístico es resultado de una investigación cuantitativa sobre diversos temas prioritarios para comprender las expresiones de la delincuencia y la violencia, así como de sus actores y efectos sobre la sociedad y las instituciones de gobierno.

El anexo estadístico del *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016* que se presenta es único en su tipo en el país, debido a que integra información sobre defensa, inseguridad e inseguridad pública, lucha contra el crimen organizado y morfología criminal, permitiendo observar tendencias y lograr tener una visión de conjunto. Igualmente, la forma de presentación de la información es una herramienta para visualizar las diferencias entre los niveles nacional, estatal y municipal. En esta tercera edición se sistematiza la información más relevante relacionada con los temas que permiten analizar el panorama institucional, criminológico y poblacional de la seguridad en México.

El anexo inicia con una cartografía que incluye mapas y gráficos, así como diez apartados temáticos. La cartografía describe la distribución de los homicidios en los últimos 16 años, identificando además el impacto del homicidio sobre la población joven del país. Adicionalmente, se incorpora una serie de mapas que reflejan la presencia territorial de la delincuencia organizada, construida a partir de la consulta en diferentes fuentes. Se enfatiza la presencia de las células criminales que permiten la operación cada vez más flexible de los grupos mayores, también denominados “cárteles”. También la cartografía presenta de forma gráfica los datos más relevantes en materia de recursos económicos y humanos de las instituciones de seguridad y defensa de México.

El primer apartado identifica y grafica la organización institucional de seguridad nacional, con el fin de analizar el enfoque y la orientación política del Estado. Se examina la estructura orgánica en materia de seguridad nacional, defensa, procuración de justicia y seguridad pública, permitiendo definir cuáles son las capacidades institucionales del Estado mexicano para garantizar la seguridad y la soberanía.

El segundo apartado revisa la configuración política del Congreso de la Unión, así como de las comisiones en la Cámara de Diputados y en la de Senadores que legislan sobre temas de seguridad. Desde 2004, el Poder Legislativo tiene corresponsabilidad en materia de seguridad nacional, lo cual se encuentra establecido en el Artículo 73, fracción XXIX-M de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Resulta de gran importancia identificar la geometría política e ideológica del Congreso, para poner en contexto las discusiones políticas y jurídicas en torno a temas

como la política de drogas, las reformas a la estructura de seguridad pública estatal y municipal y, más importante aún, el presupuesto anual asignado a las entidades del gobierno federal.

En el tercer apartado se presentan las variaciones presupuestales dentro de la organización institucional de seguridad, defensa, procuración de justicia e inteligencia en los últimos 16 años. También se incluyen series históricas por dependencia y temas, al igual que comparativos entre las cuatro administraciones federales más recientes. Este apartado permite conocer las tendencias y evolución del gasto federal en los ámbitos de seguridad señalados.

El cuarto apartado realiza un esfuerzo por identificar el estado de la procuración y la administración de justicia. A pesar de la dificultad para ubicar datos que puedan corroborarse, se exponen estadísticas sobre los principales delitos cometidos en México, siempre teniendo en cuenta que la cifra negra en el país ronda el 93 por ciento.

El quinto identifica las tendencias relevantes en materia de inseguridad para visualizar un panorama estadístico al respecto. Además de revisar los principales indicadores en materia de delincuencia, se analiza también el comportamiento de la seguridad pública a nivel municipal. Se toma en cuenta el panorama de los centros penitenciarios federales en términos demográficos y la situación jurídica de los internos.

El sexto apartado examina los datos disponibles en fuentes nacionales e internacionales sobre el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional que opera en el territorio mexicano, así como las principales actividades delictivas asociadas. El narcotráfico se convirtió en la principal amenaza a la seguridad nacional en la última década, además de impactar de forma creciente a la sociedad en términos de violencia y resquebrajamiento del tejido social. El apartado estadístico pretende establecer la correlación entre la dimensión del fenómeno criminal frente a las acciones del gobierno federal a lo largo y ancho del país.

El séptimo apartado aborda las principales violaciones a los derechos humanos por tipo, así como las instituciones gubernamentales que reciben más recomendaciones por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México ha sido señalado en los últimos tres años por exhibir una crisis en la materia, especialmente por organizaciones de la sociedad civil y por organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Fundación Open Society.¹ Esto ocurre

en el contexto de violencia e impunidad examinado en apartados anteriores; de ahí la importancia de presentar esta problemática por institución, región geográfica y poblaciones vulneradas, con datos verificables.

El octavo apartado identifica la calidad de la transparencia y el acceso a la información que tienen las instituciones del gobierno federal en los ámbitos de la seguridad, la defensa y la justicia. La lógica de este apartado permite además establecer cuál es la demanda ciudadana por acceder a información en las esferas señaladas. El noveno apartado analiza en términos cuantitativos el tipo y evolución de la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. A partir de la instrumentación del programa de asistencia Iniciativa Mérida en 2008, la relación bilateral en materia de seguridad se había fincado en el concepto de “responsabilidad compartida”. Este marco de cooperación está seriamente comprometido debido a la política de seguridad nacionalista del presidente de Estados Unidos, Donald Trump.

Finalmente, el décimo sistematiza los principales datos relacionados con la percepción ciudadana sobre la inseguridad, la delincuencia común y organizada, la violencia y el capital social. Durante los últimos cuatro años la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública ha documentado los altos niveles de violencia y delincuencia, así como los de impunidad que prevalecen en el país. Se incorpora en este apartado la Encuesta sobre Capital Social que levantó CASEDE en alianza con Sistemas de Inteligencia en Mercados y Opinión (SIMO) en 2014, la cual presenta datos sumamente interesantes, aunque desalentadores, sobre los grados de organización, confianza y participación social. Se incluyen también algunos datos internacionales del Latinobarómetro. Medir la opinión pública se ha convertido en una forma de conocer cómo la inseguridad impacta en la sociedad.

CASEDE considera de gran utilidad incluir en una misma publicación reflexiones y análisis con la información sistematizada. Ello permite tener una lectura unificada tanto de los esfuerzos del Estado mexicano para combatir la inseguridad y el crimen, como de los fenómenos de violencia social y evolución del crimen organizado. Una preocupación de CASEDE y el Instituto Belisario Domínguez es la afectación sobre la población y cómo se han incrementado las violaciones a los derechos humanos.

¹ Open Society Initiative, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Open Society Foundation, Nueva York, 2016, en: <http://www.casede.org/BibliotecaCasede/Novedades-PDF/Informe_CAII_OSJI.pdf>.

Cartografía de la seguridad

LA PROYECCIÓN ESPACIAL de los fenómenos de inseguridad, delincuencia y violencia es un instrumento útil para el análisis en materia de seguridad. Es por ello que esta sección inicia con una selección de mapas sobre el impacto de homicidios y secuestros, con el objetivo de obtener una perspectiva territorial de mediano plazo. De esta manera, se presenta una serie anual de mapas que permiten visualizar cómo se ha desplazado territorialmente el homicidio durante el periodo 2006-2016.

Al principio del periodo, los estados de Baja California, Chihuahua y Sinaloa ocupaban los primeros lugares en homicidios, medidos en tasas por cada cien mil habitantes. El año 2011 fue el más violento de acuerdo con los datos de este indicador, el cual ya abarcaba a los estados de Durango, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Estado de México. Hacia 2016, los mayores niveles de homicidio se concentran en las áreas del norte, centro y Pacífico, donde destacan Chihuahua, Sinaloa, Guerrero, Estado de México y la Ciudad de México.

En este ámbito, la población joven que se ubica entre los 15 y 29 años de edad ha sido la más vulnerable. Tan sólo en 2011, este grupo etario representó el 43 por ciento del total de homicidios para ambos sexos, donde nueve de cada diez hombres fueron las principales víctimas. Cabe señalar que el grupo de 20 a 29 años representaba el segmento más crítico entre 2000 y 2008; sin embargo, a partir de 2009 este tipo de violencia comenzó a impactar sobre los más jóvenes, ya que el grupo de 15 a 19 años incrementó de forma significativa su participación en este indicador.

Las actividades de la delincuencia organizada que opera en el país, así como las acciones del gobierno para combatirla han sido una variable clave para explicar las cifras anteriores. Es por ello que se incorporan a esta sección una serie de mapas para ubicar las regiones de influencia de los principales grupos criminales.

Destaca la presencia de las células criminales que en los últimos años han demostrado mayor proclividad a utilizar la violencia contra la población, sobre todo en estados como Tamaulipas, Guerrero, Michoacán o Morelos. Incluso la reconfiguración espacial de los cárteles es cambiante año tras año, pues al golpear la estrategia gubernamental a las principales organizaciones, por ejemplo con la captura –y extradición– del máximo líder del cártel de Sinaloa, Joaquín Guzmán Loera, se produce una pugna en ocasiones muy violenta por los recursos y el control de las rutas criminales. Ello lleva frecuentemente a la dispersión de su actividad, y a que aumenten las tasas de violencia y homicidios en otras entidades que en el pasado reciente no ostentaban tasas altas. De esta manera, desde el inicio del gobierno de Enrique Peña Nieto, la geografía criminal ha cambiado notablemente. Hacia el año 2016, se observa un repunte de la violencia en algunas ciudades de la frontera norte, como Tijuana, y la aparición de células criminales en estados como Colima y Nayarit.

El tráfico de drogas transnacional es la actividad más redituable que realizan estos grupos criminales. Su participación en las diferentes etapas de este negocio, como son la producción, la transformación, el trasiego y la venta de diferentes tipos de drogas ilegales, los ha con-

vertido en pieza clave para este delito transnacional. De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la delincuencia organizada transnacional genera alrededor de 870 mil millones de dólares al año, de las cuales el tráfico de drogas representa aproximadamente 320 mil millones.¹ Las evaluaciones anuales de la agencia antidrogas estadounidense (conocida como DEA) señalan que las organizaciones criminales mexicanas obtienen alrededor de 33 mil millones de dólares al año, lo que significa el 10 por ciento del principal mercado ilegal en el mundo.

Las rutas para el tráfico de narcóticos son las que garantizan la colocación de las drogas ilegales desde el lugar de producción hasta el punto de venta. Es por ello que se incluyen tres mapas tomados del *Informe mundial sobre las drogas 2016*, editado por UNODC. A estos mapas se incorporaron datos sobre la participación de México en la interdicción y decomiso de drogas dentro de las rutas mundiales.²

En la cartografía se incluyen además otros datos relevantes para complementar el panorama de la inseguridad, tales como un mapa sobre la ubicación de fosas clandestinas en el país. También se incluyen gráficas sobre la cantidad de elementos desplegados por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional entre 2000 y 2016, año en el cual se alcanzó prácticamente el 25 por ciento del total del personal, pues la cantidad anual de tropas se establece en una media de casi cincuenta mil por año. Este dato es muy relevante, pues existe una polémica sobre cuál debe ser la estrategia de retiro de las tropas de la calle a los cuarteles, pues están saturadas de misiones de seguridad pública y combate al crimen organizado, lo que en sentido estricto puede desnaturalizar su misión principal, que es la defensa de la nación.

Los mapas y gráficas incluidos son un insumo que contribuye a los debates sobre cómo interpretar la violencia, la inseguridad y su presencia territorial a lo largo del país. Asimismo, se presenta la respuesta por parte del gobierno federal en términos del presupuesto y personal destinados a contrarrestar dichas condiciones, las cuales han impactado negativamente en el tejido social.

¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada*, en Documentos UNODC [Online], disponible en: <http://www.unodc.org/documents/toc/factsheets/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf>.

² Disponible en: <https://www.unodc.org/doc/wdr2016/wdr_2016_ExSum_spanish.pdf>.

PRINCIPALES GRUPOS DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SUS CÉLULAS CRIMINALES EN MÉXICO 2016

Mapa 1. Cártel de Sinaloa o Pacífico



Mapa 2. Los Beltrán Leyva



Mapa 3. Cártel del Golfo**Mapa 4.** Los Zetas

Mapa 5. Grupo de los Arellano Félix

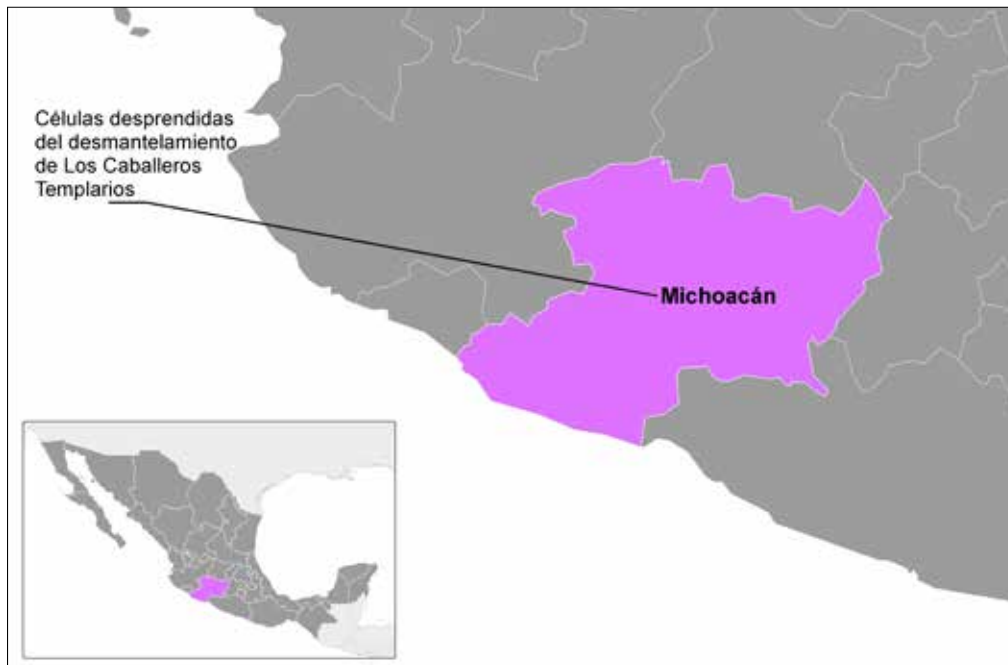


Mapa 6. Cártel de Juárez



Mapa 7. La Familia Michoacana**Mapa 8.** Los Caballeros Templarios

Mapa 9. Grupo Los Viagra



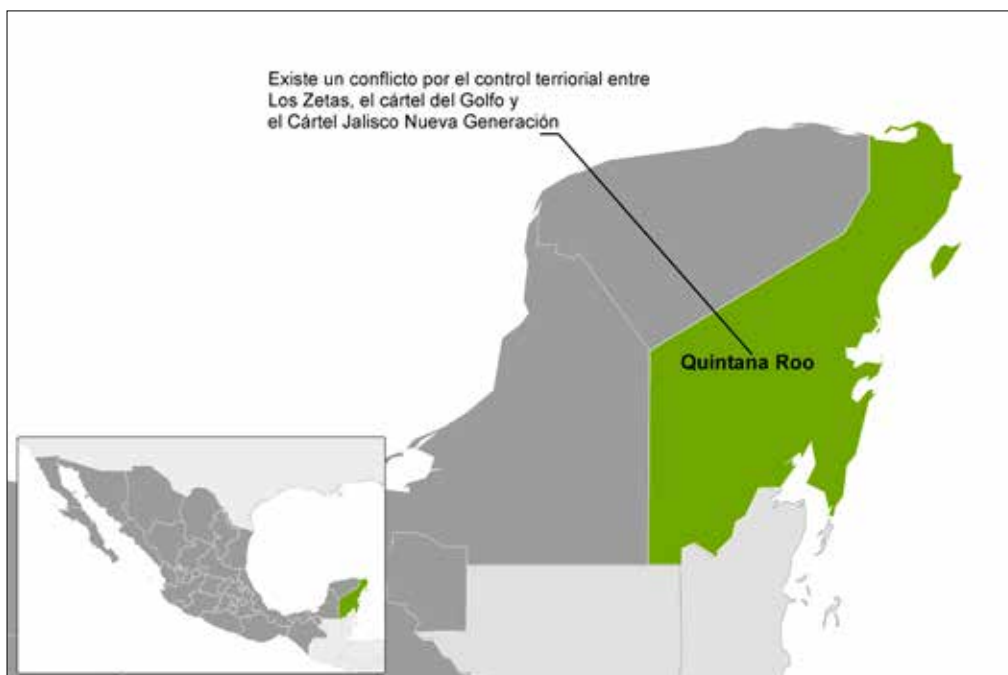
Mapa 10. Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG)



Mapa 11. Disputa entre grupos de la delincuencia organizada por el control del tráfico de heroína



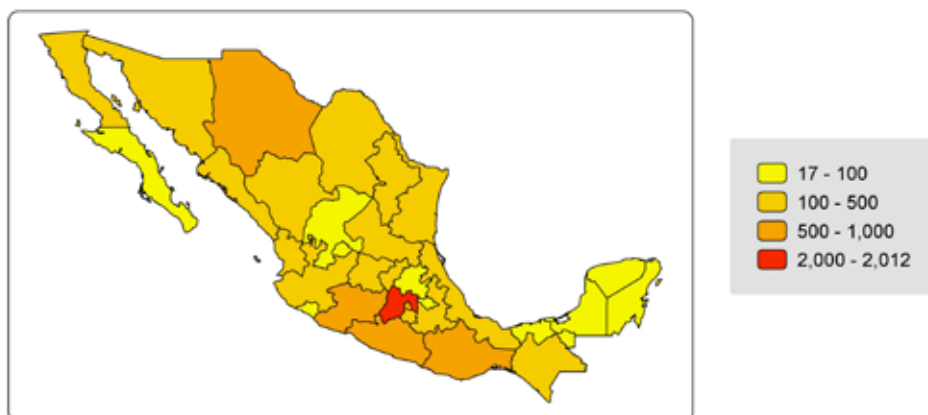
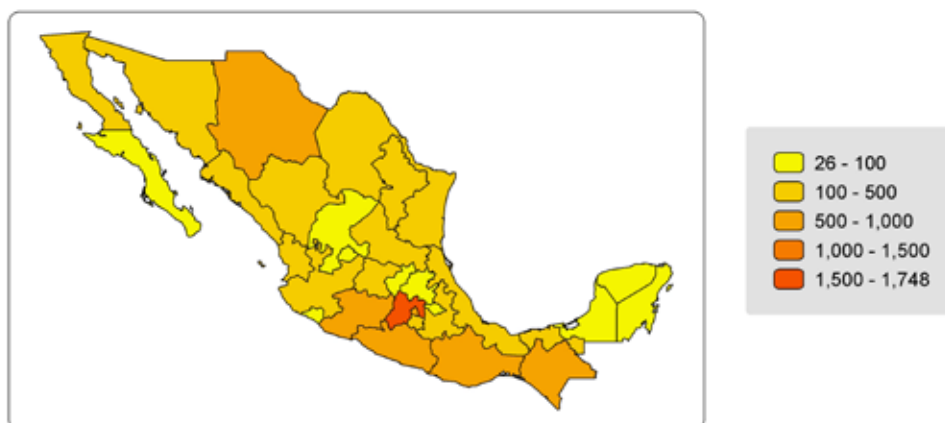
Mapa 12. Cártel Independiente de Cancún (en construcción)



Mapa 13. Disputa entre grupos de la delincuencia organizada



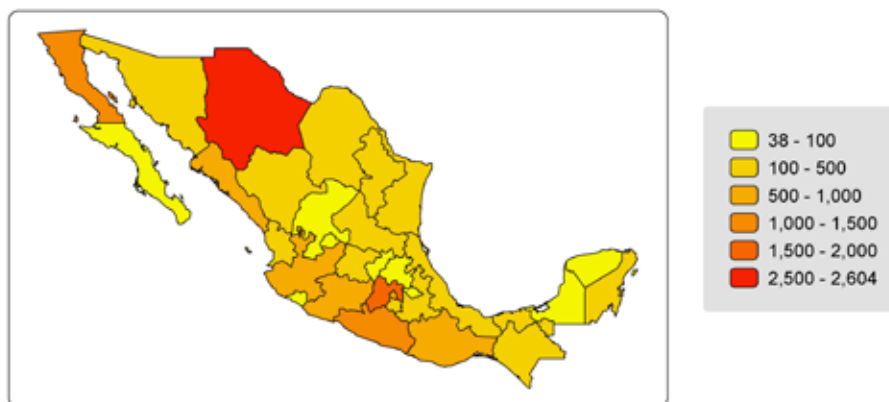
FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Cuadro 67: "Principales grupos de la delincuencia organizada y sus células criminales en México 2016", de este anexo estadístico.

HOMICIDIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA*Mapa 1.* Homicidios por entidad federativa 2000*Mapa 2.* Homicidios por entidad federativa 2005*Mapa 3.* Homicidios por entidad federativa 2006

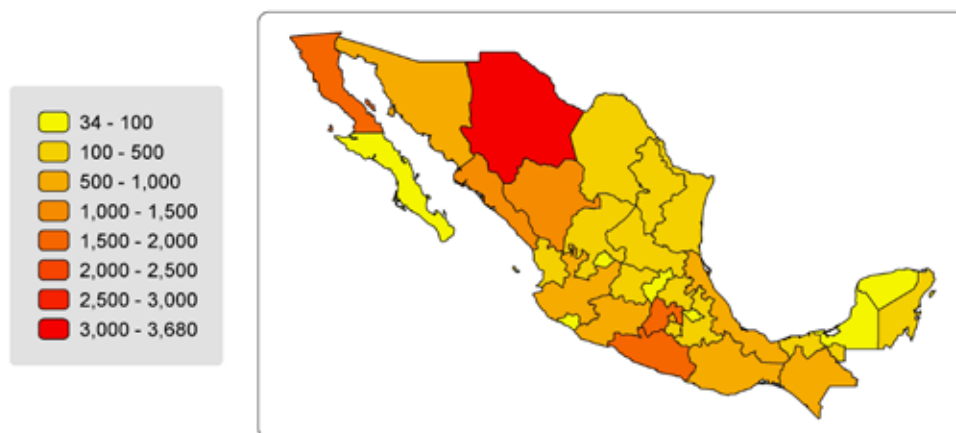
Mapa 4. Homicidios por entidad federativa 2007

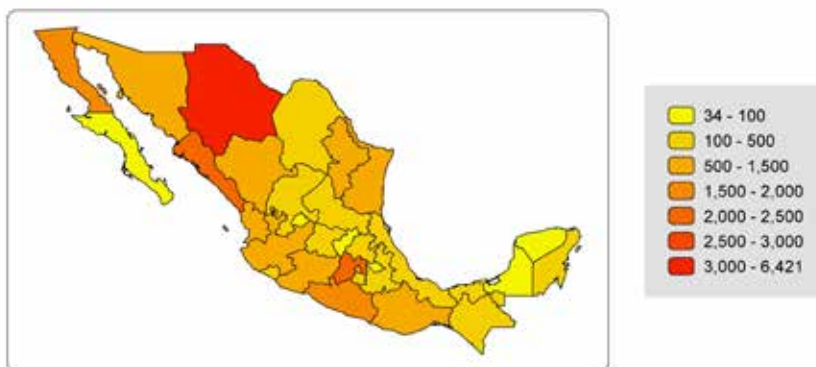
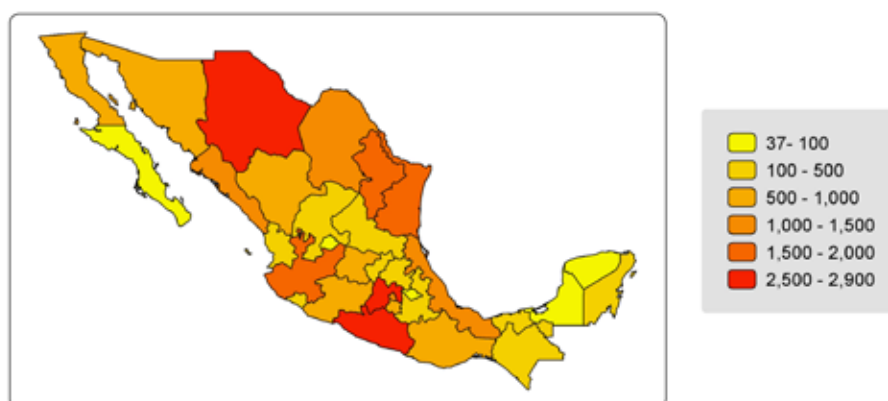


Mapa 5. Homicidios por entidad federativa 2008

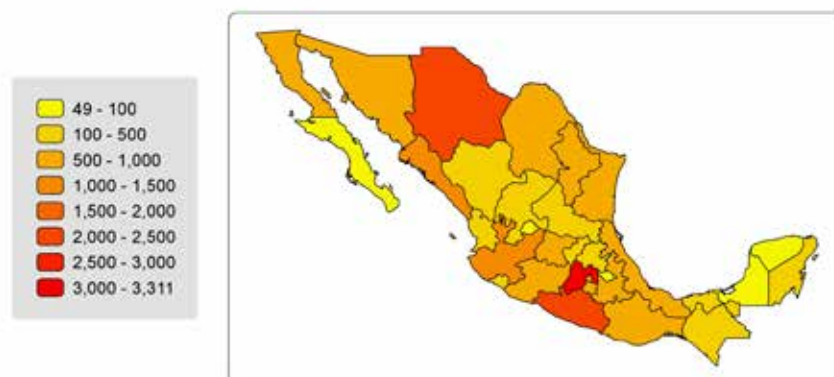


Mapa 6. Homicidios por entidad federativa 2009

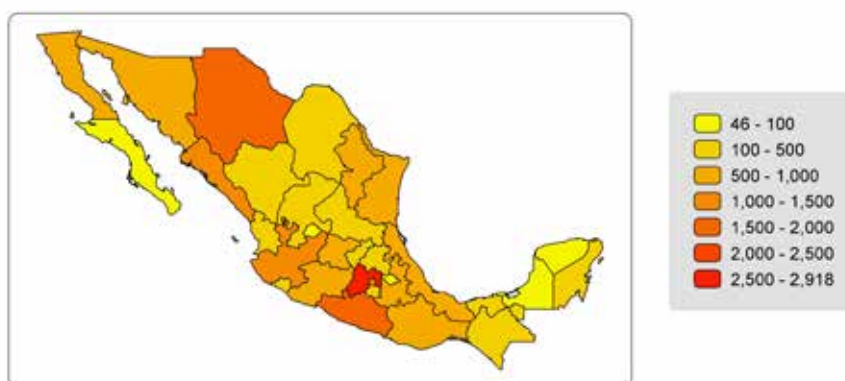


Mapa 7. Homicidios por entidad federativa 2010**Mapa 8.** Homicidios por entidad federativa 2011**Mapa 9.** Homicidios por entidad federativa 2012

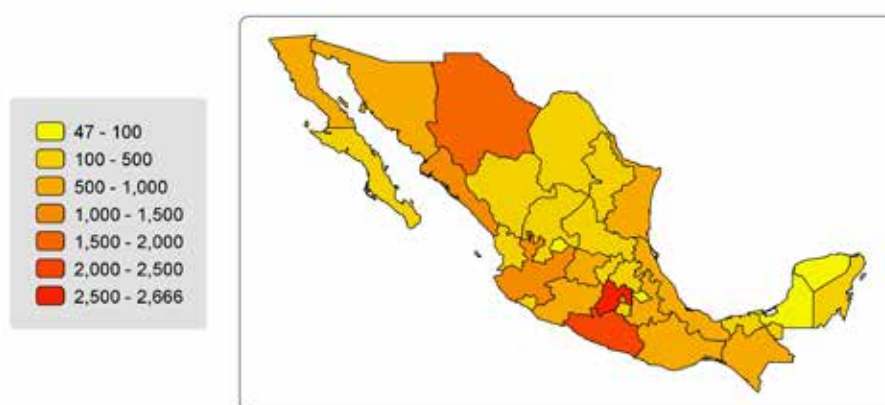
Mapa 10. Homicidios por entidad federativa 2013



Mapa 11. Homicidios por entidad federativa 2014



Mapa 12. Homicidios por entidad federativa 2015



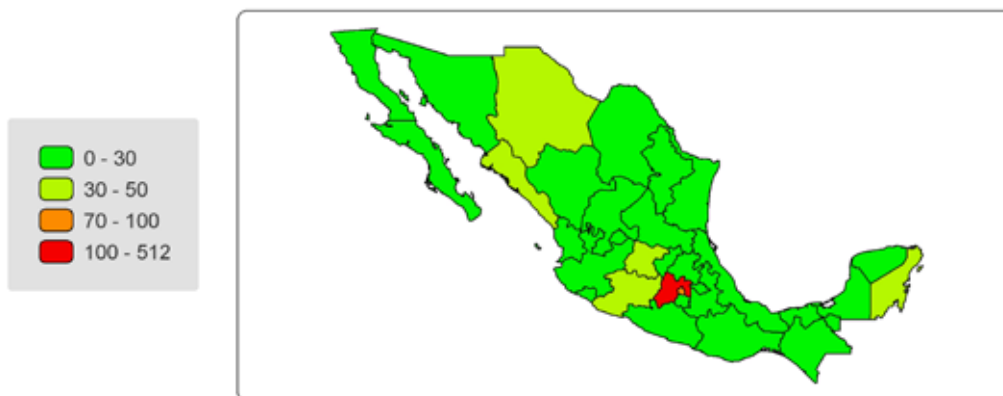
FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Cuadro 43: “Defunciones por homicidios por entidad federativa 2000-2015”, de este anexo estadístico.

ADOLESCENTES VÍCTIMAS POR HOMICIDIO

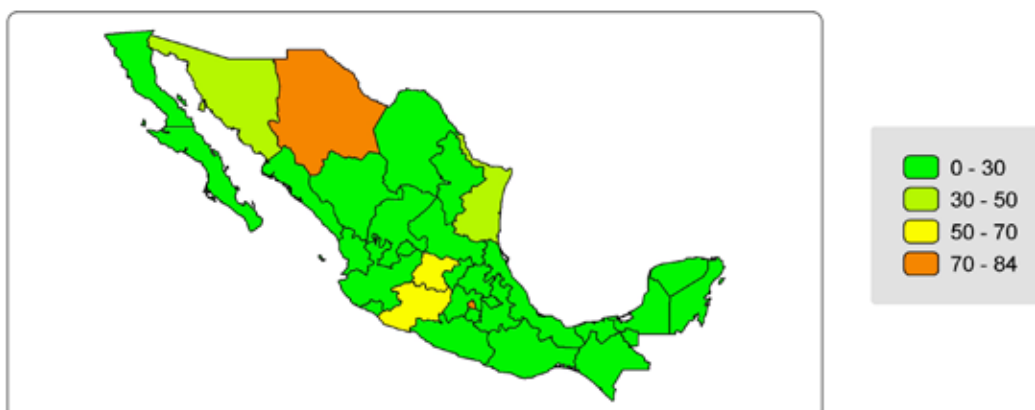
Mapa 1. Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2011



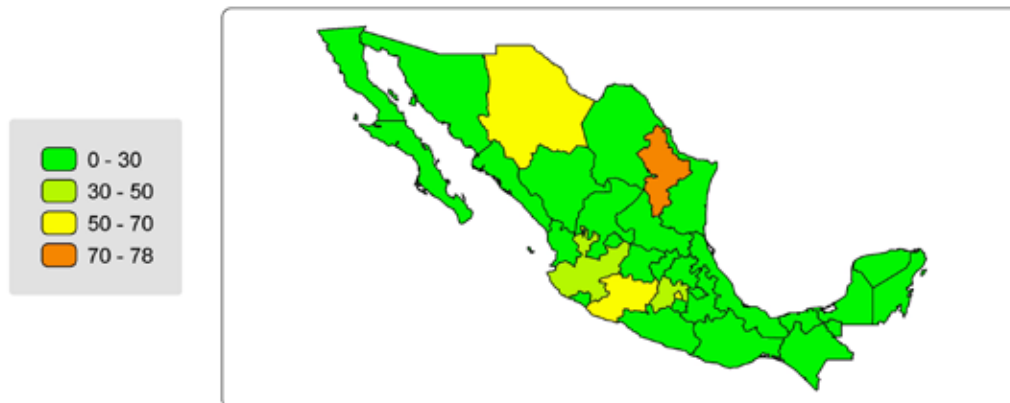
Mapa 2. Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2012



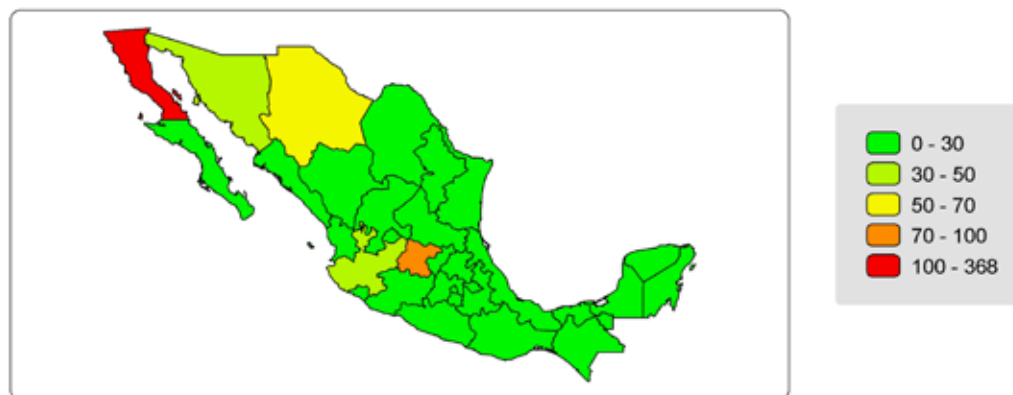
Mapa 3. Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2013



Mapa 4. Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2014



Mapa 5. Víctimas adolescentes registradas de homicidio por entidad federativa 2015



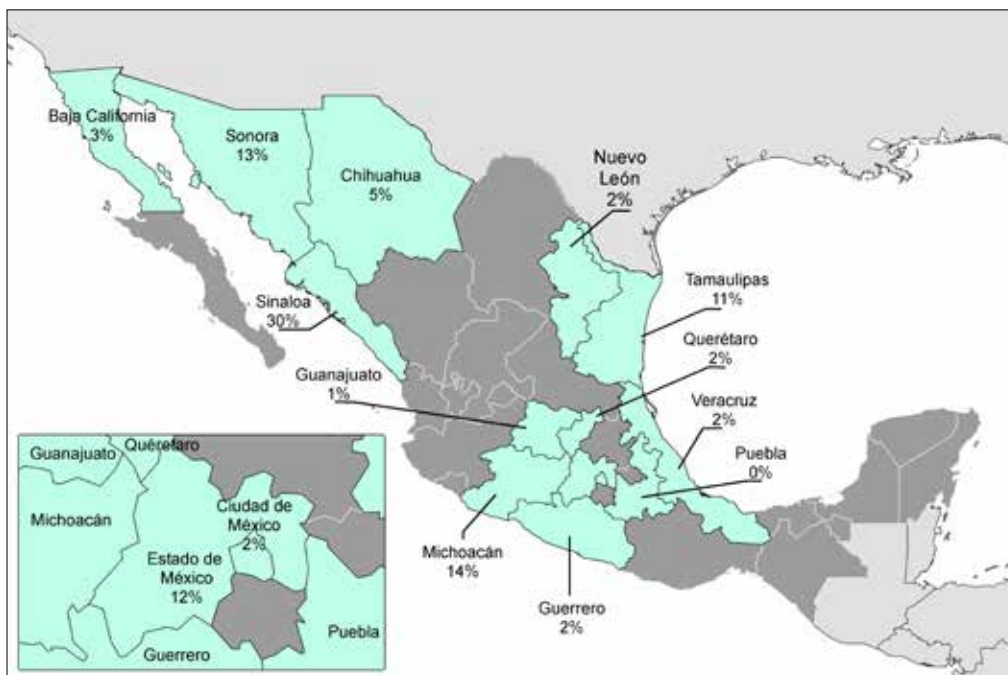
FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Cuadro 33: “Víctimas adolescentes registradas en conductas antisociales 2011-2015”, de este anexo estadístico.

ARMAS ASEGURADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA

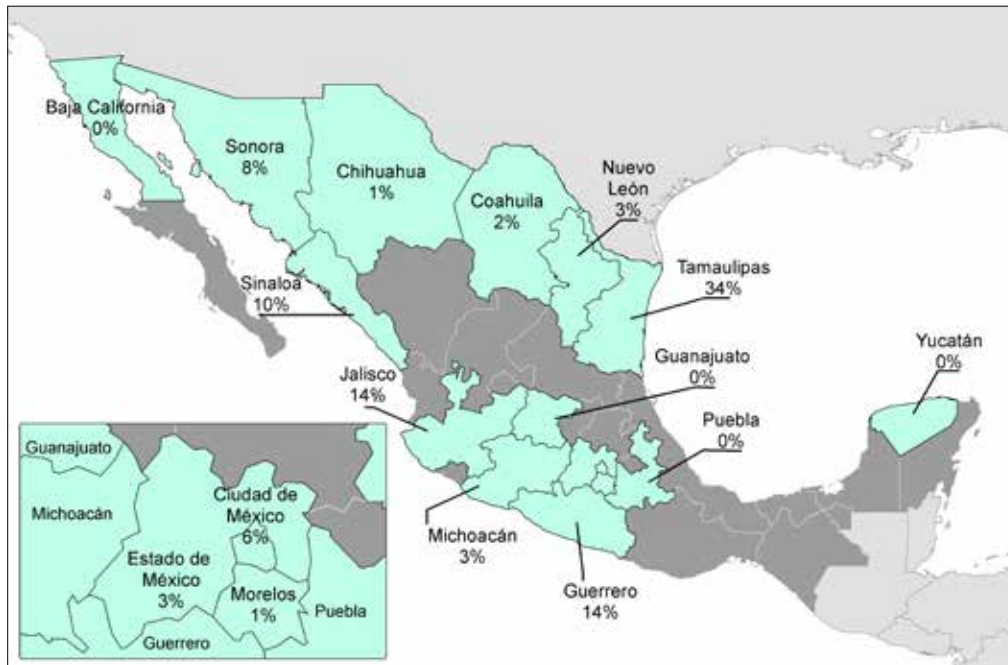
Mapa 1. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2013



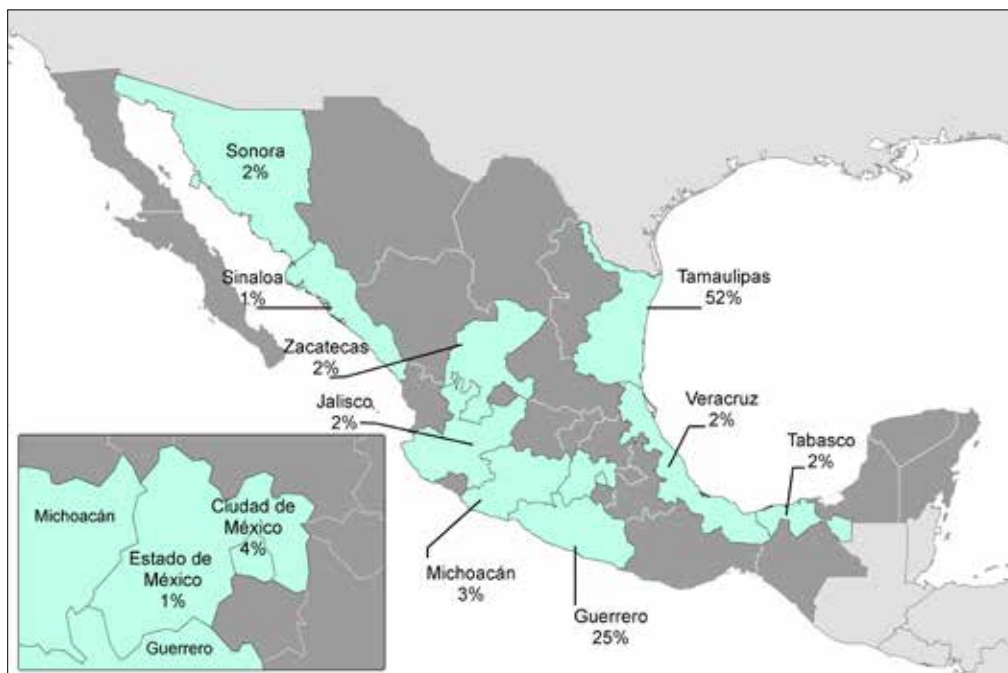
Mapa 2. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2014



Mapa 3. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2015



Mapa 4. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2016

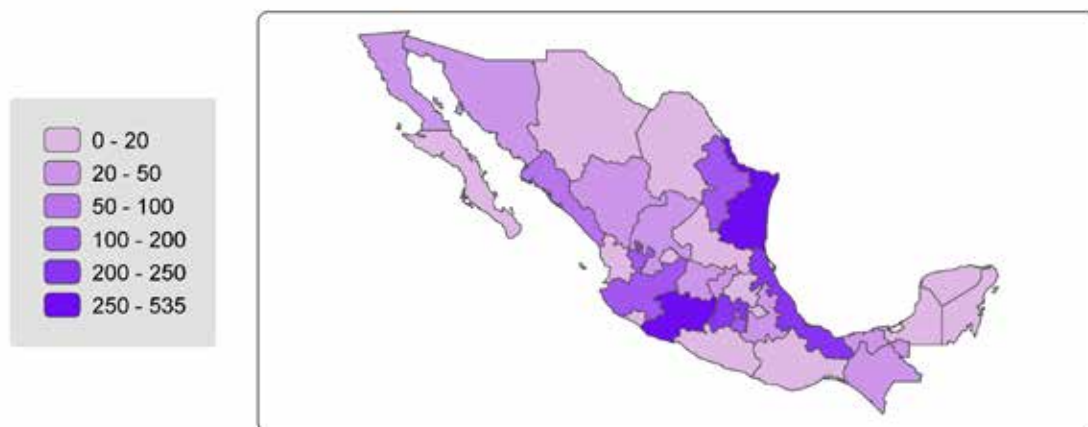


FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Cuadro 68: “Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2013-2016”, de este anexo estadístico.

SECUESTRO POR ENTIDAD FEDERATIVA

Mapa 1. Inculcados por secuestro 2011**Mapa 2.** Inculcados por secuestro 2012**Mapa 3.** Inculcados por secuestro 2013

Mapa 4. Inculcados por secuestro 2014

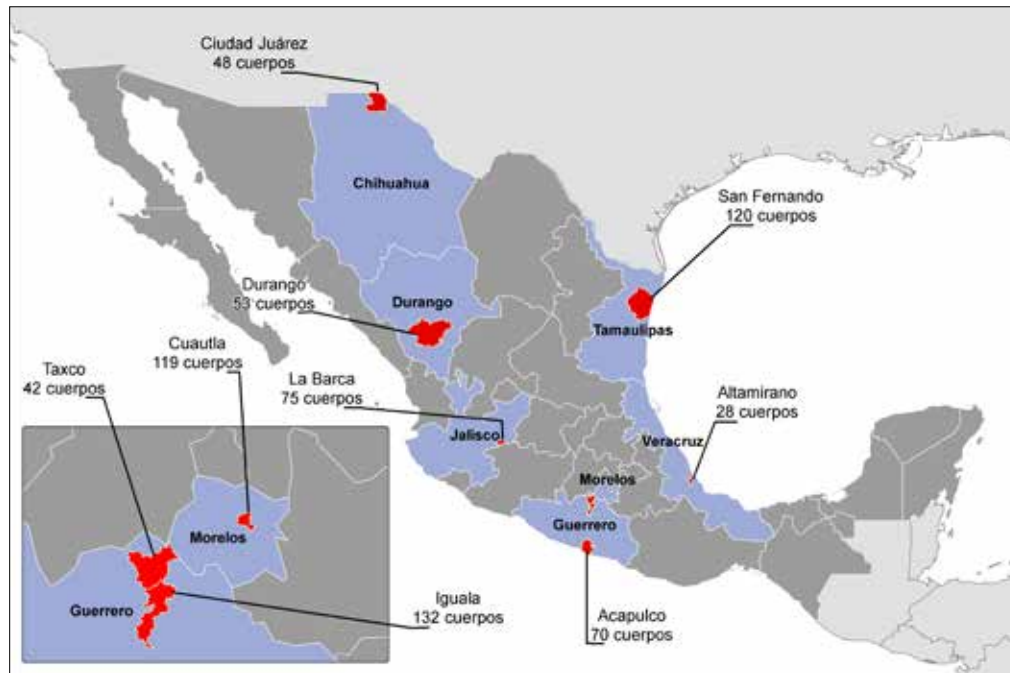


Mapa 5. Inculcados por secuestro 2015



FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Cuadro 28: “Inculcados por el delito de secuestro, por entidad federativa 2011-2015”, de este anexo estadístico.

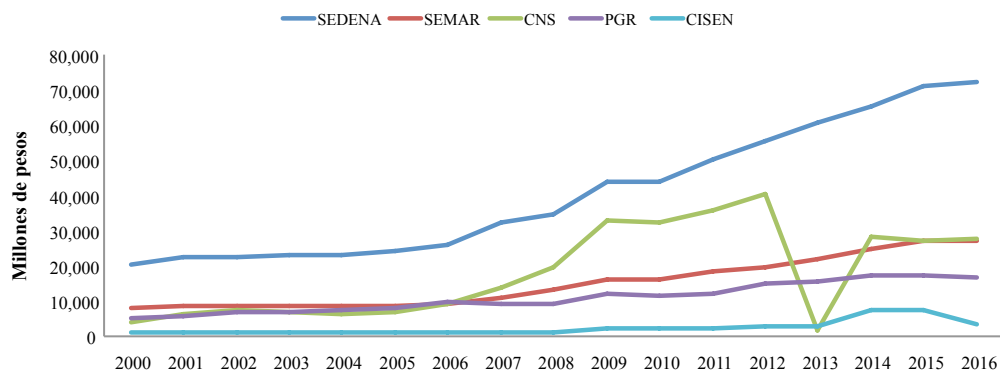
FOSAS CLANDESTINAS

Mapa 1. Fosas 2016

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Cuadro 116: “Fosas clandestinas y cuerpos encontrados 2006-2015”, de este anexo estadístico.

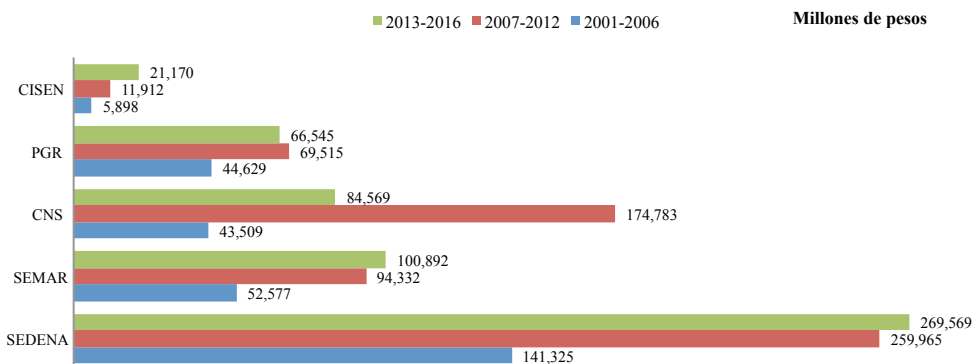
PRESUPUESTO

Gráfica 1. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa, 2000-2016



FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.

Gráfica 2. Comparativo tres gobiernos. Presupuesto asignado al sector Seguridad y Defensa, 2001-2016



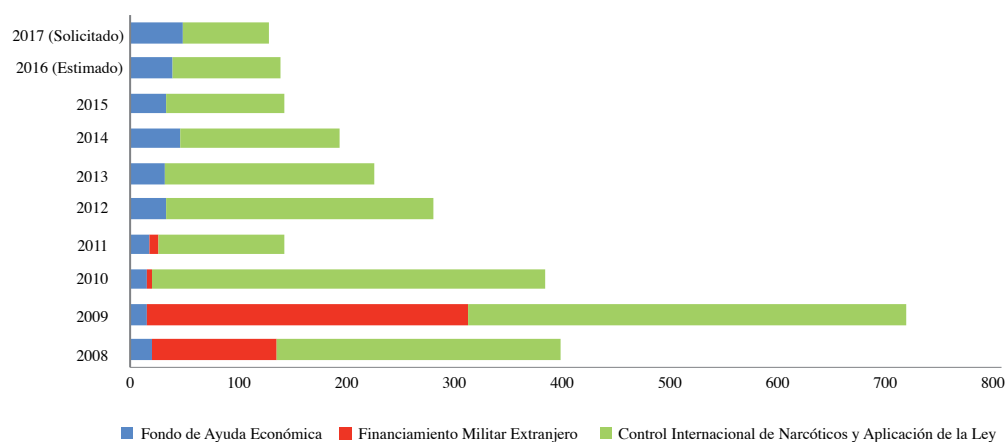
FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.

Gráfica 3. Recursos ejercidos por el Secretariado Técnico para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, 2008-2015
Pesos



FUENTE: elaboración CASEDE con base en Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008-2015.

Gráfica 4. Financiamiento a México dentro de la Inicativa Mérida 2008-2017
Millones de dólares

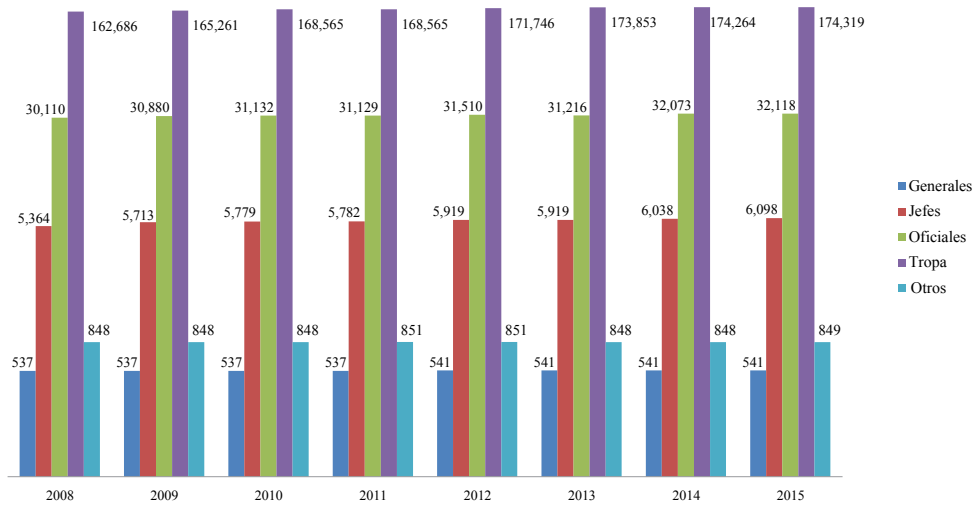


FUENTE: Clare Ribando Seelke, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 2013, 2015 y 2016.

Nota: A partir de 2012, el Financiamiento Militar Extranjero ya no formó parte de la Iniciativa Mérida.

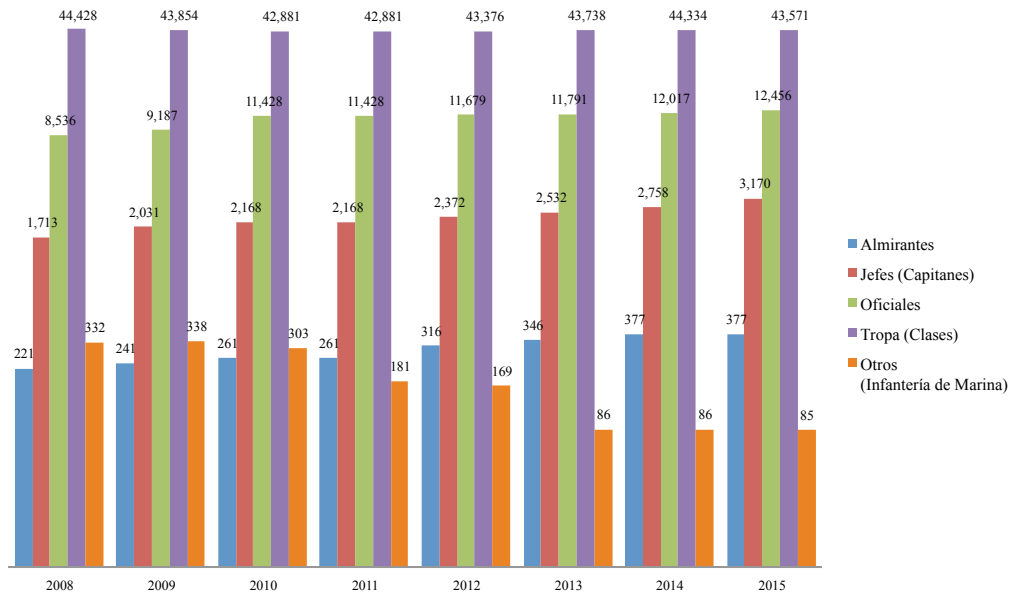
RECURSOS HUMANOS

Gráfica 5. Recursos Humanos de la Secretaría de Defensa, 2008-2015



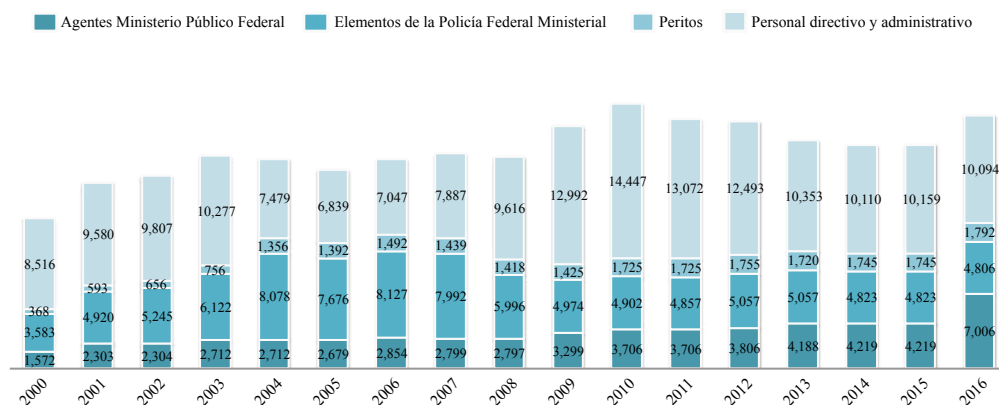
FUENTE: elaboración CASEDE con base en Analítico de Plazas, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2015.

Gráfica 6. Recursos Humanos de la Secretaría de Marina, 2008-2015



FUENTE: elaboración CASEDE con base en Analítico de Plazas, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2015.

Gráfica 7. Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, 2000-2016



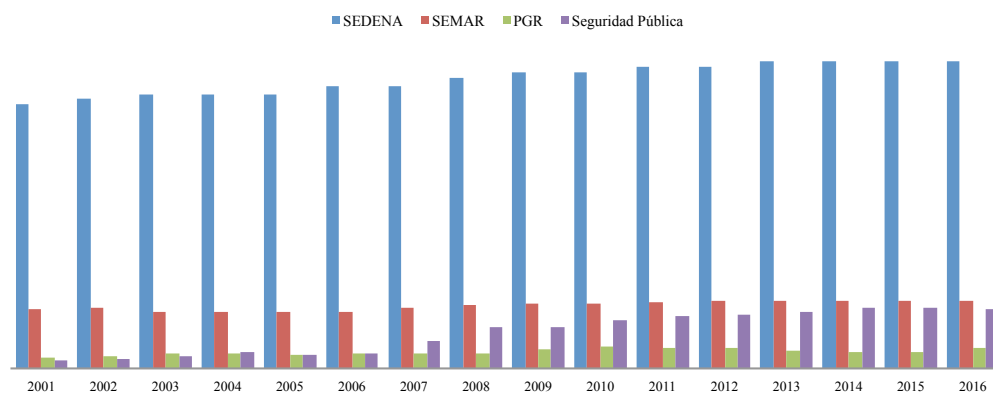
FUENTE: elaboración CASEDE con base en “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

Gráfica 8. Recursos Humanos de las agencias del Ministerio Público, 2011-2015



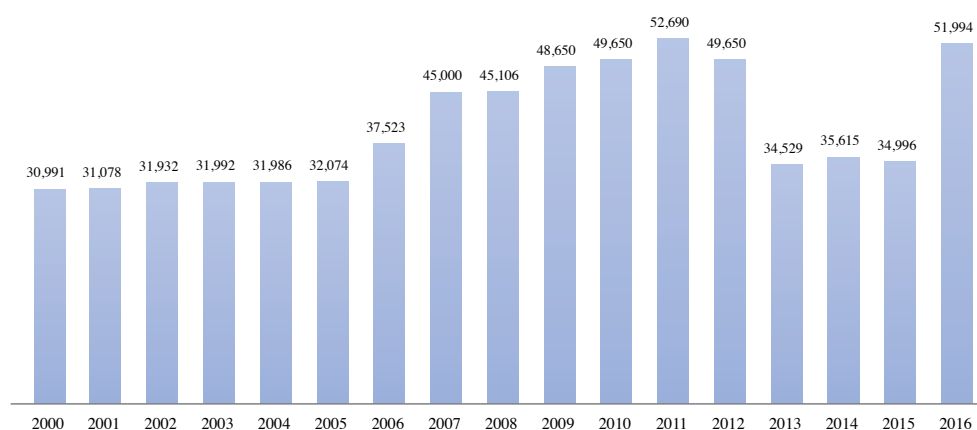
FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

Gráfica 9. Personal total del sector Seguridad y Defensa, 2000-2016



FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

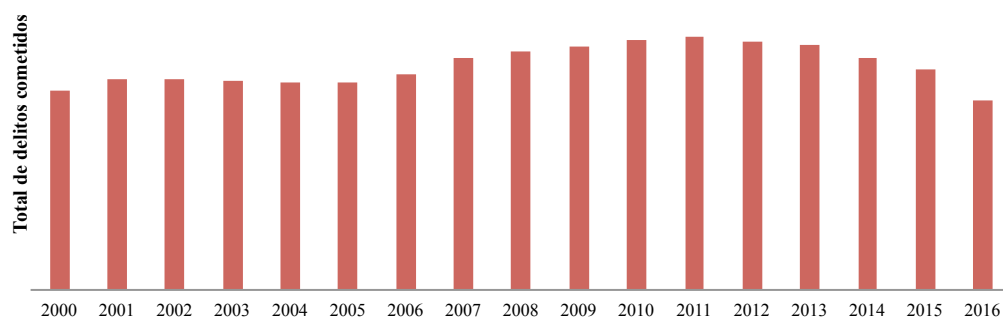
Gráfica 10. Efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en el combate al narcotráfico 2000-2016



FUENTE: Secretaría de la Defensa Nacional, vía solicitud de información folio 0000700064516 y “Crece despliegue de tropas en calles”, *Reforma*, 7 de febrero de 2017, p. 11

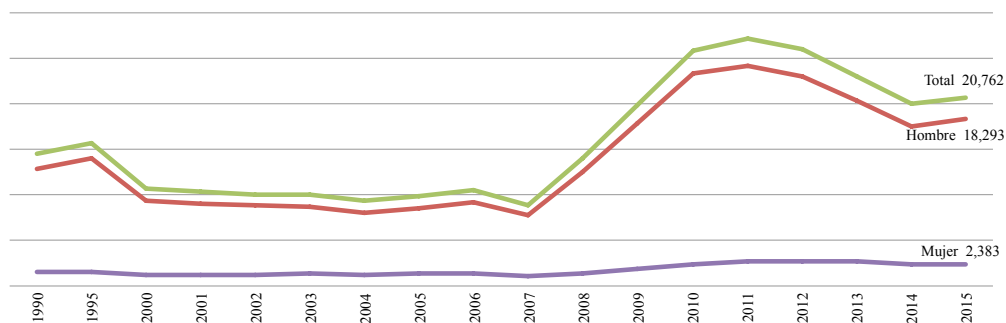
INSEGURIDAD Y DELINCUENCIA

Gráfica 11. Incidencia delictiva a nivel nacional. Fuero Común, 2000-2016



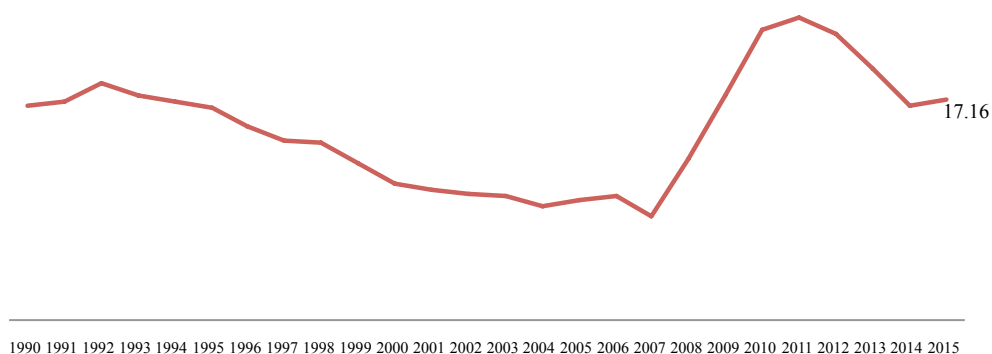
FUENTE: Datos Abiertos de Incidencia Delictiva, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>>.

Gráfica 12. Homicidios por sexo y por año de ocurrencia 1990-2015



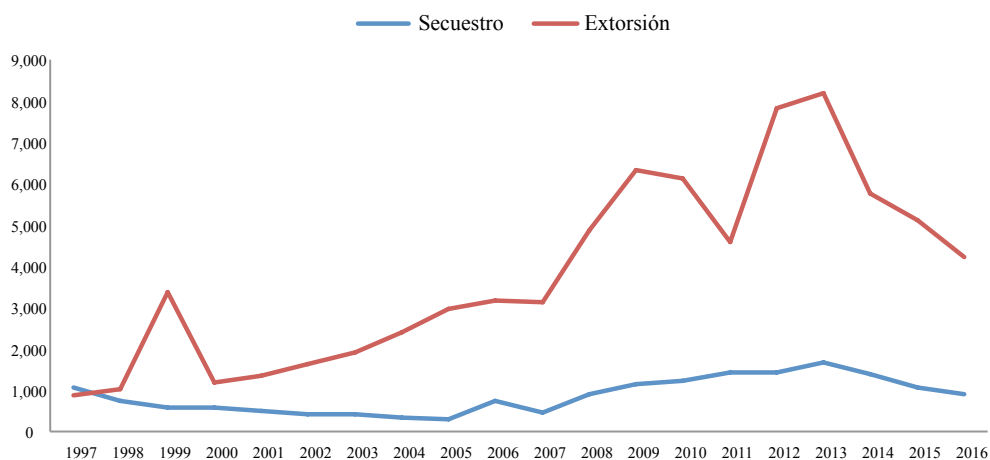
FUENTE: elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Consulta interactiva de datos, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>>.

Gráfica 13. Evolución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes 1990-2015



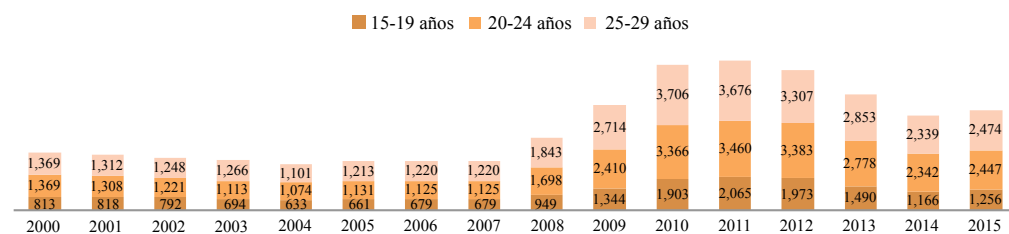
FUENTE: elaboración CASEDE con base en Registros Administrativos, Consulta interactiva de datos, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>>; Proyecciones de la población 2010-2050, Consejo Nacional de Población.

Gráfica 14. Cifras de secuestro y extorsión. Fuero Común 1997-2016

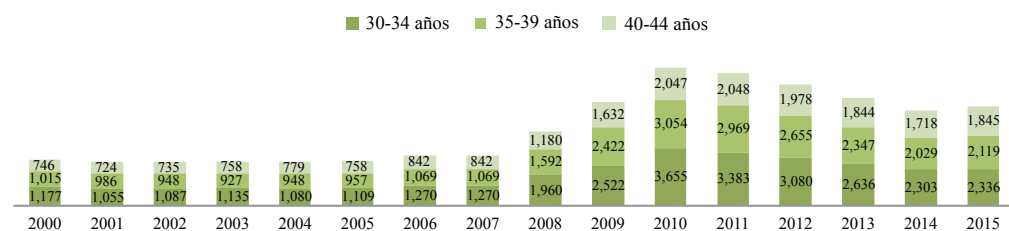


FUENTE: Cifras de secuestro y extorsión 1997-2016, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Gráfica 15. Defunciones por homicidio en hombres de 15 a 29 años, 2000-2015

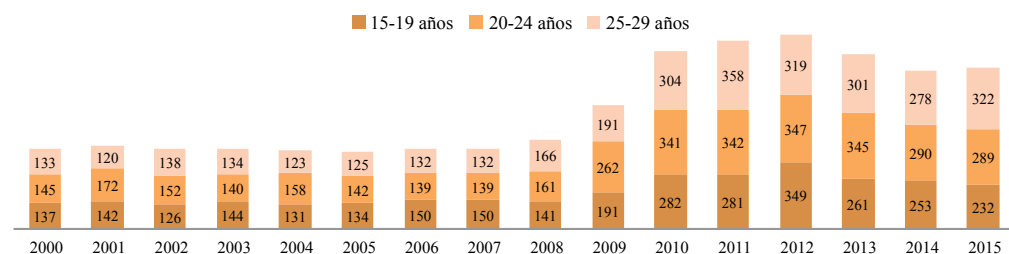


Gráfica 16. Defunciones por homicidio en hombres de 30 a 44 años, 2000-2015

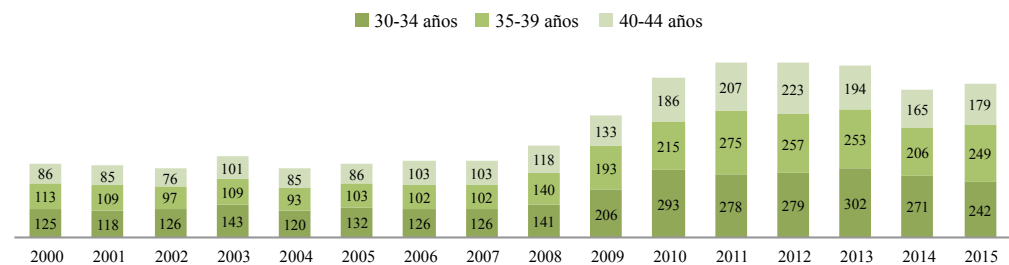


FUENTE: Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=>>.

Gráfica 17. Defunciones por homicidio en mujeres de 15 a 29 años, 2000-2015

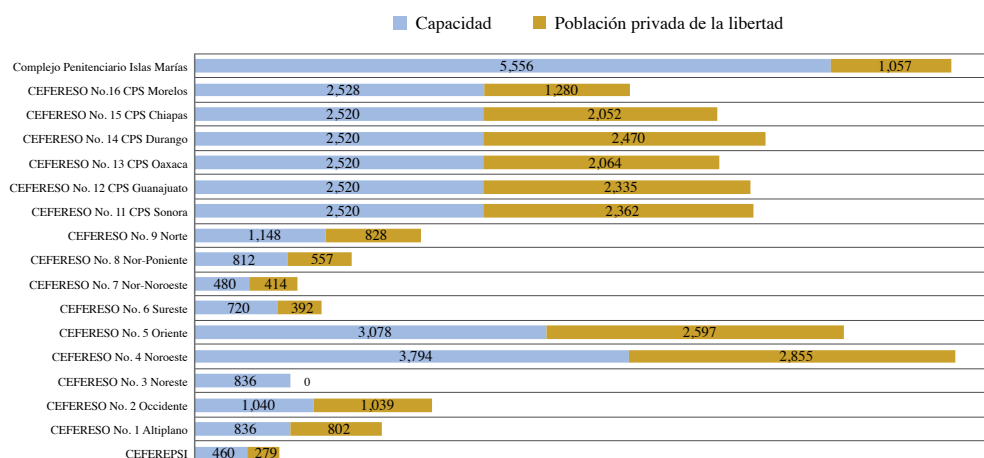


Gráfica 18. Defunciones por homicidio en mujeres de 30 a 44 años, 2000-2015



FUENTE: Registros Administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio, Instituto Nacional de Estadística y Geografía <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=>>.

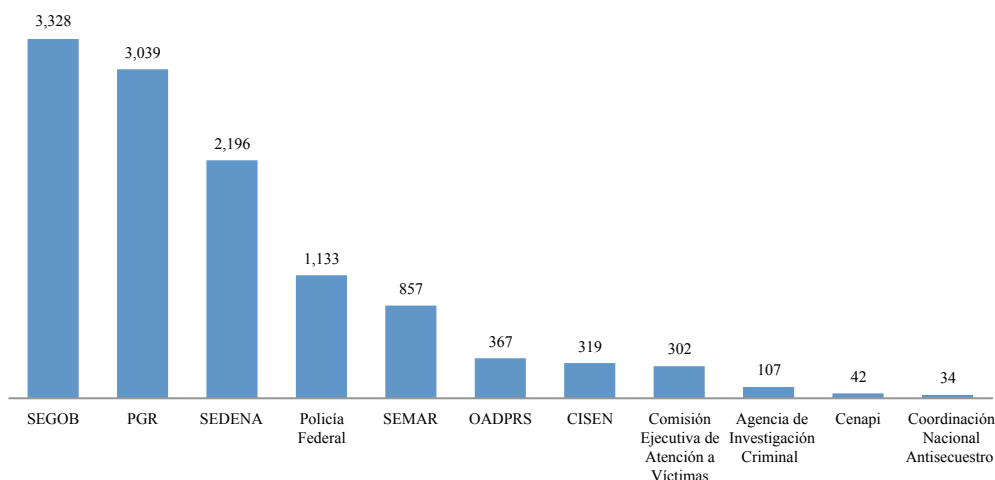
Gráfica 19. Capacidad y población privada de la libertad por centro penitenciario federal 2016



FUENTE: elaboración CASEDE con base en el *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, Comisión Nacional de Seguridad, octubre de 2016.

TRANSPARENCIA

Gráfica 20. Solicitudes de información a las instituciones de Seguridad y Defensa 2016



FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

SEGOB: Secretaría de Gobernación

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional

SEMAR: Secretaría de Marina

PGR: Procuraduría General de la República

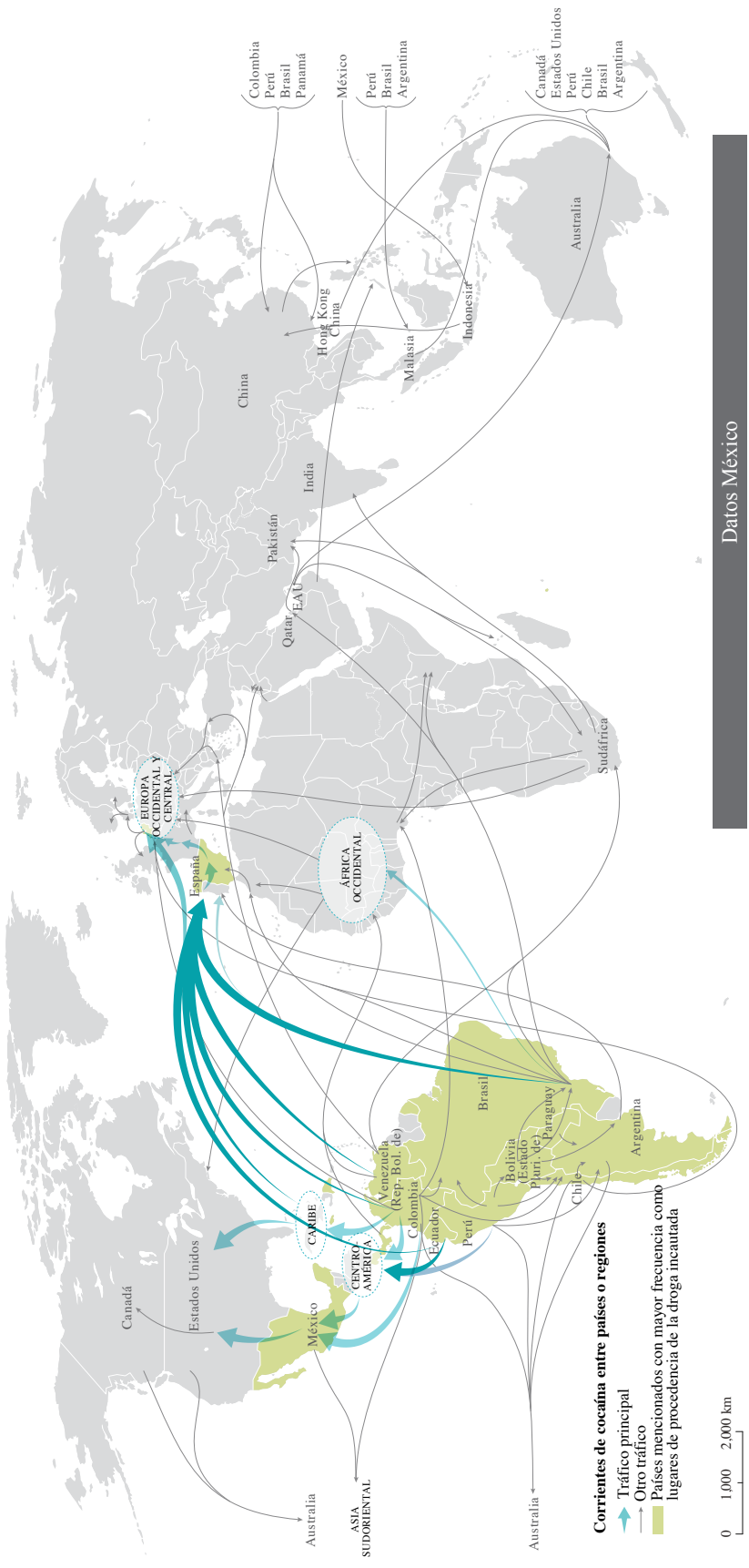
CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional

Cenapi: Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

OADPRS: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social

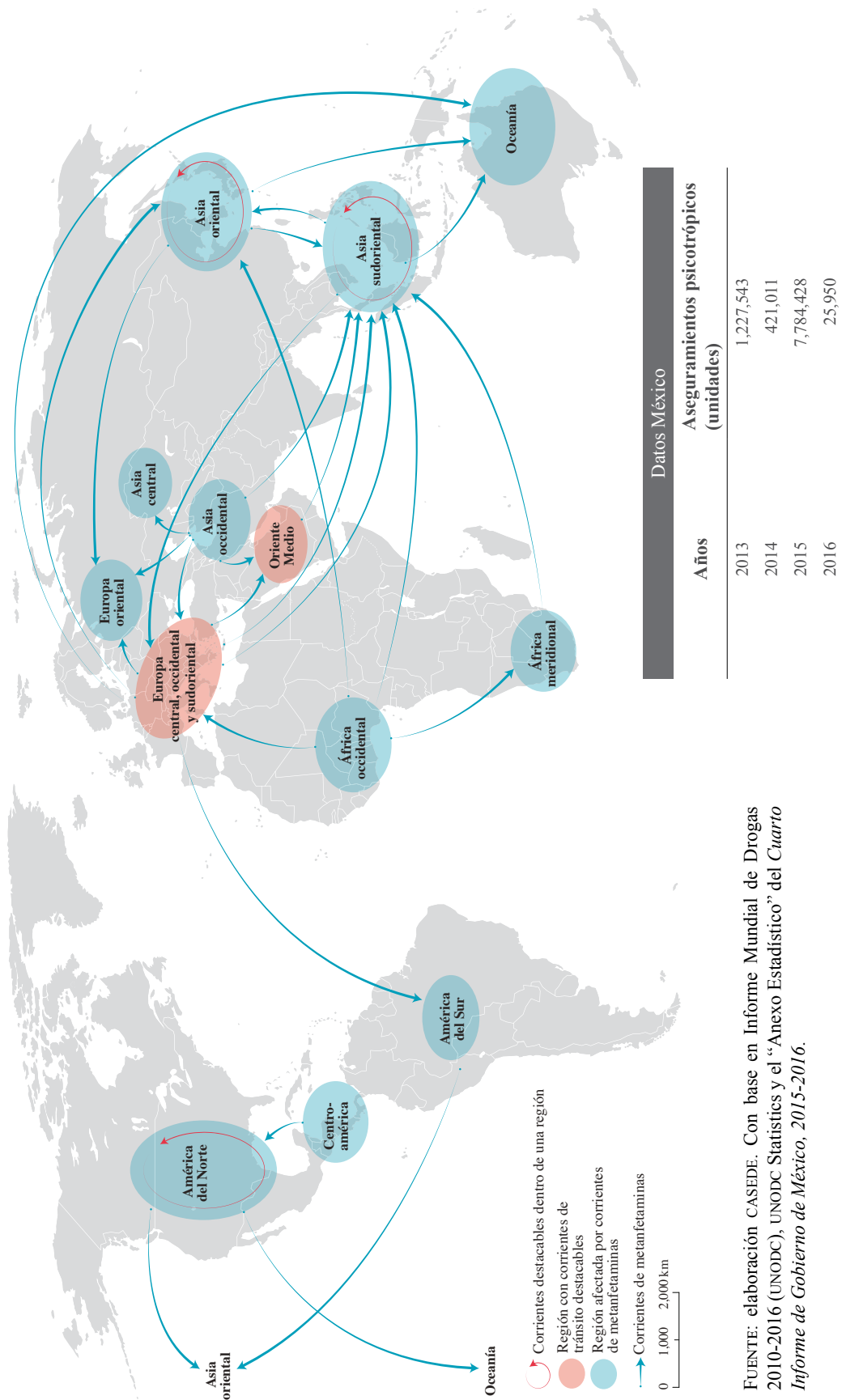
Mapa 2. Principales corrientes de tráfico de cocaína 2016 y resultados de México 2013-2016



Datos México		
Años	Aseguramientos (tons.)	Valor de la droga asegurada (USD) 2013-2015
2013	6.5	252,500,000
2014	4.7	
2015	9.0	
2016	4.2	

FUENTE: elaboración CASEDE. Con base en Informe Mundial de Drogas 2010-2016 (UNODC), UNODC Statistics y el “Anexo Estadístico” del *Cuarto Informe de Gobierno de México, 2015-2016*.

Mapa 3. Corrientes interregionales de tráfico de metanfetaminas 2011-2014 y resultados de México 2013-2016



FUENTE: elaboración CASEDE. Con base en Informe Mundial de Drogas 2010-2016 (UNODC), UNODC Statistics y el “Anexo Estadístico” del *Cuarto Informe de Gobierno de México, 2015-2016*.

Organigramas

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA DE MÉXICO se organizan formalmente mediante una división de trabajo institucional que opera en torno al Poder Ejecutivo, donde el presidente es la máxima autoridad. Este apartado expone al lector los organigramas de las principales dependencias responsables de la seguridad y la defensa del gobierno federal.

El primero define cuál es la estructura del sistema de seguridad nacional, en donde participan tanto instituciones civiles como militares. Por ejemplo, la Secretaría de Gobernación (Segob) tiene la responsabilidad de garantizar la gobernabilidad del país, así como en su seno se ubica el servicio de inteligencia civil, mediante el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). Desde diciembre de 2012, la Segob asumió de nueva cuenta el control de la seguridad pública, creando la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), que es un ente coordinador que sustituye a la Secretaría de Seguridad Pública e incorpora a la Policía Federal.

De igual forma, dentro de la estructura de la Segob se han incluido las áreas de Prevención y Participación Ciudadana, Derechos Humanos y Migración, debido a que forman parte de la agenda de seguridad multidimensional que formalmente ha adoptado el gobierno mexicano.¹ Cabe señalar que dada la importancia de la seguridad pública para los objetivos de seguridad del Estado mexicano, se presentan en este apartado los organigramas de la CNS, de la Policía Federal y del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En el ámbito de la procuración de justicia, la institución responsable es la Procuraduría General de la República (PGR), parte esencial, aunque poco eficaz, en el marco de la política de seguridad contra la delincuencia organizada. Se muestra detalladamente su estructura orgánica, en la cual se destaca la existencia de Unidades Especiales de Investigación (UEI), y se incluyen dos subprocuradurías que son piezas clave para la seguridad del país: la Subpro-

¹ Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de abril de 2014: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014>.

curaduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales.

Las Fuerzas Armadas, conformadas por la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina-Armada de México (Semar) son vitales para mantener la seguridad del país, debido a que su despliegue coadyuva con las otras instancias civiles a controlar el crimen y fortalecer la seguridad pública. Se incluye un organigrama que trata de establecer de forma sencilla la relación de mando en el sistema de defensa en México, que si bien no existe en términos formales, sí puede definirse a partir de la lectura de las leyes orgánicas de ambas secretarías de Estado.

Dentro de este sistema destaca el Estado Mayor Presidencial (EMP), institución cuya función primordial es garantizar la seguridad del jefe de Estado y su familia, así como la de todos los visitantes extranjeros invitados por el Estado mexicano. Es encabezado por militares en activo, y en su seno alberga a elementos del Ejército, de la Fuerza Aérea, de la Marina-Armada de México y de la Policía Federal, así como también a personal civil. Dada la relevancia de esta institución, se incluye su organigrama al final de este apartado.

Por otro lado, destaca la figura del Consejo de Seguridad Nacional, entidad que apoya al presidente de la República y que es coordinado por un secretario técnico, que tiene entre sus funciones principales la de proponer “políticas, lineamientos y acciones en materia de seguridad nacional”.² El Consejo se nutre de información de inteligencia que le provee el CISEN.

Por su parte, la Sedena tiene como principales misiones “defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y 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”.³ Se incluye un

organigrama detallado de la Sedena, que permite visualizar las estructuras del Ejército y la Fuerza Aérea.

La Semar, en su Ley Orgánica contempla como misiones garantizar “la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva”.⁴ En los últimos años sobresale la labor de la Infantería de Marina como un cuerpo operativo que tiene gran importancia en el combate al crimen organizado. De igual forma, una unidad muy relevante en el seno de la Semar es la Unidad de Inteligencia Naval.

Cada una de las estructuras orgánicas institucionales que conforman este apartado tiene el objetivo de reflejar la relación entre el ámbito para la toma de decisiones y aquel destinado a la operación e instrumentación de su responsabilidad. En este sentido, resulta evidente que esta organización no favorece la interoperabilidad y cooperación entre las secretarías de Estado y otras instituciones de seguridad y defensa, ante lo cual se tienen que instrumentar medidas operativas *ad hoc*, como las Bases de Operación Mixtas. Para intentar superar esta falencia, el gobierno de Enrique Peña Nieto ha impulsado la creación del Centro Nacional de Fusión de Inteligencia, dividido en cinco centros regionales de Fusión de Inteligencia.⁵ Aunque lo anterior no es suficiente para mejorar las condiciones de coordinación interinstitucional, podría significar un avance para la generación de inteligencia en el nivel estratégico, sobre todo para mejorar la gestión del gobierno federal en garantizar las condiciones de seguridad de la población, que sin lugar a dudas son una demanda prioritaria en los últimos años.

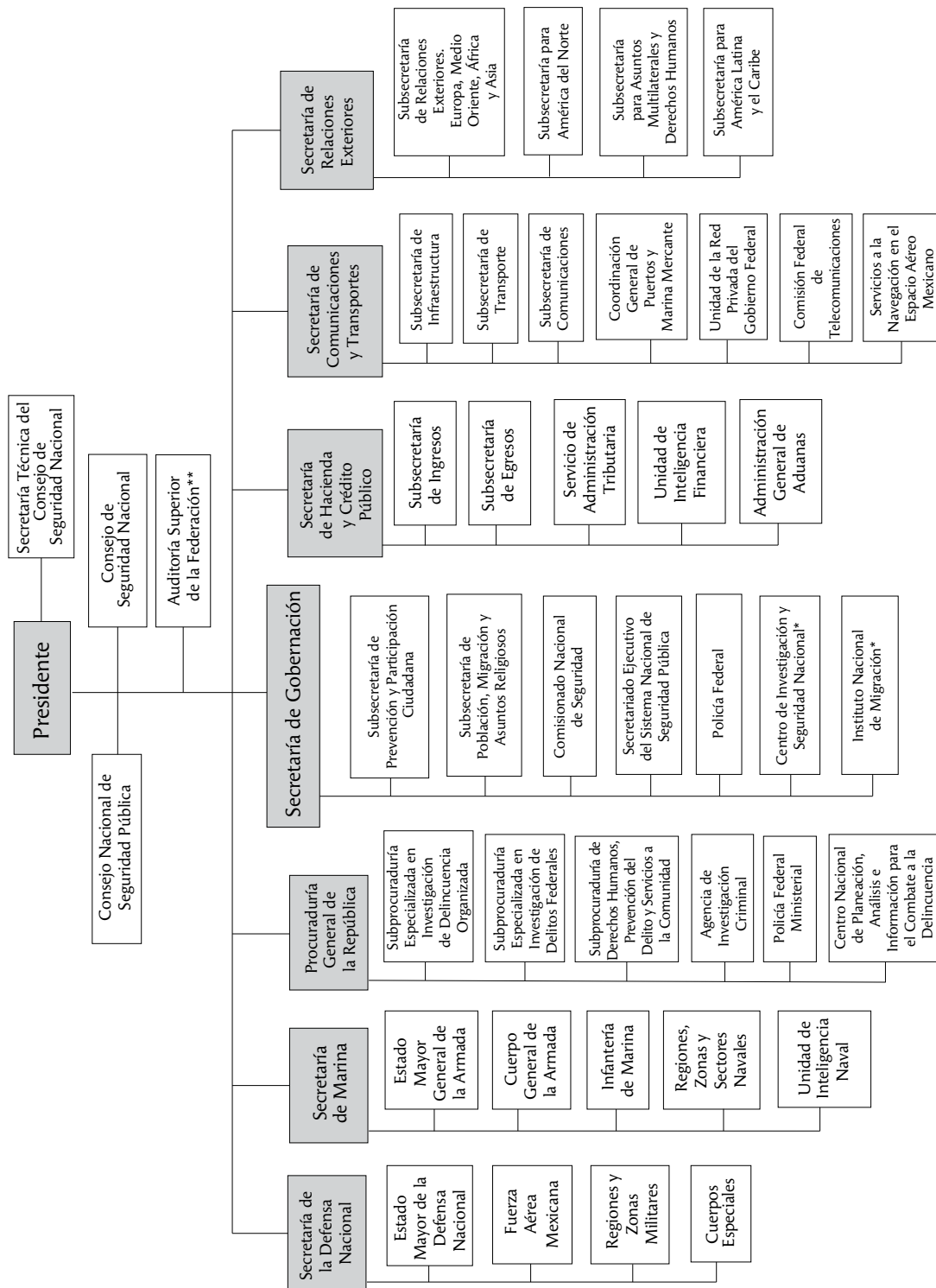
² Artículo 15, fracción III, Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005, puede consultarse en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>>.

³ Artículo 1º, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 26 de diciembre de 1986, puede consultarse en: <http://www.sedena.gob.mx/pdf/leyes/ley_organica.pdf>.

⁴ Artículo 2, fracción 4ta., Ley Orgánica de la Armada de México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2002, puede consultarse en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/249.pdf>>.

⁵ Secretaría de Gobernación, *Tercer Informe de Labores 2014-2015*, Secretaría de Gobernación, 1º de septiembre de 2015; consúltase en: <[http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/7/images/3er_INF_LAB_SEGOB\(1\).pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/620/7/images/3er_INF_LAB_SEGOB(1).pdf)>.

1. Sistema de Seguridad Nacional en México-Nivel Federal 2016

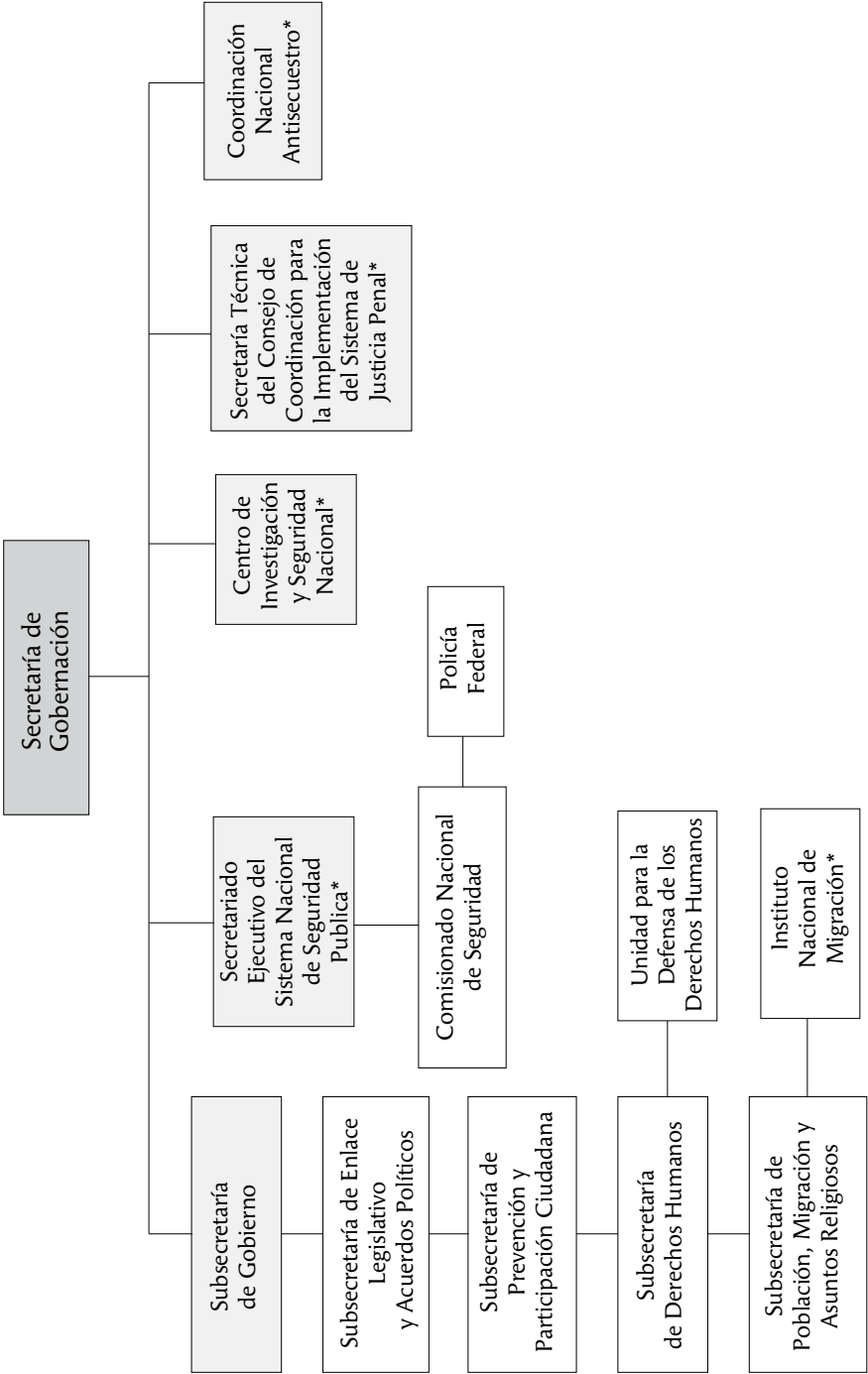


FUENTE: elaboración CASEDE, con base en páginas electrónicas oficiales.

*Órganos desconcentrados.

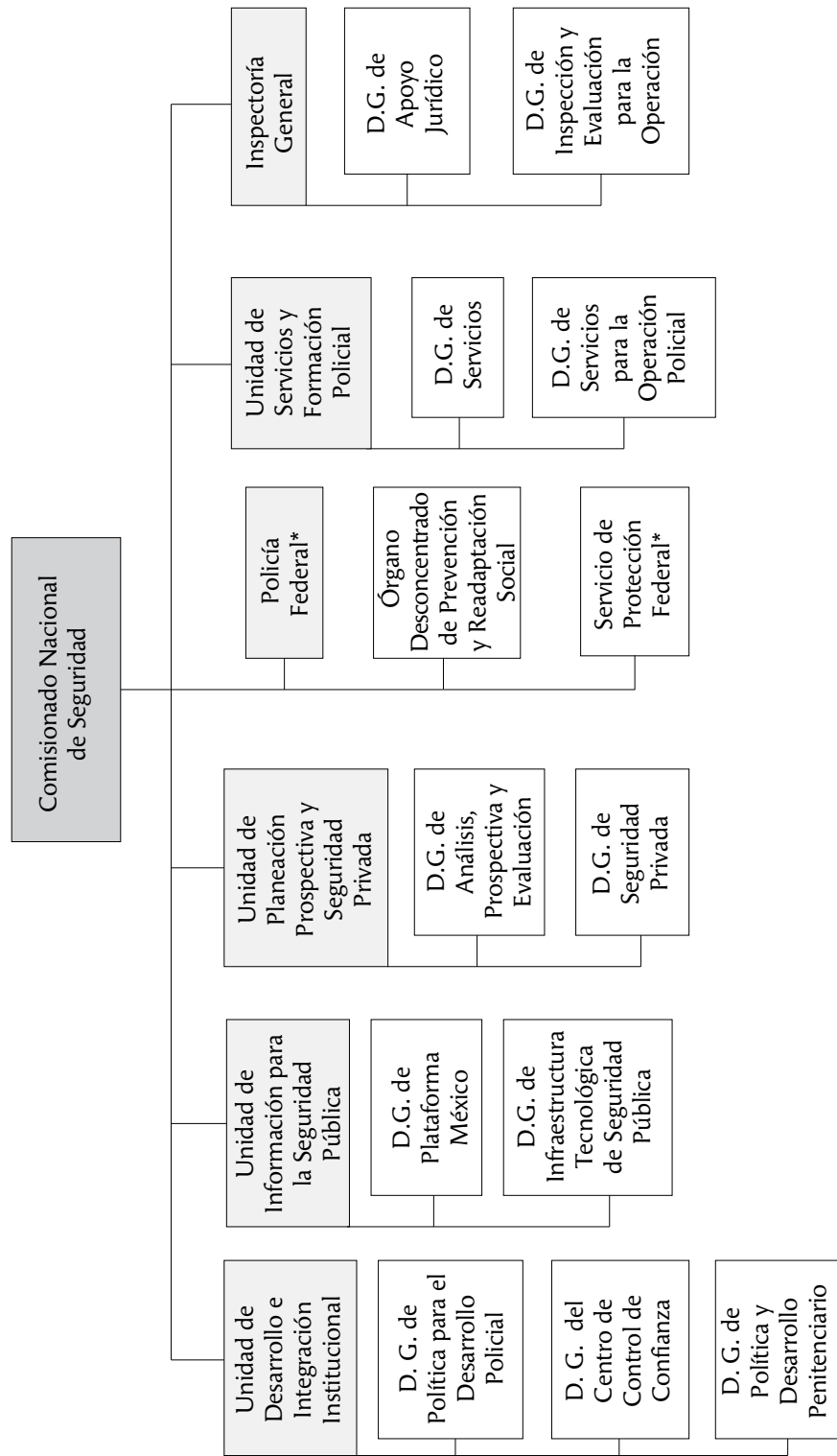
**Organismo fiscalizador coadyuvante de la Cámara de Diputados.

2. Secretaría de Gobernación: Sector Seguridad 2016



FUENTE: elaboración CASEDE con base en el “Manual de Organización General” de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2015. Se seleccionaron las subsecretarías y órganos desconcentrados relevantes para la seguridad.
* Órgano desconcentrado.

3. Comisión Nacional de Seguridad 2016



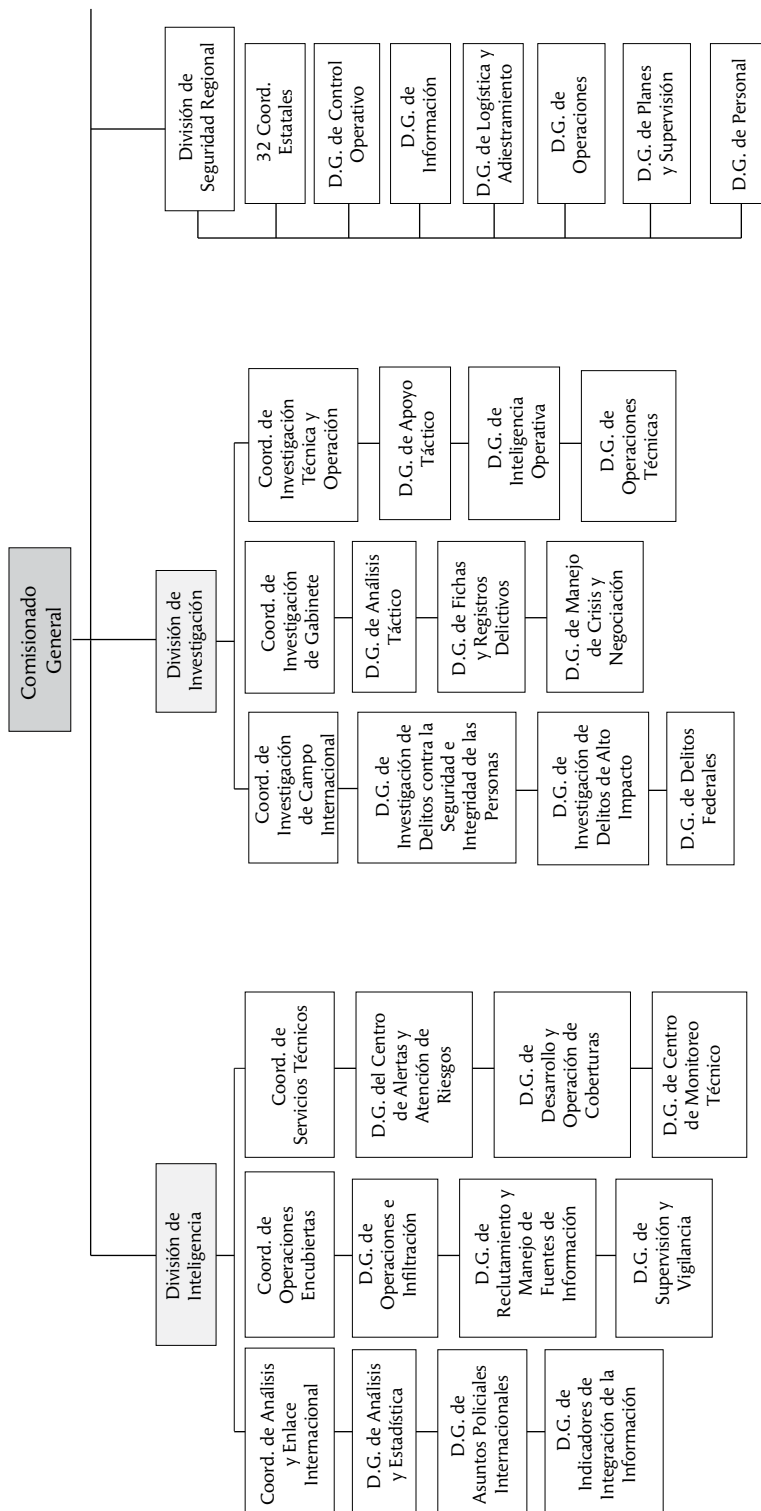
FUENTE: elaboración CASEDE con base en el “Manual de Organización General” de la Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio de 2015.

D.G. Dirección General.

*Órgano desconcentrado.

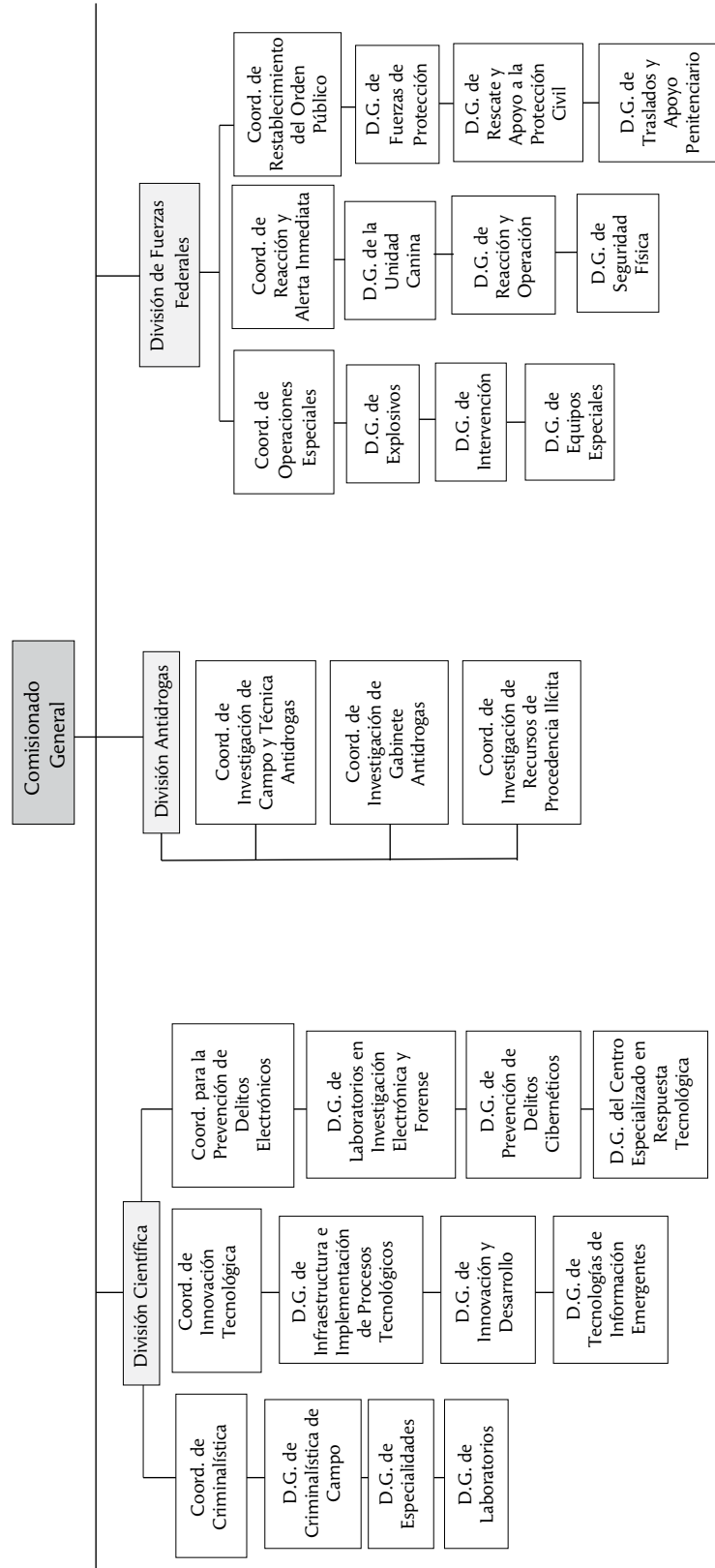
4. Policía Federal 2016

1 de 3 (continuación →)



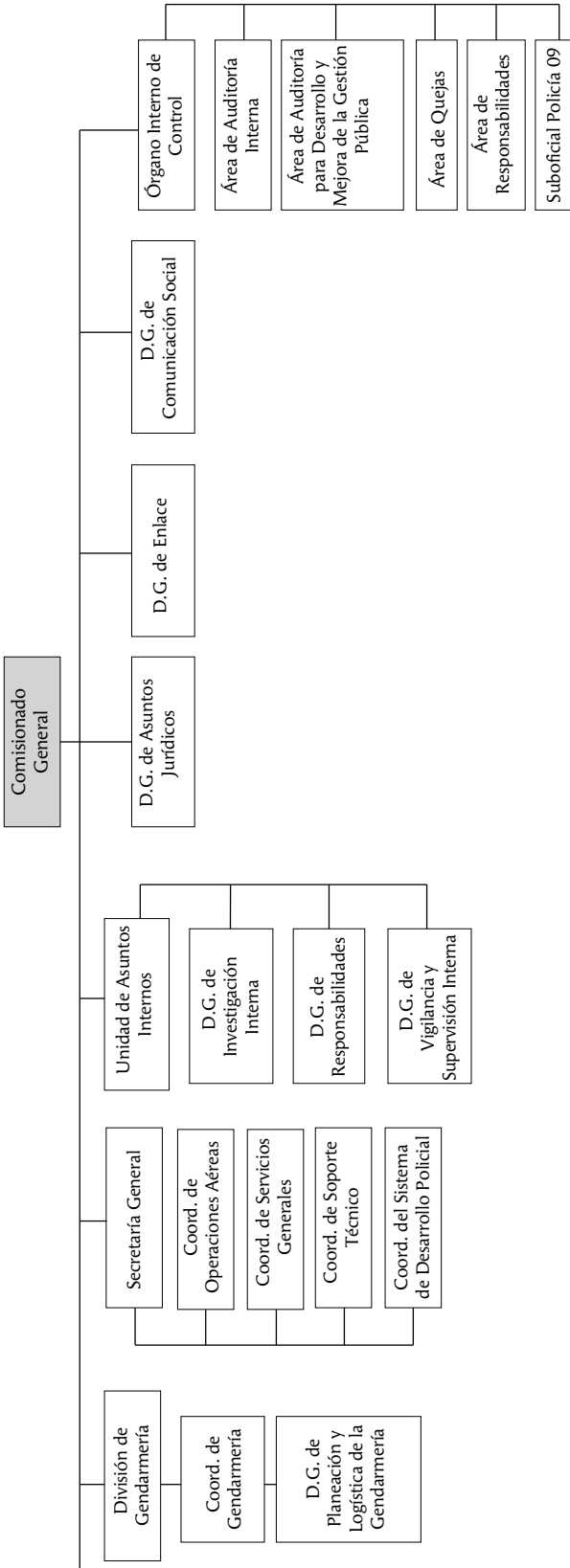
4. Policía Federal 2016

2 de 3 (continuación →)



4. Policía Federal 2016

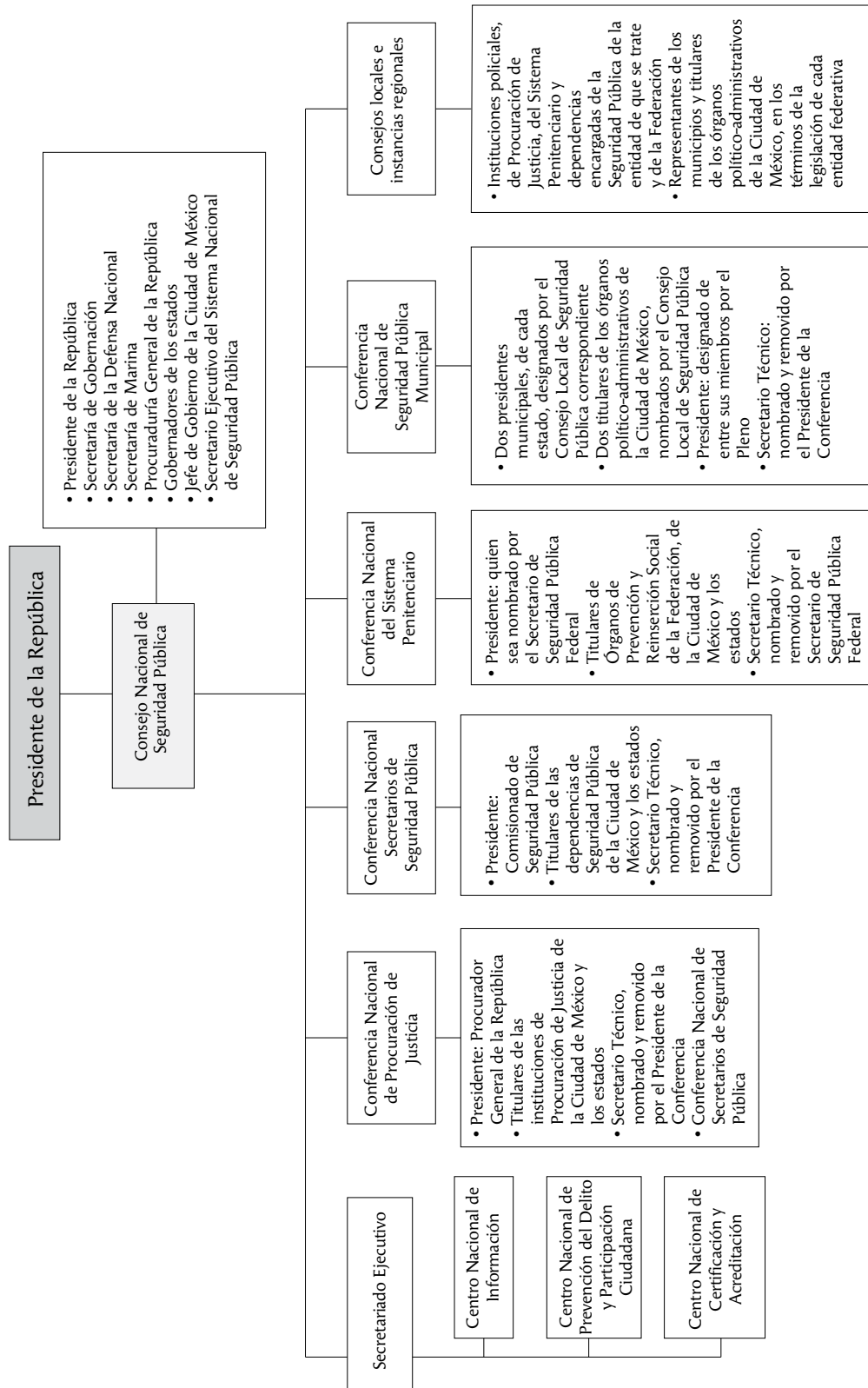
3 de 3



FUENTE: elaboración CASEDE con información del *Manual de Organización General de la Policía Federal*, *Reglamento de la Ley de la Policía Federal* y el *Portal de Obligaciones de Transparencia, Policía Federal Estructura Orgánica*, en: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=04131.

D.G. Dirección General.

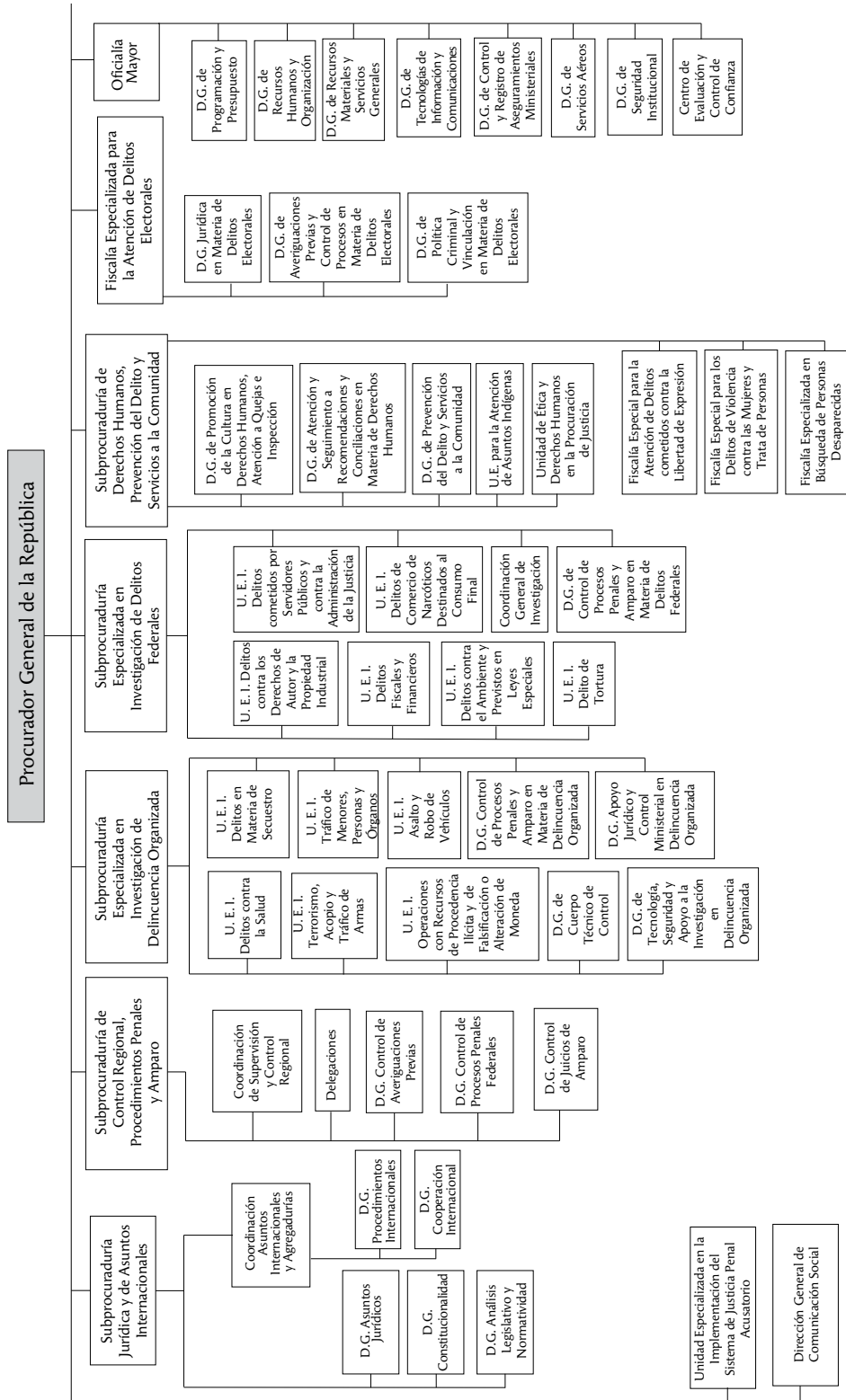
5. Sistema Nacional de Seguridad Pública 2016



FUENTE: elaboración CASEDE con base en la página de internet del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en: <http://www.secretariadosejecutivo.gob.mx/sistema-nacional/consejo-nacional.php>.

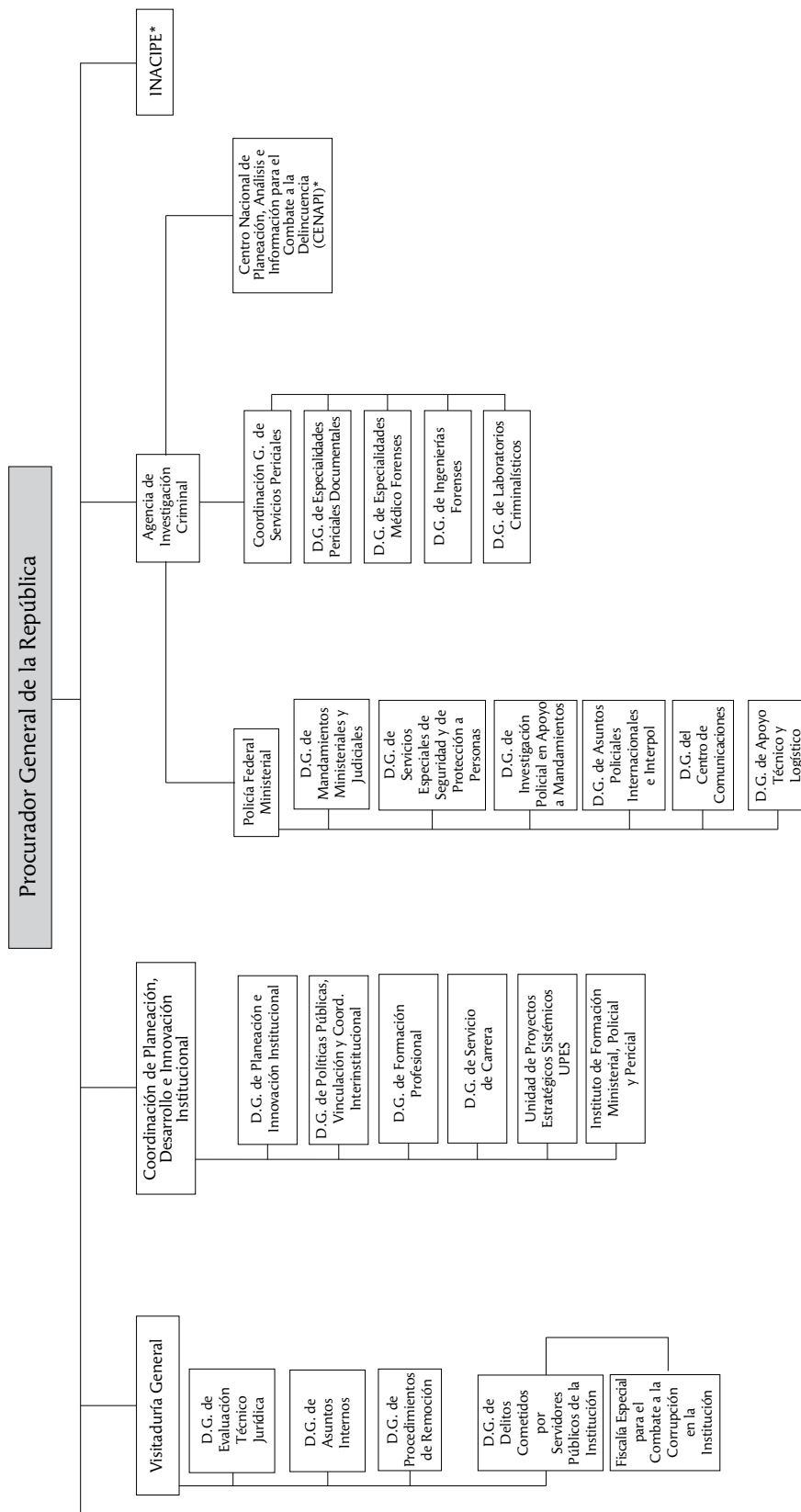
6. Procuraduría General de la República 2016

1 de 2 (continuación →)



6. Procuraduría General de la República 2016

2 de 2



FUENTE: elaboración CASEDE con base en: *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Manual de Organización General de la Procuraduría General de la República, Acuerdo por el que se crea la Agencia de Investigación Criminal, Acuerdo por el que se adscriben las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Procuraduría General de la República, Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, Acuerdo por el que se crea la Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en la Institución y Portal de Obligaciones de Transparencia*, en: http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructural/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=00017.

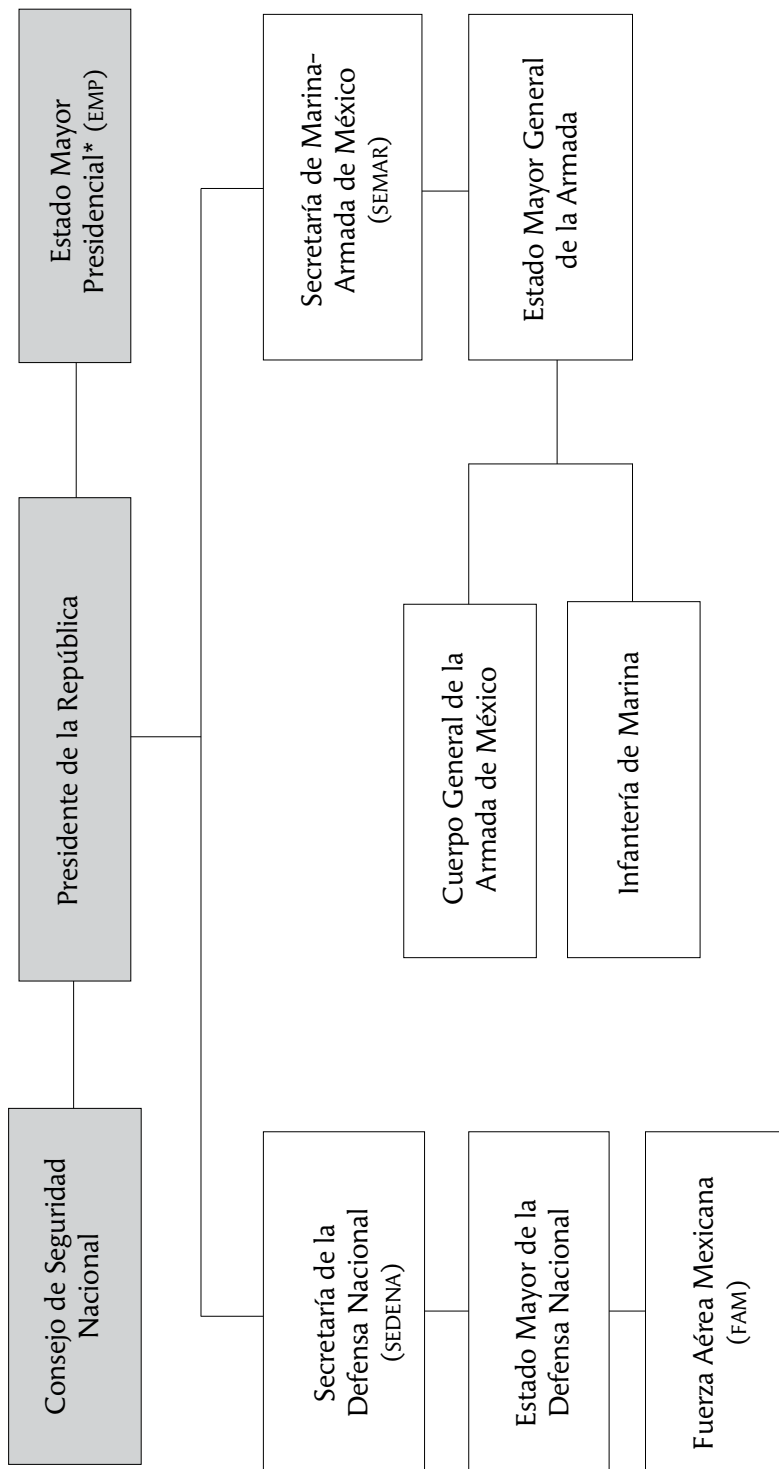
D.G. Dirección General.

U.E.I. Unidad Especializada en Investigación.

INACIPE: Instituto Nacional de Ciencias Penales.

* Órgano desconcentrado.

7. Sistema de Defensa en México-Relación de Mando 2016



FUENTE: elaboración CASEDE con base en las páginas electrónicas oficiales de la SEDENA, SEMAR y EMP.

* El Estado Mayor Presidencial integra personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina y de la Policía Federal. También incorpora personal civil y opera como un cuerpo de operaciones conjuntas. Su misión principal es la protección del Jefe de Estado y está directamente bajo su mando.

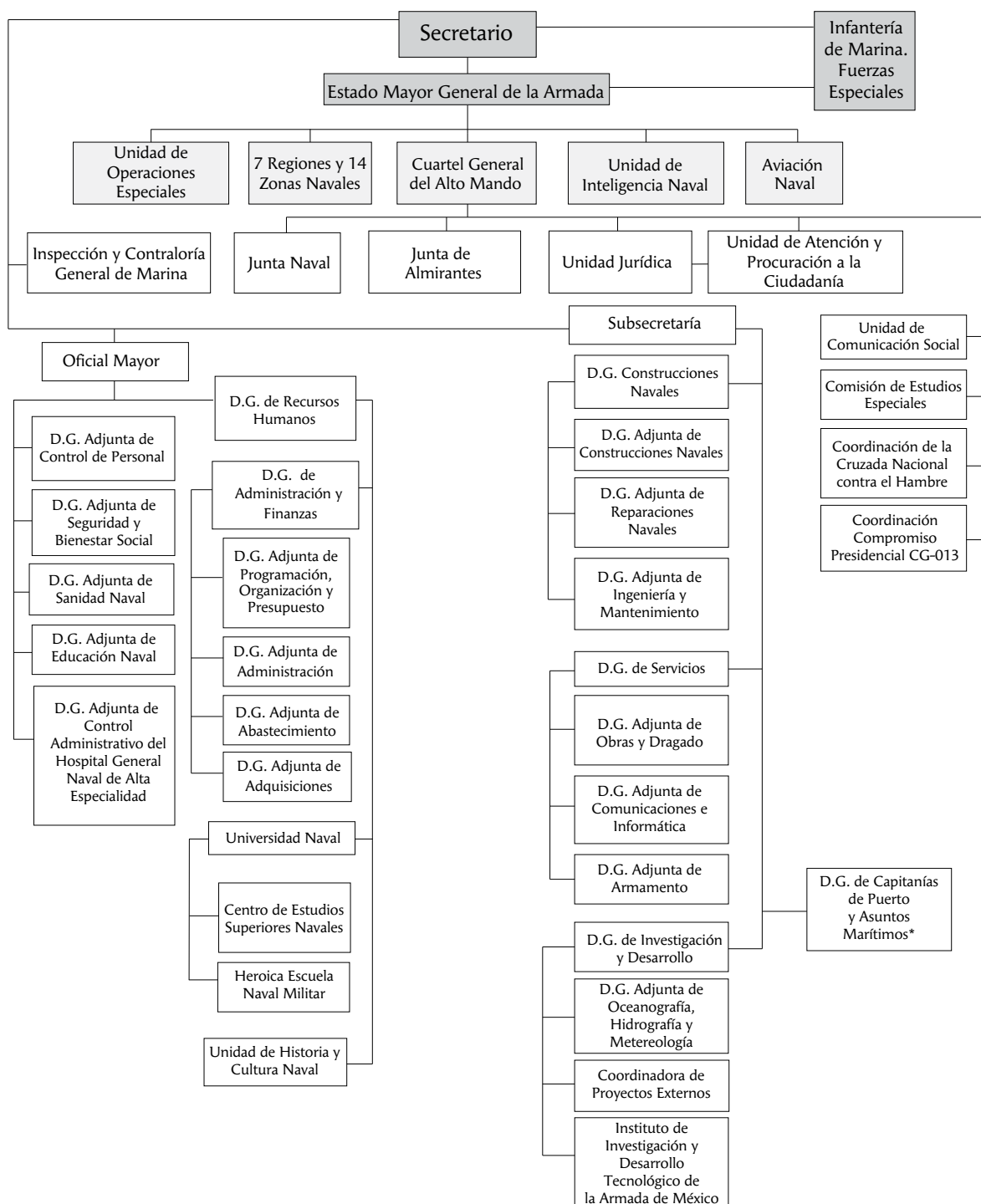
291



R.A. Región Aérea.

ISSFAM. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal adscrito al Sector Defensa.
BANJERCITO. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Sociedad Anónima de Capital Variable.

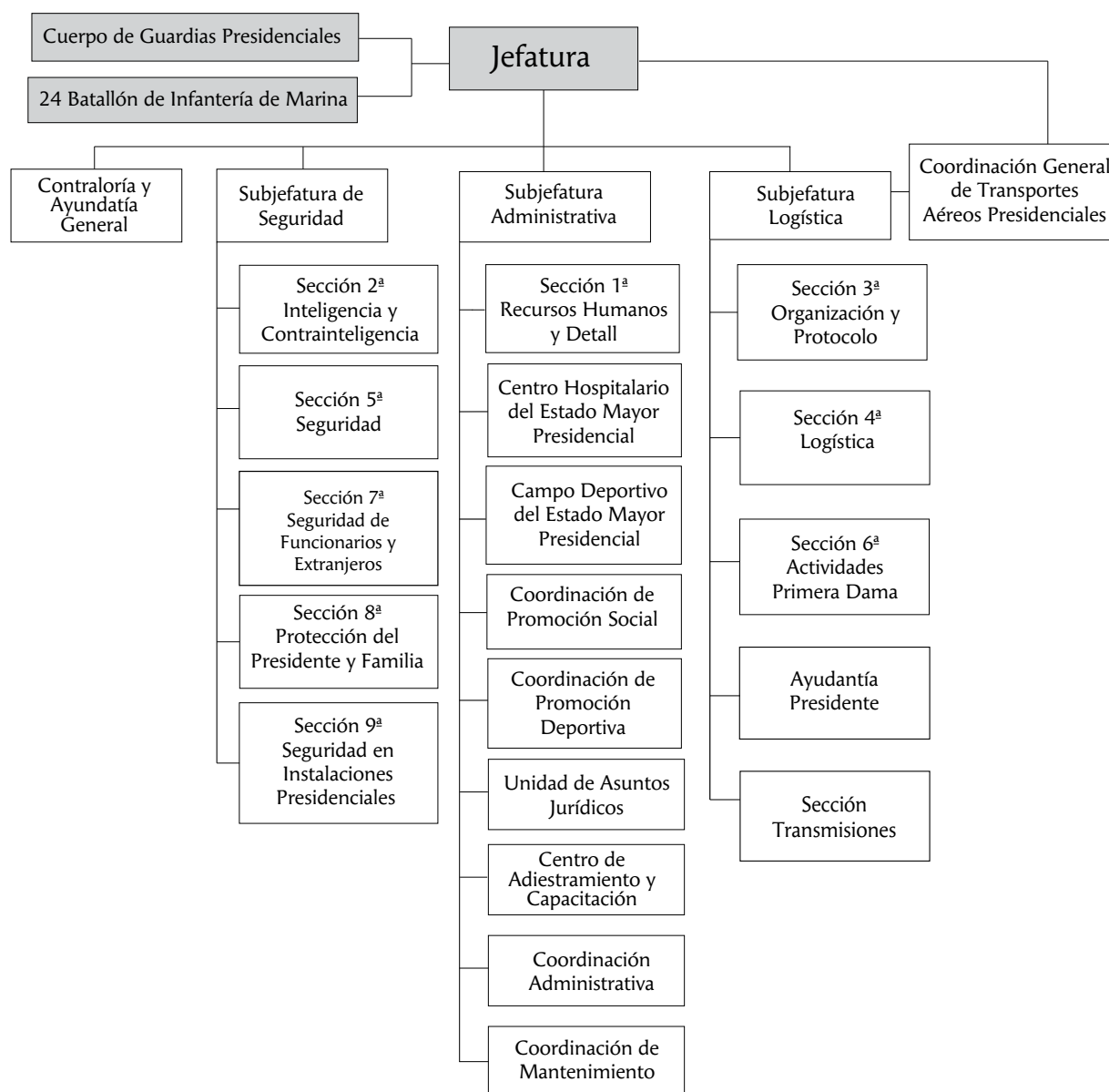
9. Secretaría de Marina-Armada de México 2016



FUENTE: elaboración CASEDE.

* En proyecto, publicado por el *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 2016. Se planea el control de las Capitanías de Puerto a partir de junio de 2017.

10. Estado Mayor Presidencial 2016



FUENTE: elaboración CASEDE, con base en “Ley Orgánica del Reglamento del Estado Mayor Presidencial del 8 de marzo de 2010”.

El Congreso: Seguridad y Defensa

A PARTIR DEL 5 DE ABRIL DE 2004, el Senado de la República adquirió facultades constitucionales para legislar sobre la seguridad nacional del país, de acuerdo al artículo 73, fracción XXIX-M. El contexto de esta reforma constitucional es importante, ya que se da en el marco de la alternancia política en la Presidencia de la República, así como en la necesidad de establecer un marco legal para las acciones de seguridad nacional que se desarrollan desde el Poder Ejecutivo.

Es interesante observar también que, si bien era un miembro del Partido Acción Nacional (PAN) el presidente de la República, fueron diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) los que desarrollaron la argumentación para esta reforma constitucional, con miras a redactar una ley sobre seguridad nacional. Lo anterior es interesante porque en principio fue durante 71 años de gobierno del PRI que se utilizó de forma discrecional por el presidente la toma de decisiones sobre seguridad e inteligencia para vigilar y neutralizar a los opositores

políticos. Este fue uno de los argumentos de campaña del entonces candidato a la presidencia Vicente Fox, quien incluso planteó la posibilidad de desaparecer al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).¹

Contrario a lo anterior, la reforma constitucional antes señalada abrió paso para la creación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2005. Después de diversos debates tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores, el contenido de la LSN se orientó esencialmente a la regulación de las actividades de inteligencia y particularmente del CISEN.

La LSN establece en el Artículo 56 que el Poder Legislativo Federal podrá evaluar las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional, a través de una Comisión Bicameral conformada por tres senadores y tres diputados.² Sin embargo, esta facultad le otorga muy poco margen de acción a la mencionada Comisión por diferentes razones. En primer lugar, porque para evaluar las políticas y acciones requiere de información relevante y suficiente al respecto, la cual queda bajo el criterio de “información clasificada”.

De acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el Artículo 64 se establece que cada sujeto obligado de dicha Ley integrará un Comité Colegiado de Transparencia para agilizar el acceso a la información pública. Sin embargo, el mismo artículo establece que

el Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; las Divisiones de Inteligencia e Investigación de la Policía Federal; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial; el Estado Mayor de la Defensa Nacional; el Estado Mayor

General de la Armada; la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Transparencia a que se refiere el presente artículo, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad o unidad administrativa.³

En otras palabras, la Comisión Bicameral solamente podrá acceder a información relevante en la medida que las instancias anteriores así lo decidan, quedando a su entera discrecionalidad.

En segundo lugar, la evaluación y el análisis sobre seguridad y defensa requiere de experiencia y conocimientos sobre la materia, para lo cual se necesita continuidad de los integrantes de la Comisión. Sin embargo, esto no es posible debido al desfase temporal en el cargo entre diputados y senadores, y al propio sistema de rotación de integrantes de la Comisión.

Más allá de estas razones, este apartado tiene el objetivo de presentar la correlación de fuerzas políticas al interior de las comisiones de Defensa Nacional, de Seguridad Pública, así como la ya mencionada Comisión Bicameral de Seguridad Nacional en la cámaras de Senadores y de Diputados.

México ostenta una democracia débil. Ello es evidente por el peso específico que tienen las dependencias del área de seguridad y defensa en el ámbito de la seguridad nacional del país, comparado con las mínimas facultades de supervisión que tiene el Congreso de la Unión.

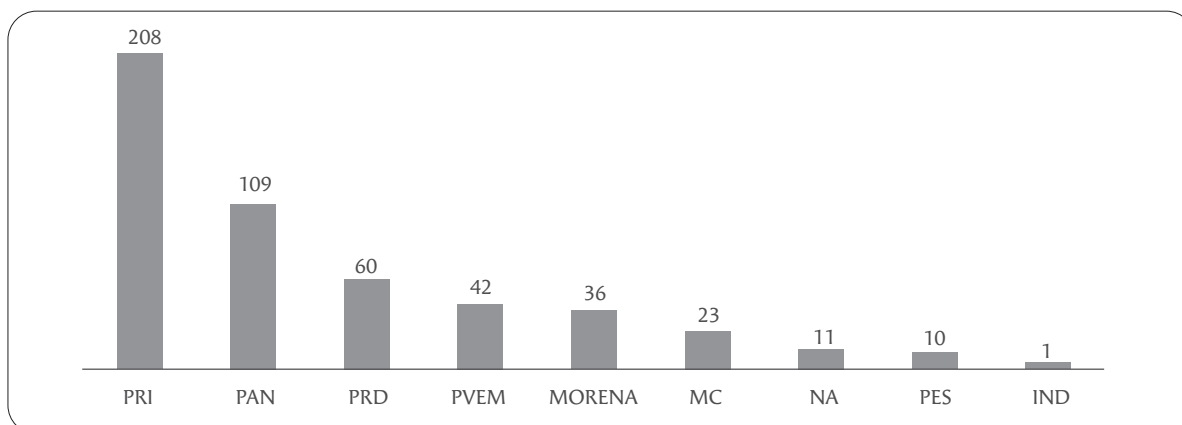
¹ Secretaría de Gobernación, *CISEN 20 años de historia: testimonios*, Secretaría de Gobernación, México, 2009, 183 p.

² Artículo 56, Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005, en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>>.

³ Artículo 64, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 9 de mayo de 2016, en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>>.

Gráfica 1

Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
Composición por Partido Político 2016



FUENTE: *Álbum de integración de comisiones LXIII Legislatura; Segundo año de ejercicio constitucional*, H. Cámara de Diputados, p. 8.

Nota: Datos hasta el 8 de diciembre de 2016.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

MORENA: Movimiento Regeneración Nacional.

MC: Movimiento Ciudadano.

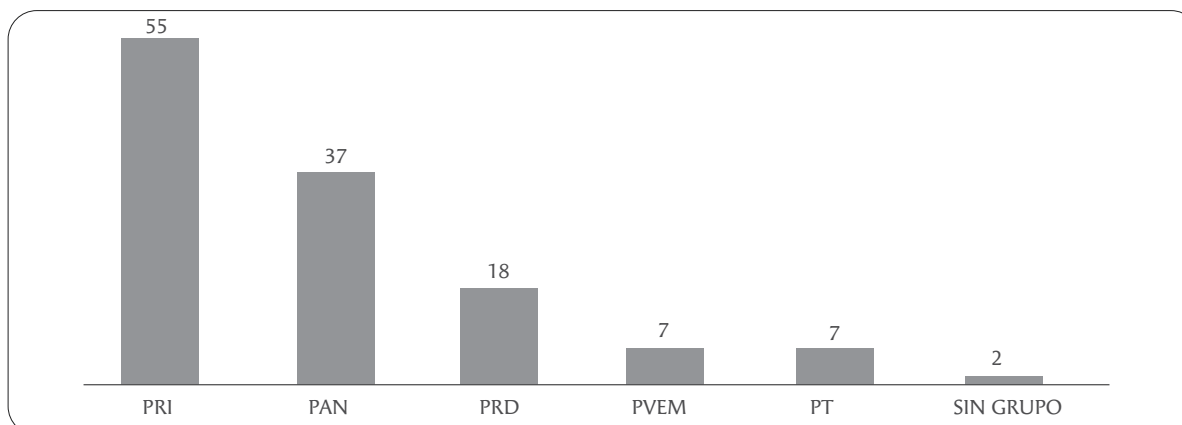
NA: Nueva Alianza.

PES: Partido Encuentro Social.

IND: Independiente.

Gráfica 2

Cámara de Senadores LXIII Legislatura.
Composición por Partido Político 2016



FUENTE: Senadores por grupo parlamentario, Cámara de Senadores, en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=int&mn=4&sm=5>>.

Nota: Datos hasta el 30 de noviembre de 2016.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

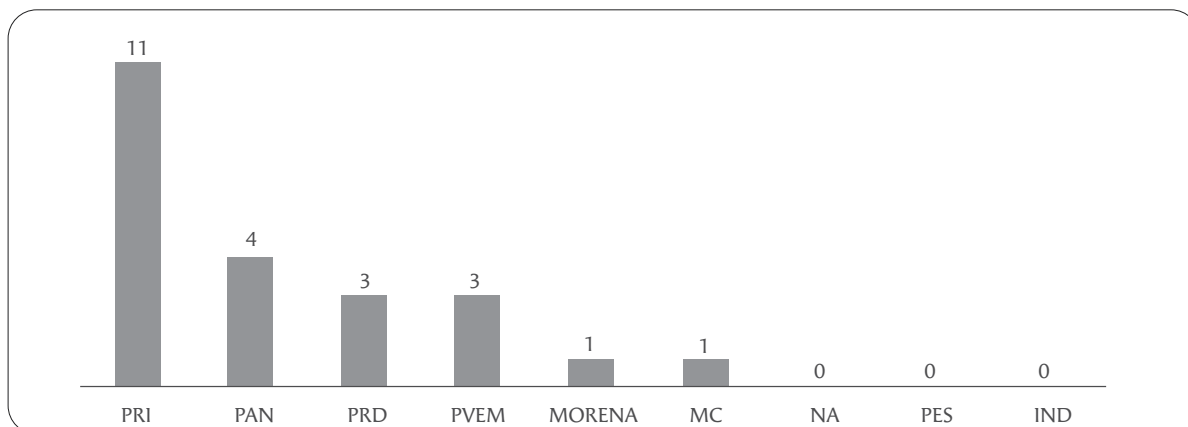
PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

PT: Partido del Trabajo.

Gráfica 3

Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
Comisión de Defensa Nacional 2016



FUENTE: *Álbum de integración de comisiones LXIII Legislatura; Segundo año de ejercicio constitucional*, H. Cámara de Diputados, p. 56.

Nota: Datos hasta el 8 de diciembre de 2016.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

MORENA: Movimiento Regeneración Nacional.

MC: Movimiento Ciudadano.

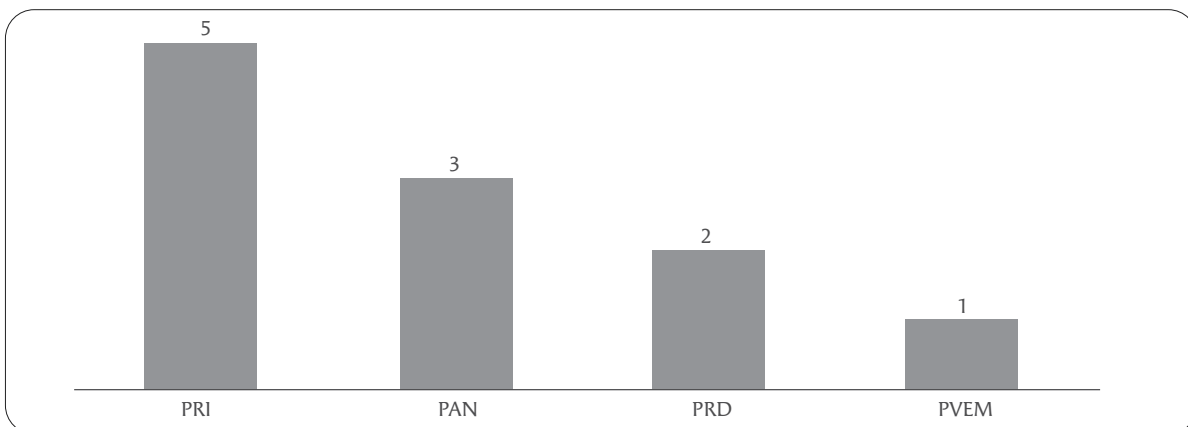
NA: Nueva Alianza.

PES: Partido Encuentro Social.

IND: Independiente.

Gráfica 4

Cámara de Senadores LXIII Legislatura.
Comisión de Defensa Nacional 2016



FUENTE: Comisión de Defensa Nacional, Senado de la República LXIII Legislatura, en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/defensa_nacional/integrantes.php>.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

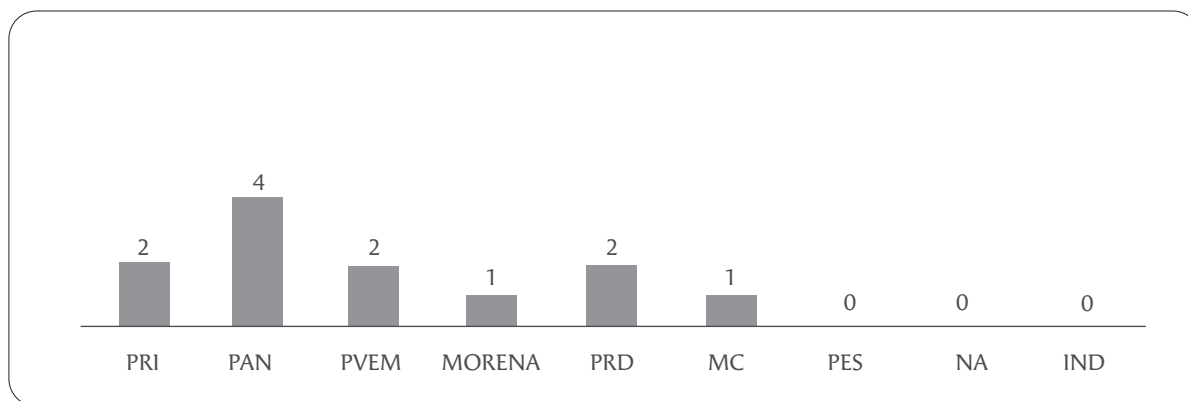
PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

Gráfica 5

Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
Comisión de Marina 2016



FUENTE: Cámara de Diputados, en: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Marina/Lista-de-Integrantes>>.

Nota: Datos hasta el 25 de enero de 2017.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

MORENA: Movimiento Regeneración Nacional.

MC: Movimiento Ciudadano.

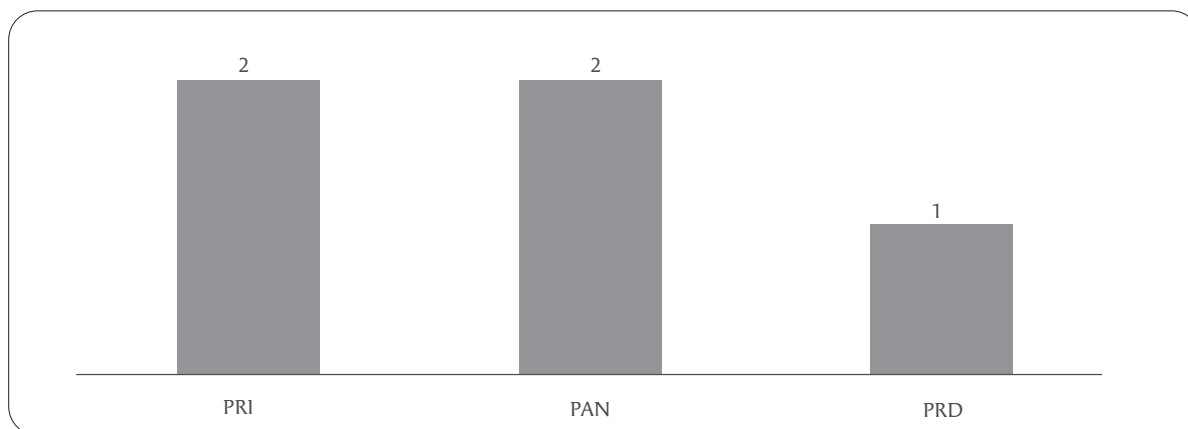
NA: Nueva Alianza.

PES: Partido Encuentro Social.

IND: Independiente.

Gráfica 6

Cámara de Senadores LXIII Legislatura.
Comisión de Marina 2016



FUENTE: Comisión de Marina, Senado de la República LXIII Legislatura, en: <<http://www.senado.gob.mx/comisiones/marina/integrantes.php>>.

Nota: Datos hasta el 25 de enero de 2017.

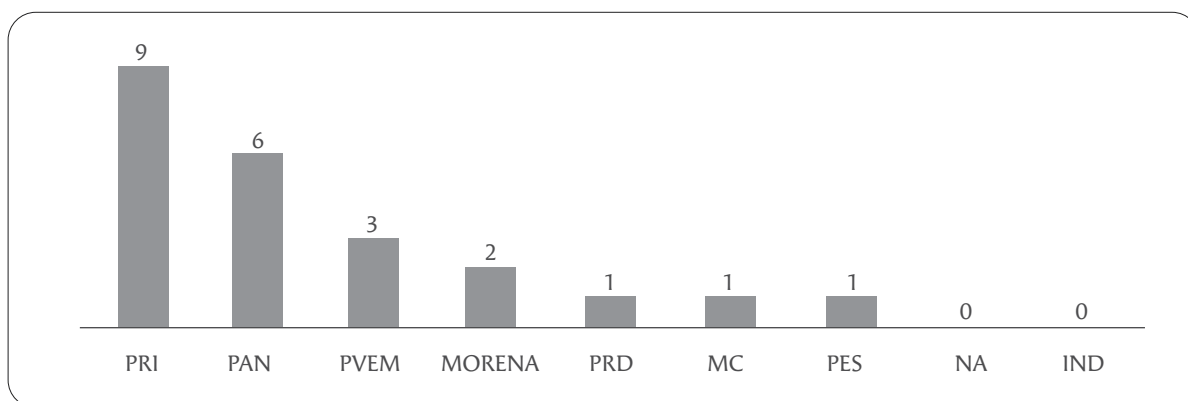
PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

Gráfica 7

Cámara de Diputados LXIII Legislatura.
Comisión de Seguridad Pública 2016



FUENTE: *Álbum de integración de comisiones LXIII Legislatura; Segundo año de ejercicio constitucional*, H. Cámara de Diputados, p. 93.

Nota: Datos hasta el 8 de diciembre de 2016.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PVEM: Partido Verde Ecologista de México.

MORENA: Movimiento Regeneración Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

MC: Movimiento Ciudadano.

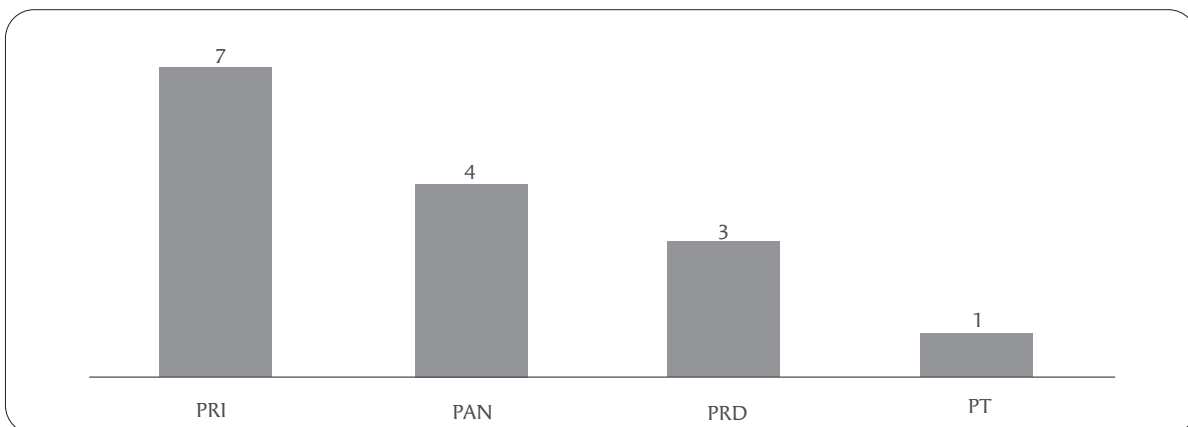
PES: Partido Encuentro Social

NA: Nueva Alianza.

IND: Independiente.

Gráfica 8

Cámara de Senadores LXIII Legislatura.
Comisión de Seguridad Pública 2016



FUENTE: Comisión de Defensa Nacional, Senado de la República LXIII Legislatura, en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/seguridad_publica/integrantes.php>.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

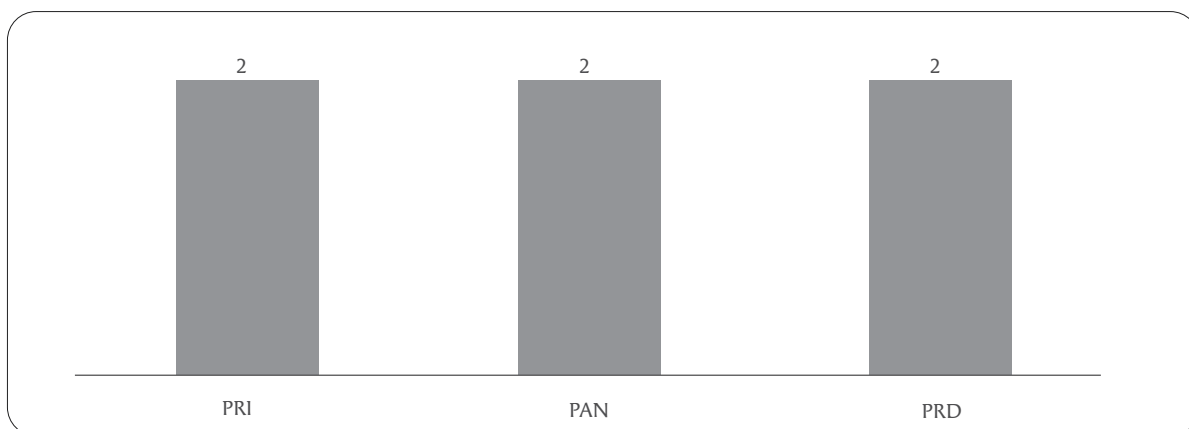
PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

PT: Partido del Trabajo.

Gráfica 9

Comisión Bicameral de Seguridad Pública,
LXIII Legislatura 2016



FUENTE: *Álbum de integración de comisiones LXIII Legislatura; Segundo año de ejercicio constitucional*, H. Cámara de Diputados, p. 151.

Nota: Datos hasta el 8 de diciembre de 2016.

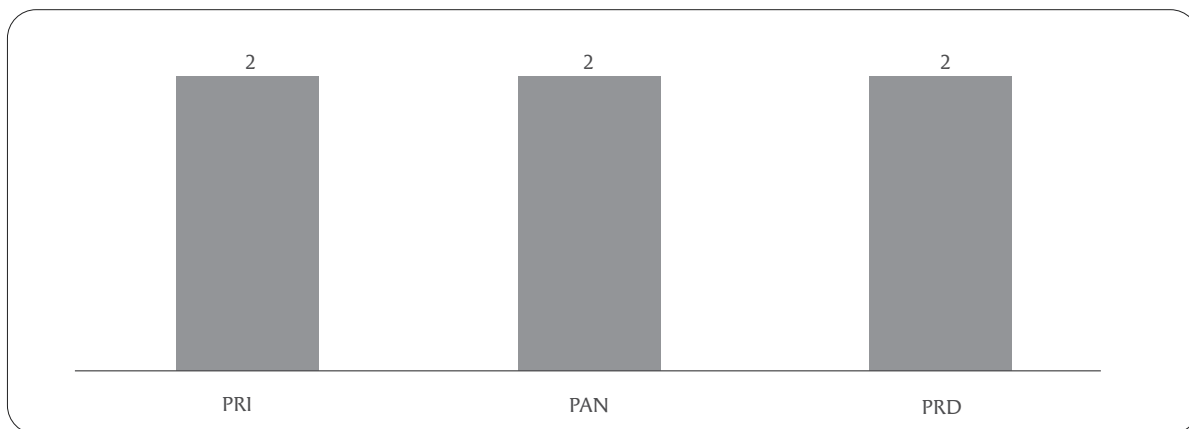
PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

Gráfica 10

Comisión Bicameral de Seguridad Nacional,
LXIII Legislatura 2016



FUENTE: Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, Senado de la República LXIII Legislatura, en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/segu-ridad_nacional/integrantes.php>.

PRI: Partido Revolucionario Institucional.

PAN: Partido Acción Nacional.

PRD: Partido de la Revolución Democrática.

Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016

LOS OBJETIVOS POLÍTICOS de cualquier gobierno deben analizarse en función del presupuesto que destinan para su cumplimiento. En este sentido, la seguridad ha sido una de las principales preocupaciones para los gobiernos federales en los últimos diez años. Por ello resulta interesante adentrarse en el análisis de algunas de las tendencias más importantes sobre el destino de los recursos en materia de seguridad y defensa nacional en el país.

Para poner en perspectiva este análisis se considera importante examinar los últimos 16 años por dos razones principales. La primera es que la alternancia en la Presidencia de la República se asume como un paso importante para el proceso de democratización en el país. Fue durante el sexenio del presidente Vicente Fox que se promulgó la Ley de Seguridad Nacional e inició sus operaciones la Secretaría de Seguridad Pública, ambas con el objetivo de dotar al Estado mexicano de instrumentos legales e institucionales para ser más eficaz en garantizar la seguridad nacional y la seguridad pública.¹ La segunda es de carácter metodológico, ya que es a partir de ese año que se cuenta con la información estadística suficiente para construir series históricas comparables.

¹ La Secretaría de Seguridad Pública fue creada el 30 de noviembre del año 2000 y desapareció el 4 enero de 2013, fecha en la cual la Secretaría de Gobernación absorbe de nuevo las funciones de seguridad pública a través de la Comisión Nacional de Seguridad.

En este sentido, se observa que el Estado casi ha cuadruplicado el gasto en seguridad y defensa entre los años 2000 y 2016. Si se revisa por institución, tanto la Secretaría de la Defensa Nacional como la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional tienen el mismo nivel de crecimiento. Sin embargo, es diferente para el caso del ámbito de seguridad pública. Por ejemplo, en este rubro prácticamente se incrementó ocho veces el presupuesto, siendo el periodo 2009-2012 el que más destaca.

A partir del sexenio de Enrique Peña Nieto se creó la Comisión Nacional de Seguridad al interior de la Secretaría de Gobernación, asumiendo las responsabilidades en materia de seguridad pública.

Otra forma de analizar el presupuesto destinado a seguridad y defensa es compararlo en relación con el presupuesto total de la Administración Pública Federal (APF). En el año 2000, el presupuesto destinado para la Secretaría de la Defensa Nacional representó el 1.72 por ciento del presupuesto total de la APF, en tanto que el de la Semar significó el 0.67 por ciento y el destinado a funciones de seguridad pública alcanzó el 0.35 por ciento. En el año 2008, ya con el presupuesto que solicitó el expresidente Felipe Calderón para sostener su política de seguridad contra la delincuencia organizada, la distribución fue la siguiente: Sedena 1.36 por ciento; Semar 0.52 por ciento y Secretaría de Seguridad Pública, 0.77 por ciento. Para el año 2016, hacia la mitad del sexenio del presidente Enrique Peña Nieto se observa lo siguiente: Sedena 1.52 por ciento; Semar 0.58 por ciento y Comisión Nacional de Seguridad 0.58 por ciento.

No es casualidad entonces que las Fuerzas Armadas retomen un papel clave, desde el punto de vista de los recursos destinados a seguridad a partir de 2013, aun cuando en 2016 se encuentran por debajo de los niveles porcentuales del año 2000.

En este apartado estadístico dedicado al análisis del presupuesto se presenta una selección de datos organizados de forma deductiva. El objetivo es ofrecerla al lector interesado, tanto al especializado como a los que se inician en el ámbito de la seguridad. La información estadística se presenta de lo general a lo particular.

En primer lugar, se encuentra el presupuesto asignado a las secretarías e instituciones del gobierno federal, que tienen la función primordial de garantizar la seguridad y la defensa de México, a partir del año 2000 hasta 2016. Se adopta el indicador internacional estableciendo la participación porcentual de este gasto en relación con el Producto Interno Bruto, al igual que con el presupuesto total de la APF. Asimismo, se calcula la variación porcentual anual que ha tenido el presupuesto de cada una de las secretarías e instituciones consideradas en este análisis. Por otro lado, se realiza un ejercicio de comparación entre el presupuesto destinado a seguridad y defensa en los primeros tres años de los últimos cuatro gobiernos, dos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y dos del Partido Acción Nacional (PAN).

Posteriormente, se presentan con mayor detalle los presupuestos destinados a la seguridad pública en términos institucionales, así como a través de instancias como el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los subsidios federales a estados y municipios. Se toman en cuenta rubros en los ámbitos de infraestructura, equipo, recursos humanos y capacitación. También se incluye el destino del gasto por entidad federativa y municipio para el periodo 2013-2015 del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

De igual forma, se examina el ejercicio del gasto en el ámbito de la procuración y administración de justicia a partir de los recursos destinados para fortalecer a la Procuraduría General de la República. También se considera el presupuesto destinado para la implementación del Sistema de Justicia Penal Adversarial.

Finalmente, se integran diferentes rubros presupuestales de las Fuerzas Armadas, tales como el gasto corriente y el gasto en inversión. En cuanto al primero se examinan salarios, prestaciones y sobrehaberes, así como prestaciones sociales. En cuanto al segundo se identifican los programas y proyectos de inversión de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina para el año 2016. Asimismo, se presenta la composición de los elementos de las Fuerzas Armadas dividida por rangos.

Cuadro 1. Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2016
Millones de pesos corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB	6,464,302	6,770,380	7,160,499	7,695,624	8,693,240	9,441,350	10,538,115	11,403,263	12,256,864	12,093,890	13,282,061	14,550,014	15,626,907	16,118,031	17,256,000	18,127,178	n.d.
Presupuesto total APF	1,187,819	1,361,866	1,463,334	1,524,845	1,637,055	1,818,441	2,000,072	2,260,412	2,569,450	3,045,478	3,176,332	3,438,895	3,706,922	3,956,361	4,467,225	4,694,677	4,763,874
SEDENA	20,375	22,424	22,705	22,831	23,332	24,002	26,031	32,200	34,861	43,623	43,632	50,039	55,610	60,810	65,236	71,273	72,250
SEMAR	7,959	8,873	8,518	8,899	8,488	8,636	9,163	10,951	13,382	16,059	15,991	18,270	19,679	21,864	24,602	27,025	27,401
CNS ¹	4,153	6,350	7,320	7,067	6,462	7,036	9,274	13,664	19,711	32,916	32,437	35,519	40,536	1,500	28,139	27,262	27,668
PGR	4,875	5,594	6,932	7,154	7,256	8,143	9,550	9,216	9,307	12,309	11,781	11,997	14,905	15,760	17,288	17,029	16,468
Cisen ²	900	980	1,034	886	966	879	1,153	1,114	1,269	2,379	2,140	2,244	2,766	2,744	7,537	7,616	3,273
Total Sector	38,262	44,221	46,509	46,837	46,504	48,696	55,171	67,145	78,530	107,286	105,981	118,069	133,496	102,678	142,802	150,205	147,060

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, octubre de 2016.

¹ Para el año 2000 se considera el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública. Entre 2001 y 2012 existió la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la Administración Pública Federal. A partir de 2013 las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad.

² Para los años 2014 y 2015 se agregan al presupuesto del Cisen 4,600 millones de pesos, destinados a la creación de los Centros Estratégicos de Inteligencia. n.d. No disponible.

PIB: Producto Interno Bruto.

APF: Administración Pública Federal.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

CNS: Comisión Nacional de Seguridad.

PGR: Procuraduría General de la República.

Cisen: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Cuadro 2. Producto Interno Bruto, Presupuesto del Gobierno Federal, sector Seguridad y Defensa 2000-2016
Millones de dólares corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB	684,053	740,742	701,322	685,274	776,182	889,016	972,151	1,051,962	914,009	941,159	1,072,864	1,056,646	1,215,156	1,239,849	1,189,249	1,063,178	n.d.
Presupuesto total APF	125,695	149,001	143,324	135,783	146,166	171,228	184,508	208,525	191,607	237,002	256,570	249,738	288,252	304,335	307,872	275,348	256,536
SEDENA	2,156	2,453	2,224	2,033	2,083	2,260	2,401	2,970	2,600	3,395	3,524	3,634	4,324	4,678	4,496	4,180	3,891
SEMAR	842	971	834	792	758	813	845	1,010	998	1,250	1,292	1,327	1,530	1,682	1,696	1,585	1,476
CNS ¹	439	695	717	629	577	663	856	1,261	1,470	2,562	2,620	2,579	3,152	115	1,939	1,599	1,491
PGR	516	612	679	637	648	767	881	850	694	958	952	871	1,159	1,212	1,191	999	887
Cisen	95	107	101	79	86	83	106	103	95	185	173	163	215	211	519	447	176
Total Sector	4,049	4,838	4,555	4,171	4,152	4,585	5,090	6,194	5,856	8,349	8,561	8,574	10,381	7,898	9,842	8,810	7,920
Tipo de Cambio MX/USD	9.45	9.14	10.21	11.23	11.20	10.62	10.84	10.84	13.41	12.85	12.38	13.77	12.86	13.00	14.51	17.05	18.57

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Cuadro 1: Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, octubre de 2016.

¹ Para el año 2000 se considera el presupuesto del Programa Nacional de Seguridad Pública. Entre 2001 y 2012 existió la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la Administración Pública Federal.

A partir de 2013 las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación a través de la Comisión Nacional de Seguridad.

Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, 2015-2016.
n.d. No disponible.

PIB: Producto Interno Bruto.

APF: Administración Pública Federal.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

CNS: Comisión Nacional de Seguridad.

PGR: Procuraduría General de la República.

Cisen: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Cuadro 3. Proporción porcentual y variación anual del Presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al Producto Interno Bruto y al Presupuesto de la Administración Pública Federal 2000-2016
Millones de pesos corrientes

1 de 2 (continuación →)

	2000	2001	Variación % anual	2002	Variación % anual	2003	Variación % anual	2004	Variación % anual	2005	Variación % anual	2006	Variación % anual	2007	Variación % anual	2008	Variación % anual
PIB	6,464,302	6,770,398	4.74	7,160,499	5.76	7,695,624	7.47	8,693,240	12.96	9,441,350	8.61	10,538,115	11.62	11,403,263	8.21	12,256,864	7.49
Presupuesto APF ¹	1,187,819	1,361,866	14.65	1,463,334	7.45	1,524,845	4.20	1,637,055	7.36	1,818,441	11.08	2,000,072	9.99	2,260,412	13.02	2,569,450	13.67
SEDENA	20,375	22,424	10.06	22,705	1.25	22,831	0.55	23,332	2.19	24,002	2.87	26,031	8.45	32,200	23.70	34,861	8.26
% SEDENA con respecto al PIB	0.32	0.33	5.08	0.32	-4.26	0.30	-6.44	0.27	-9.53	0.25	-5.28	0.25	-2.83	0.28	14.31	0.28	0.72
% SEDENA con respecto al Presupuesto APF	1.72	1.65	-4.01	1.55	-5.77	1.50	-3.50	1.43	-4.81	1.32	-7.39	1.30	-1.40	1.42	9.45	1.36	-4.76
SEMAR	7,959	8,873	11.48	8,518	-4.00	8,899	4.47	8,488	-4.62	8,636	1.74	9,163	6.10	10,951	19.51	13,382	22.20
% SEMAR con respecto al PIB	0.12	0.13	6.44	0.12	-9.23	0.12	-2.79	0.10	-15.56	0.09	-6.32	0.09	-4.94	0.10	10.45	0.11	13.69
% SEMAR con respecto al Presupuesto APF	0.67	0.65	-2.76	0.58	-10.66	0.58	0.26	0.52	-11.16	0.47	-8.41	0.46	-3.53	0.48	5.75	0.52	7.50
CNS	4,153	6,350	52.90	7,320	15.28	7,067	-3.46	6,462	-8.56	7,036	8.88	9,274	31.81	13,664	47.34	19,711	44.25
% CNS con respecto al PIB	0.06	0.09	40.09	0.10	9.00	0.09	-10.17	0.07	-19.05	0.07	0.26	0.09	18.09	0.12	36.16	0.16	34.21
% CNS con respecto al Presupuesto APF	0.35	0.47	34.43	0.50	7.28	0.46	-7.35	0.39	-14.83	0.39	-1.98	0.46	19.84	0.60	30.37	0.77	26.90
PGR	4,875	5,594	14.75	6,932	23.92	7,154	3.20	7,256	1.43	8,143	12.22	9,550	17.28	9,216	-3.50	9,307	0.99
% PGR con respecto al PIB	0.08	0.08	0.00	0.10	17.17	0.09	-3.97	0.08	-10.21	0.09	3.33	0.09	5.07	0.08	-10.82	0.08	-6.05
% PGR con respecto al Presupuesto APF	0.41	0.41	0.00	0.47	15.33	0.47	-0.96	0.44	-5.53	0.45	1.03	0.48	6.63	0.41	-14.61	0.36	-11.16
Cisen	900	980	8.89	1,034	5.51	886	-14.31	966	9.03	879	-9.01	1,153	31.17	1,114	-3.38	1,269	13.91
% Cisen con respecto al PIB	0.01	0.01	0.00	0.01	-0.24	0.01	-20.27	0.01	-3.48	0.01	-16.22	0.01	17.52	0.01	-10.71	0.01	5.98
% Cisen con respecto al presupuesto APF	0.08	0.07	-12.50	0.07	-1.81	0.06	-17.77	0.06	1.56	0.05	-18.08	0.06	19.26	0.05	-14.51	0.05	0.21

Cuadro 3. Proporción porcentual y variación anual del Presupuesto de Seguridad y Defensa con respecto al Producto Interno Bruto y al Presupuesto de la Administración Pública Federal 2000-2016
Millones de pesos corrientes

2 de 2

	2009	Variación % anual	2010	Variación % anual	2011	Variación % anual	2012	Variación % anual	2013	Variación % anual	2014	Variación % anual	2015	Variación % anual	2016	Variación % anual
PIB	12,093,890	-1.33	13,282,061	9.82	14,550,014	9.55	15,626,907	7.41	16,118,031	3.14	17,256,000	7.06	18,127,178	5.05	n.d.	n.d.
Presupuesto APF ¹	3,045,478	18.53	3,176,332	4.30	3,438,895	8.27	3,706,922	7.79	3,956,361	6.73	4,467,225	12.91	4,694,677	5.09	4,763,874	1.47
SEDENA	43,623	25.13	43,632	0.02	50,039	14.68	55,610	11.13	60,810	9.35	65,236	7.28	71,273	9.25	72,250	1.37
% SEDENA con respecto al PIB	0.36	26.82	0.33	-8.93	0.34	4.69	0.36	3.47	0.38	4.80	0.38	0.20	0.39	4.00	n.d.	n.d.
% SEDENA con respecto al Presupuesto APF	1.43	5.57	1.37	-4.10	1.46	5.93	1.50	3.10	1.54	2.47	1.46	-4.99	1.52	3.96	1.52	-0.10
SEMAR	16,059	20.00	15,991	-0.42	18,270	14.25	19,679	7.71	21,864	11.10	24,602	12.52	27,025	9.85	27,401	1.39
% SEMAR con respecto al PIB	0.13	21.62	0.12	-9.33	0.13	4.30	0.13	0.28	0.14	4.35	0.14	5.10	0.15	4.57	n.d.	n.d.
% SEMAR con respecto al Presupuesto APF	0.53	1.25	0.50%	-4.53	0.53	5.53	0.53	-0.08	0.55	4.27	0.55	-0.35	0.58	4.53	0.58	-0.08
CNS	32,916	66.99	32,437	-1.46	35,519	9.50	40,536	14.12	1,500	-96.30	28,139	1,775.93	27,262	-3.12	27,668	1.49
% CNS con respecto al PIB	0.27	69.24	0.24	-10.27	0.24	-0.04	0.26	6.25	0.01	-96.42	0.16	1,652.22	0.15	-7.77	n.d.	n.d.
% CNS con respecto al Presupuesto APF	1.08	40.89	1.02	-5.51	1.03	1.14	1.09	5.87	0.04	-96.52	0.63	1,561.40	0.58	-7.81	0.58	0.02
PGR	12,309	32.26	11,781	-4.29	11,997	1.83	14,905	24.24	15,760	5.74	17,288	9.70	17,029	-1.50	16,468	-3.29
% PGR con respecto al PIB	0.10	34.04	0.09	-12.85	0.08	-7.04	0.10	15.67	0.10	-2.22	0.10	2.46	0.09	-6.23	n.d.	n.d.
% PGR con respecto al Presupuesto APF	0.40	11.58	0.37	-8.23	0.35	-5.94	0.40	15.26	0.40	-0.41	0.39	-2.85	0.36	-6.27	0.35	-4.70
Cisen	2,379	87.47	2,140	-10.05	2,244	4.86	2,766	23.26	2,744	-0.80	7,537	174.67	7,616	1.05	3,273	-57.02
% Cisen con respecto al PIB	0.02	90.00	0.02	-18.09	0.02	-4.28	0.02	14.76	0.02	-14.88	0.04	156.56	0.04	-3.81	n.d.	n.d.
% Cisen con respecto al Presupuesto APF	0.08	58.17	0.07	-13.75	0.07	-3.15	0.07	14.35	0.07	-0.92	0.17	143.26	0.16	-3.85	0.07	-57.65

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016. Para datos del PIB: World Economic Outlook Database, octubre de 2016.

¹ El Presupuesto de la Administración Pública Federal incluye a los tres Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a todas las secretarías de Estado, las dependencias descentralizadas, las empresas paraestatales y el costo financiero de la deuda. No incluye el apoyo del gobierno federal para la seguridad pública en los estados y municipios, tampoco el gasto en seguridad de los gobiernos estatales, ni la ayuda en seguridad del extranjero.

n.d. No disponible.

PIB: Producto Interno Bruto.

APF: Administración Pública Federal.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

CNS: Comisión Nacional de Seguridad.

PGR: Procuraduría General de la República.

Cisen: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Cuadro 4. Presupuesto destinado a funciones de Seguridad Pública 2001-2016
Millones de pesos corrientes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Secretaría de Seguridad Pública ¹	3,207	3,692	4,095	3,598	3,859	4,483	4,721	7,942	15,248	15,681	18,281	22,052	19,799	22,041	25,599	26,028
Prevención y Readaptación Social	688	1,662	1,408	1,557	1,798	2,458	2,423	2,470	6,781	7,433	10,897	12,757	17,309	18,505	20,118	18,841
Consejo de Menores	46	50	48	50	91	65	78	86	72	54	51	32	4	n.d.	n.d.	n.d.
SESNSP	1,286	177	382	366	358	681	1,153	4,226	4,912	4,928	7,327	10,592	10,275	8,083	8,346	6,389
Total	5,227	5,581	5,933	5,571	6,106	7,687	8,375	14,724	27,013	28,096	36,556	45,433	47,387	48,629	54,063	51,258
Variación porcentual ²		6.77	6.31	-6.10	9.60	25.89	8.95	75.81	83.46	4.01	30.11	24.28	4.30	2.62	11.17	-5.19

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001-2016.

¹ A partir de 2013 la Secretaría de Seguridad Pública dejó de existir y las funciones de seguridad pública fueron trasladadas a la Secretaría de Gobernación (SEGOB). El Presupuesto 2013-2016 dentro de la SEGOB solamente corresponde a las funciones de la Policía Federal.

² Se calculó por cada año la variación porcentual del presupuesto total del sector con respecto al año anterior.
n.d. No disponible.

SESNSP: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Cuadro 6. Presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia por entidad federativa y municipios 2013-2016

Pesos corrientes

1 de 3 (continuación →)

Entidad	Demarcación	Monto asignado 2013	Monto asignado 2014	Monto asignado 2015	Monto asignado 2016	Total
Aguascalientes	Aguascalientes	29,817,705.00	29,842,058.21	29,562,797.04	21,496,085.61	110,718,645.86
Baja California	Mexicali	40,365,510.00	40,828,809.24	40,591,164.88	27,870,590.56	149,656,074.68
	Tijuana	58,715,355.00	60,946,538.45	63,018,720.76	63,018,720.76	245,699,334.97
Baja California Sur	La Paz	20,381,789.00	21,156,297.04	21,112,418.78	20,776,743.44	83,427,248.26
Campeche	Campeche	20,632,036.00	20,869,694.01	20,436,942.20	14,510,799.01	76,449,471.22
	Carmen	20,964,873.00	21,368,903.08	21,011,537.98	14,774,313.54	78,119,627.60
Chiapas	Tapachula	24,828,205.00	25,771,676.86	25,157,865.65	17,966,791.12	93,724,538.63
	Comitán de Domínguez	-	-	-	13,159,993.80	13,159,993.80
	Tuxtla Gutiérrez	28,053,659.00	28,916,977.95	28,469,973.35	19,313,044.25	104,753,654.55
Chihuahua	Chihuahua	53,142,595.00	53,368,977.65	51,427,971.82	28,887,242.87	186,826,787.34
	Juárez	79,815,436.00	80,195,000.61	78,419,576.88	42,671,347.19	281,101,360.68
	Hidalgo del Parral	-	11,239,345.02	11,621,482.75	11,621,482.75	34,482,310.52
	Guadalupe y Calvo	-	14,375,778.77	14,864,555.25	14,864,555.25	44,104,889.27
Coahuila	Saltillo	32,671,217.00	32,683,271.73	31,936,407.67	21,450,580.02	118,741,476.42
	ZM de La Laguna	54,432,022.00	54,600,273.76	52,383,196.78	18,394,359.80	179,809,852.34
	Acuña	-	-	17,092,802.17	13,253,999.00	30,346,801.17
Colima	Colima	22,168,523.00	22,197,014.34	21,483,291.90	14,557,036.59	80,405,865.83
	Manzanillo	21,350,002.00	22,161,301.80	21,521,454.79	15,596,838.15	80,629,596.74
	Tecmán	-	10,849,934.47	11,218,832.25	11,218,832.25	33,287,598.97
Ciudad de México	Iztapalapa	51,769,057.00	53,263,122.76	53,383,558.12	40,905,459.95	199,321,197.83
	Gustavo A. Madero	39,634,704.00	41,140,822.81	41,719,253.07	32,538,447.50	155,033,227.38
	Cuauhtémoc	-	8,304,000.00	8,586,336.00	8,586,336.00	25,476,672.00
	Venustiano Carranza	-	8,304,000.00	8,586,336.00	8,586,336.00	25,476,672.00
	Álvaro Obregón	-	19,940,550.62	20,618,529.34	20,618,529.34	61,177,609.30
Durango	Durango	35,305,453.00	35,464,798.74	33,957,849.48	19,050,587.67	123,778,688.89
	ZM de La Laguna	53,193,111.00	53,369,419.26	51,202,321.87	36,788,719.58	194,553,571.71
Estado de México	Ecatepec de Morelos	53,645,372.00	55,683,896.13	57,577,148.59	49,615,476.61	216,521,893.33
	Nezahualcóyotl	38,619,286.00	40,086,819.37	41,449,771.22	33,475,313.15	153,631,189.74
	Toluca	32,348,555.00	33,577,800.53	32,938,425.14	23,239,552.98	122,104,333.65
	Valle de Chalco	-	-	-	18,744,067.29	18,744,067.29
	Metepec	-	-	18,303,051.54	14,342,260.61	32,645,312.15
Guanajuato	Celaya	29,543,039.00	29,601,855.20	29,161,680.35	21,043,334.23	109,349,908.78
	León	49,142,864.00	49,200,706.28	49,271,473.54	36,135,359.39	183,750,403.21
	San Luis de la Paz	-	-	-	12,961,166.51	12,961,166.51
	Guanajuato	-	9,319,979.46	9,636,858.76	9,636,858.76	28,593,696.98

Cuadro 6. Presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia por entidad federativa y municipios 2013-2016

Pesos corrientes

2 de 3 (continuación →)

Entidad	Demarcación	Monto asignado 2013	Monto asignado 2014	Monto asignado 2015	Monto asignado 2016	Total
Guerrero	Acapulco de Juárez	99,152,587.00	99,362,920.62	95,556,707.78	73,871,512.72	367,943,728.12
	Chilpancingo de los Bravo	25,966,064.00	26,952,774.50	27,869,168.84	25,167,456.66	105,955,464.00
	Zihuatanejo de Azueta	23,222,649.00	23,234,862.60	22,513,411.21	15,259,958.17	84,230,880.98
	Zona Conurbada Iguala-Cocula	-	-	23,378,847.34	18,951,991.86	42,330,839.20
	Chilapa de Álvarez	-	-	18,909,628.91	16,435,176.35	35,344,805.26
	Coyuca de Benítez	-	-	18,773,376.05	-	18,773,376.05
Hidalgo	Pachuca de Soto	20,539,839.00	21,218,321.49	20,992,797.73	15,214,579.44	77,965,537.66
	Tulancingo de Bravo	19,003,247.00	19,192,593.50	18,835,653.39	13,371,103.05	70,402,596.94
	Tula de Allende	-	17,646,000.00	17,394,370.59	-	35,040,370.59
Jalisco	ZM de Guadalajara	129,379,844.00	130,345,112.34	127,374,494.60	93,646,935.76	480,746,386.70
Michoacán	Morelia	35,597,036.00	36,949,723.21	38,206,013.80	28,201,622.10	138,954,395.11
	Uruapan	23,725,656.00	24,627,231.14	25,464,556.99	18,199,924.83	92,017,368.96
	Apatzingán	-	13,131,029.79	13,577,484.80	13,577,484.80	40,285,999.39
	Zamora	-	-	-	14,658,504.75	14,658,504.75
	Lázaro Cárdenas	-	11,549,172.24	11,941,844.09	11,941,844.09	35,432,860.42
Morelos	Cuautla	24,929,611.00	24,973,077.39	24,293,141.88	16,379,749.95	90,575,580.22
	ZM de Cuernavaca	61,227,478.00	63,554,121.90	65,203,067.63	47,048,598.21	237,033,265.74
Nayarit	Tepic	26,649,214.00	26,754,408.80	26,102,099.40	17,161,709.65	96,667,431.85
Nuevo León	ZM de Monterrey	135,254,872.00	136,075,184.51	129,336,010.22	69,046,257.15	469,712,323.88
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	23,707,649.00	24,608,539.43	23,686,492.52	14,844,378.13	86,847,059.08
	San Juan Bautista Tuxtepec	21,488,574.00	21,488,944.71	20,996,725.94	14,156,114.89	78,130,359.54
	Zona Conurbada	-	1,038,000.00	1,073,292.00	-	2,111,292.00
Puebla	Puebla	44,173,001.00	44,205,135.24	43,506,470.96	32,220,367.59	164,104,974.79
	Atlixco	-	-	-	12,865,545.05	12,865,545.05
	Tehuacán	26,887,464.00	27,058,446.14	25,663,303.03	15,854,034.75	95,463,247.92
Querétaro	ZM de Querétaro	68,659,857.00	69,921,738.49	68,652,915.68	48,654,950.55	255,889,461.72
Quintana Roo	Benito Juárez	35,345,777.00	35,431,117.37	34,684,150.02	26,130,900.35	131,591,944.74
	Othón P. Blanco	21,671,918.00	22,495,450.96	22,027,551.91	15,394,986.65	81,589,907.52
	Solidaridad	-	9,351,213.71	9,669,154.98	9,669,154.98	28,689,523.67
San Luis Potosí	Ciudad Valles	19,310,251.00	19,324,466.77	18,896,492.01	13,778,851.73	71,310,061.51
	San Luis Potosí	30,125,642.00	30,775,542.16	31,821,910.59	24,925,960.92	117,649,055.67
Sinaloa	Culiacán	62,305,574.00	64,126,073.85	31,726,490.44	46,214,667.39	204,372,805.68
	Ahome	30,404,206.00	31,559,565.60	63,595,182.08	19,864,092.46	145,423,046.14
	Salvador Alvarado	-	8,726,246.07	9,022,938.44	-	17,749,184.51

Cuadro 6. Presupuesto asignado al Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia por entidad federativa y municipios 2013-2016

Pesos corrientes

3 de 3

Entidad	Demarcación	Monto asignado 2013	Monto asignado 2014	Monto asignado 2015	Monto asignado 2016	Total
Sonora	Cajeme	24,277,811.00	25,200,367.77	26,057,180.27	22,302,131.02	97,837,490.06
	Guaymas	-	-	-	14,119,473.23	14,119,473.23
	Hermosillo	29,340,377.00	30,455,311.10	31,490,791.67	25,423,188.96	116,709,668.73
	San Luis Río Colorado	-	7,266,000.00	7,513,044.00	-	14,779,044.00
Tabasco	Centro	28,651,781.00	28,661,465.14	29,000,652.50	23,646,518.94	109,960,417.58
	Cunduacán	-	-	-	12,858,630.98	12,858,630.98
	Cárdenas	-	9,342,000.00	9,659,628.00	-	19,001,628.00
Tamaulipas	Nuevo Laredo	40,370,927.00	40,820,932.87	38,340,958.12	20,133,521.70	139,666,339.69
	Victoria	28,891,247.00	29,555,921.96	29,012,041.37	17,939,798.32	105,399,008.65
	Reynosa	-	17,866,749.85	18,474,219.35	18,474,219.35	54,815,188.55
	Tampico	-	-	24,655,378.51	16,405,802.63	41,061,181.14
	Río Bravo	-	-	-	14,150,086.38	14,150,086.38
	Matamoros	-	-	29,106,734.15	23,501,226.38	52,607,960.53
Tlaxcala	Tlaxcala	17,814,713.00	18,164,883.45	17,727,555.51	12,386,750.32	66,093,902.28
	Calpulalpan	17,383,782.00	17,384,044.41	17,090,880.69	-	51,858,707.10
Veracruz	ZM de Veracruz	47,504,736.00	48,790,082.03	47,755,557.38	31,432,840.28	175,483,215.69
	Xalapa	26,157,383.00	26,224,973.23	25,645,696.71	18,148,164.99	96,176,217.93
Yucatán	Mérida	29,571,173.00	29,619,362.60	29,227,816.45	20,942,953.34	109,361,305.39
Zacatecas	ZM de Zacatecas	40,358,863.00	40,406,904.71	39,129,421.96	27,765,422.52	147,660,612.19
	Fresnillo	20,408,827.00	21,184,362.23	20,960,061.59	17,640,314.58	80,193,565.40
Total						9,236,217,568.46

FUENTE: elaboración CASEDE, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de febrero de 2013; 14 de febrero de 2014; 26 de diciembre de 2014; 15 de febrero de 2015 y 15 de febrero de 2016.

Nota: Las casillas sin cifras indican que el municipio no fue contemplado como beneficiario del programa en el año respectivo.

Cuadro 7. Recursos humanos y presupuesto autorizado de la Procuraduría General de la República 2000-2016

Año	Agentes		Elementos		de la Policía		Personal		Servicios		Variación		Presupuesto		Variación	
	Ministerio	Variación	Federal	Variación	Ministerial ²	% anual	directivo y	Variación	personales*	% anual	% anual	% anual	total*	% anual	% anual	% anual
	Federal	% anual ¹		% anual			administrativo	% anual								
2000	1,572		3,583		368		8,516		2,683				4,875			
2001	2,303	46.50	4,920	37.32	593	61.14	9,580	12.49	3,044	13.46			5,594	14.75		
2002	2,304	0.04	5,245	6.61	656	10.62	9,807	2.37	4,309	41.56			6,932	23.92		
2003	2,712	17.71	6,122	16.72	756	15.24	10,277	4.79	6,662	54.61			7,154	3.20		
2004	2,712	0.00	8,078	31.95	1,356	79.37	7,479	-27.23	5,152	-22.67			7,256	1.43		
2005	2,679	-1.22	7,676	-4.98	1,392	2.65	6,839	-8.56	5,932	15.14			8,143	12.22		
2006	2,854	6.53	8,127	5.88	1,492	7.18	7,047	3.04	6,773	14.18			9,550	17.28		
2007	2,799	-1.93	7,992	-1.66	1,439	-3.55	7,887	11.92	6,789	0.24			9,216	-3.50		
2008	2,797	-0.07	5,996	-24.97	1,418	-1.46	9,616	21.92	6,741	-0.71			9,307	0.99		
2009	3,299	17.95	4,974	-17.04	1,425	0.49	12,992	35.11	9,549	41.66			12,309	32.26		
2010	3,706	12.34	4,902	-1.45	1,725	21.05	14,447	11.20	8,631	-9.61			11,781	-4.29		
2011	3,706	0.00	4,857	-0.92	1,725	0.00	13,072	-9.52	8,616	-0.17			11,997	1.83		
2012	3,806	2.70	5,057	4.12	1,755	1.74	12,493	-4.43	9,967	15.68			14,905	24.24		
2013	4,188	10.04	5,057	0.00	1,720	-1.99	10,353	-17.13	10,386	4.20			15,760	5.74		
2014	4,219	0.74	4,823	-4.63	1,745	1.45	10,110	-2.35	11,367	9.45			17,288	9.70		
2015	4,219	0.74	4,823	-4.63	1,745	1.45	10,159	-1.87	10,857	4.53			17,029	-1.50		
2016 ³	7,006	66.06	4,806	-0.35	1,792	2.69	10,094	-0.16	11,519	1.34			16,468	-3.29		
Incremento porcentual 2000-2016 ⁴		345.67		34.13		386.96		18.53		329.33				237.81		

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el "Anexo Estadístico", Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016, Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001-2016.

¹ Se calculó por cada año la variación porcentual de recursos humanos y presupuesto con respecto al año anterior.

² En 2000 se denominó Policía Judicial Federal; de noviembre de 2001 a junio de 2012 llevó el nombre de Agencia Federal de Investigación, y a partir del 23 de julio de 2012 se crea la Policía Federal Ministerial.

³ Cifras preliminares al mes de junio.

⁴ Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto al de 2016 por cada una de las áreas.

*Millones de pesos corrientes.

Cuadro 8. Origen de los recursos autorizados para el Sistema Nacional de Seguridad Pública 2000-2016
Millones de pesos corrientes

Año	Total	Recursos federales			Recursos estatales ⁴
		Total/Recursos federales ¹	FASP ²	Dependencias federales ³	
2000	14,141	12,294	5,214	7,080	1,847
2001	15,770	13,832	5,786	8,046	1,938
2002	14,122	12,830	3,210	9,620	1,292
2003	12,598	11,456	2,733	8,723	1,141
2004	12,778	11,621	3,500	8,121	1,157
2005	15,036	13,451	5,000	8,451	1,586
2006	17,496	15,747	5,000	10,747	1,678
2007	22,033	20,379	5,000	15,379	1,653
2008	31,948	29,892	6,000	23,892	2,057
2009	46,576	44,518	6,917	37,601	2,059
2010	45,272	43,328	6,917	36,411	1,945
2011	55,731	53,725	7,124	46,600	2,006
2012	9,503	9,503	7,374	n.d.	2,129
2013	9,796	9,796	7,631	n.d.	2,165
2014	10,149	10,149	7,921	n.d.	2,228
2015	10,473	10,473	8,191	n.d.	2,282
2016	9,087	9,087	7,000	n.d.	2,087
Incremento porcentual 2000-2016	-0.6	-0.4	0.3	0.8	0.1

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

¹ Se refiere a los recursos aprobados por la Cámara de Diputados.

² De 2000 a 2003 los montos consideran recursos adicionales aportados a las entidades federativas. Se refiere a los recursos canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

³ Recursos asignados a la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Procuraduría General de la República, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. A partir de 2013 dejó de publicarse el presupuesto asignado de las dependencias federales; por tanto el incremento porcentual de este rubro solamente se considera hasta 2011.

⁴ Para 2008, se consideran 125 millones de pesos adicionales aportados por el estado de Jalisco y 30 millones de pesos del estado de Sonora. n.d. No disponible.

FASP: Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.

Cuadro 9. Presupuesto del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública por entidad federativa y distribución porcentual anual 2000-2016
Millones de pesos corrientes¹

Entidad federativa	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Aguascalientes	74.0	1.4	81.0	1.5	45.0	1.5	37.6	1.5	37.6	1.5	75.9	1.5	75.9	1.5	75.9	1.5
Baja California	227.0	4.4	239.0	4.3	124.0	4.2	105.1	4.2	105.5	4.1	205.8	4.1	205.8	4.1	205.8	4.1
Baja California Sur	115.0	2.2	116.0	2.1	5.0	0.2	43.4	1.7	43.4	1.7	92.6	1.9	92.6	1.9	92.6	1.9
Campeche	91.0	1.8	93.0	1.7	53.0	1.8	37.7	1.5	37.7	1.5	76.4	1.5	76.4	1.5	76.4	1.5
Chiapas	220.0	4.3	239.0	4.3	135.0	4.6	109.5	4.4	153.3	6.0	212.5	4.3	212.5	4.3	212.5	4.3
Chihuahua	172.0	3.3	181.0	3.3	103.0	3.5	85.0	3.4	85.0	3.3	171.5	3.4	171.5	3.4	171.5	3.4
Coahuila	148.0	2.9	159.0	2.9	87.0	2.9	73.3	2.9	73.3	2.9	142.4	2.8	142.4	2.8	142.4	2.8
Colima	59.0	1.1	64.0	1.2	43.0	1.5	35.9	1.4	35.9	1.4	74.6	1.5	74.6	1.5	74.6	1.5
Ciudad de México	372.0	7.2	397.0	7.2	205.0	6.9	154.2	6.2	154.2	6.1	315.9	6.3	315.8	6.3	315.8	6.3
Durango	134.0	2.6	140.0	2.5	73.0	2.5	61.2	2.4	61.2	2.4	120.7	2.4	120.7	2.4	120.7	2.4
Estado de México	399.0	7.7	432.0	7.8	249.0	8.4	202.3	8.1	202.3	8.0	404.7	8.1	404.7	8.1	404.7	8.1
Guanajuato	192.0	3.7	211.0	3.8	110.0	3.7	90.6	3.6	90.6	3.6	180.9	3.6	180.9	3.6	180.9	3.6
Guerrero	152.0	2.9	165.0	3.0	95.0	3.2	77.9	3.1	77.9	3.1	152.4	3.0	152.4	3.0	152.4	3.0
Hidalgo	132.0	2.6	140.0	2.5	65.0	2.2	59.4	2.4	59.4	2.3	123.8	2.5	123.8	2.5	123.8	2.5
Jalisco	230.0	4.5	244.0	4.4	143.0	4.8	116.7	4.7	116.7	4.6	228.8	4.6	228.7	4.6	228.7	4.6
Michoacán	191.0	3.7	201.0	3.6	101.0	3.4	94.1	3.8	94.1	3.7	185.6	3.7	185.6	3.7	185.6	3.7
Morelos	97.0	1.9	103.0	1.9	57.0	1.9	50.8	2.0	50.8	2.0	107.2	2.1	107.2	2.1	107.2	2.1
Nayarit	69.0	1.3	74.0	1.3	48.0	1.6	46.3	1.9	46.3	1.8	96.1	1.9	96.1	1.9	96.1	1.9
Nuevo León	216.0	4.2	229.0	4.1	129.0	4.4	98.5	3.9	98.5	3.9	193.1	3.9	193.1	3.9	193.1	3.9
Oaxaca	164.0	3.2	180.0	3.3	104.0	3.5	81.5	3.3	81.5	3.2	160.4	3.2	160.4	3.2	160.4	3.2
Puebla	191.0	3.7	208.0	3.8	111.0	3.8	93.3	3.7	93.3	3.7	191.3	3.8	191.3	3.8	191.3	3.8
Querétaro	92.0	1.8	101.0	1.8	53.0	1.8	45.5	1.8	45.5	1.8	93.6	1.9	93.6	1.9	93.6	1.9
Quintana Roo	71.0	1.4	79.0	1.4	46.0	1.6	42.7	1.7	42.7	1.7	92.1	1.8	92.1	1.8	92.1	1.8
San Luis Potosí	144.0	2.8	151.0	2.7	82.0	2.8	74.6	3.0	74.6	2.9	147.2	2.9	147.2	2.9	147.2	2.9
Sinaloa	154.0	3.0	165.0	3.0	89.0	3.0	73.2	2.9	73.6	2.9	144.0	2.9	144.0	2.9	144.0	2.9
Sonora	223.0	4.3	226.0	4.1	124.0	4.2	104.5	4.2	104.5	4.1	206.3	4.1	206.3	4.1	206.3	4.1
Tabasco	138.0	2.7	148.0	2.7	74.0	2.5	60.2	2.4	60.2	2.4	117.4	2.3	117.6	2.4	117.6	2.4
Tamaulipas	210.0	4.1	217.0	3.9	108.0	3.6	96.5	3.9	96.5	3.8	188.0	3.8	188.0	3.8	188.0	3.8
Tlaxcala	70.0	1.4	72.0	1.3	39.0	1.3	30.7	1.2	30.7	1.2	65.9	1.3	65.9	1.3	65.9	1.3
Veracruz	248.0	4.8	269.0	4.9	151.0	5.1	124.4	5.0	124.4	4.9	245.8	4.9	245.8	4.9	245.8	4.9
Yucatán	99.0	1.9	110.0	2.0	55.0	1.9	51.2	2.0	51.2	2.0	104.4	2.1	104.4	2.1	104.4	2.1
Zacatecas	74.0	1.4	85.0	1.5	53.0	1.8	40.2	1.6	40.2	1.6	81.3	1.6	81.3	1.6	81.3	1.6
Total²	5,168	100	5,519	100	2,959	100	2,498	100	2,542.60	100	4,998.60	100	4,998.60	100	4,998.60	100

FUENTE: Elaboración CASEDE con base en: acuerdos publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial de la Federación*, 2000-2002, 2004 y 2008; acuerdos publicados por la Secretaría de Seguridad Pública en el *Diario Oficial de la Federación*, 2003 y 2005-2007; Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, “Fórmula de Distribución para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, 2010”; “Criterios de Asignación para la Distribución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, 2009 y 2011-2016”.

¹ Se calculó la parte proporcional que le corresponde a cada entidad federativa con respecto al total del Presupuesto de Aportaciones para la Seguridad Pública por cada uno de los años.

² Los totales podrían no coincidir con las cifras oficiales debido al ajuste de las mismas en el cuadro.

2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
93.4	1.6	107.7	1.6	107.7	1.6	111.6	1.6	115.7	1.6	119.2	1.6	127.1	1.6	130.8	1.6	105.6	1.5
244.0	4.1	281.3	4.1	281.3	4.1	290.0	4.1	296.8	4.0	306.1	4.0	318.9	4.0	328.4	4.0	307.8	4.4
120.5	2.0	139.0	2.0	139.0	2.0	140.9	2.0	145.0	2.0	149.7	2.0	158.0	2.0	167.7	2.0	163.1	2.3
93.4	1.6	107.7	1.6	107.7	1.6	110.6	1.6	115.3	1.6	119.8	1.6	130.2	1.6	140.2	1.7	130.6	1.9
249.3	4.2	287.4	4.2	287.4	4.2	294.6	4.1	303.0	4.1	213.4	2.8	224.5	2.8	229.8	2.8	217.9	3.1
207.0	3.5	238.6	3.5	238.6	3.5	249.5	3.5	259.1	3.5	118.1	1.5	126.2	1.6	133.8	1.6	135.1	1.9
169.5	2.8	195.4	2.8	195.4	2.8	202.2	2.8	208.5	2.8	312.1	4.1	322.9	4.1	332.8	4.1	312.0	4.5
91.2	1.5	105.1	1.5	105.1	1.5	108.9	1.5	113.5	1.5	266.0	3.5	272.5	3.4	280.9	3.4	221.1	3.2
376.0	6.3	433.4	6.3	433.4	6.3	445.5	6.3	462.0	6.3	476.1	6.2	490.1	6.2	497.1	6.1	450.3	6.4
141.7	2.4	163.3	2.4	163.3	2.4	168.6	2.4	173.7	2.4	179.6	2.4	186.8	2.4	195.9	2.4	189.0	2.7
477.1	8.0	550.0	8.0	550.0	8.0	568.1	8.0	588.1	8.0	612.5	8.0	616.1	7.8	626.5	7.7	213.1	3.0
217.6	3.6	250.8	3.6	250.8	3.6	260.0	3.7	268.3	3.6	275.6	3.6	287.2	3.6	290.2	3.5	220.0	3.1
178.5	3.0	205.7	3.0	205.7	3.0	215.0	3.0	223.7	3.0	235.9	3.1	235.9	3.0	251.1	3.1	190.6	2.7
150.9	2.5	174.0	2.5	174.0	2.5	178.3	2.5	182.2	2.5	191.8	2.5	202.0	2.6	209.7	2.6	309.6	4.4
269.5	4.5	310.7	4.5	310.6	4.5	319.1	4.5	330.3	4.5	343.3	4.5	352.7	4.5	363.5	4.4	492.3	7.0
216.2	3.6	249.2	3.6	249.2	3.6	258.8	3.6	267.0	3.6	277.6	3.6	282.0	3.6	288.3	3.5	98.2	1.4
128.1	2.1	147.7	2.1	147.7	2.1	153.6	2.2	157.9	2.1	165.6	2.2	176.3	2.2	188.6	2.3	132.8	1.9
115.6	1.9	133.3	1.9	133.3	1.9	136.2	1.9	141.8	1.9	146.3	1.9	152.6	1.9	160.7	2.0	120.4	1.7
229.3	3.8	265.0	3.8	265.0	3.8	272.6	3.8	283.1	3.8	294.6	3.9	302.4	3.8	307.4	3.8	284.4	4.1
189.4	3.2	218.3	3.2	218.3	3.2	225.7	3.2	234.3	3.2	243.3	3.2	253.6	3.2	260.0	3.2	221.3	3.2
227.8	3.8	262.6	3.8	262.6	3.8	270.0	3.8	281.6	3.8	291.3	3.8	303.4	3.8	314.9	3.8	273.4	3.9
114.5	1.9	132.0	1.9	132.0	1.9	136.3	1.9	140.4	1.9	145.2	1.9	156.5	2.0	158.9	1.9	153.4	2.2
122.1	2.0	140.8	2.0	140.8	2.0	145.2	2.0	152.5	2.1	158.2	2.1	170.2	2.1	183.8	2.2	164.1	2.3
172.7	2.9	199.1	2.9	199.1	2.9	203.1	2.9	208.3	2.8	215.0	2.8	224.2	2.8	231.1	2.8	221.1	3.2
170.6	2.8	196.7	2.8	196.7	2.8	203.9	2.9	210.6	2.9	219.6	2.9	224.9	2.8	233.2	2.8	218.9	3.1
243.4	4.1	280.6	4.1	280.6	4.1	285.6	4.0	291.3	4.0	297.7	3.9	309.5	3.9	317.3	3.9	299.7	4.3
139.4	2.3	160.7	2.3	160.7	2.3	165.0	2.3	170.7	2.3	178.9	2.3	189.2	2.4	193.4	2.4	156.8	2.2
222.2	3.7	256.2	3.7	256.2	3.7	262.7	3.7	270.8	3.7	281.9	3.7	285.8	3.6	294.8	3.6	262.1	3.7
111.4	1.9	128.4	1.9	128.4	1.9	131.8	1.9	136.7	1.9	139.9	1.8	151.1	1.9	161.3	2.0	117.9	1.7
288.5	4.8	332.6	4.8	332.6	4.8	341.8	4.8	356.7	4.8	365.4	4.8	374.6	4.7	387.0	4.7	298.8	4.3
129.7	2.2	149.6	2.2	149.6	2.2	152.4	2.1	159.9	2.2	165.3	2.2	177.6	2.2	189.7	2.3	178.8	2.6
97.6	1.6	112.5	1.6	112.5	1.6	115.1	1.6	121.0	1.6	125.2	1.6	134.8	1.7	140.6	1.7	139.9	2.0
5,998.10	100	6,915.40	100	6,915.30	100	7,122.70	100	7,369.80	100	7,630.20	100	7,919.80	100	8,189.40	100	6,999.98	100

Nota: Los montos asignados al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) se determinan anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación dentro del Ramo 33, a propuesta de la Secretaría de Seguridad Pública, con base en los criterios que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP). El FASP fue creado en 1999 para atender las necesidades de profesionalización, equipamiento y modernización tecnológica en infraestructura en materia de seguridad pública de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Cuadro 10. Financiamiento conjunto para los programas de Seguridad Pública 2009-2011
Millones de pesos corrientes¹

Concepto	2009			2010			2011		
	Autorizado ²	Ejercido	Subejercicio	Autorizado	Ejercido	Subejercicio	Autorizado	Ejercido	Subejercicio
Alineación de las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia	4,753.3	4,693.4	-59.9	4,800.4	4,739.6	-60.8	4,426.9	4,252.4	-174.5
Prevención del delito y participación ciudadana	205.7	203.8	-1.9	200.7	198.1	-2.6	254	240.9	-13.1
Desarrollo institucional	330.8	329.7	-1.1	436.2	425.9	-10.3	573.5	520	-53.5
Sistema penitenciario	359.5	351.1	-8.4	350.2	336.5	-13.7	498.3	487.5	-10.8
Combate a la corrupción	373.9	373.9	0	257.6	255.6	-2	134.6	126.7	-7.9
Plataforma México	2,829.7	2,817.3	-12.4	2,675.1	2,642.2	-32.9	3,095.8	3,005.9	-89.9
Indicadores de medición	122.4	121.9	-0.5	141.2	138.4	-2.8	147.2	145.4	-1.8
Total	8,975	8,891	-84.2	8,861	8,736	-125.1	9,130	8,779	-351.5

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el "Anexo Estadístico", Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015.

¹ En el Acuerdo 04/XXV/08 de la XXV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública se definieron los nuevos rubros de gasto para el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública a partir de 2009.

² La columna "Autorizado" corresponde a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública más los recursos estatales, considerándose el total autorizado para el ejercicio fiscal.

Cuadro II. Financiamiento conjunto para los programas de Seguridad Pública¹ 2012-2015
Millones de pesos corrientes

Concepto	2012			2013			2014			2015 ⁴	
	Autorizado ²	Ejercido	Subejercicio	Autorizado	Ejercido	Subejercicio	Autorizado	Ejercido	Subejercicio	Autorizado	Autorizado
Prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana	200.6	165.8	-34.8	247.7	197.9	-49.8	236.5	178.5	-58.0	255.5	255.5
Fortalecimiento de las capacidades de evaluación en control de confianza	852.6	745.7	-106.9	803.0	669.5	-133.5	694.6	468.8	-225.8	645.6	645.6
Profesionalización de las instituciones de Seguridad Pública	772.1	730.9	-41.2	705.6	587.8	-117.8	597.0	418.2	-178.8	724.5	724.5
Instrumentación de la Estrategia en el Combate al Secuestro (UECS)	184.9	182.4	-2.5	268.3	245.8	-22.5	418.4	348.0	-70.4	439.7	439.7
Instalación de Centros de Operación Estratégica (COE's)	134.6	121.1	-13.5	127.5	110.4	-17.1	52.4	37.0	-15.4	47.5	47.5
Huella ballística y rastreo computarizado de armamento (IBIS/E TRACE)	164.0	160.7	-3.3	94.5	89.6	-4.9	48.8	24.5	-24.3	61.6	61.6
Acceso a la justicia para las mujeres	136.6	119.7	-16.9	148.5	102.5	-46.0	168.5	112.6	-55.9	148.9	148.9
Nuevo sistema de justicia penal	341.0	289.9	-51.1	575.2	389.1	-186.1	1,030.4	714.5	-315.9	1,027.6	1,027.6
Fortalecimiento de las capacidades humanas y tecnológicas del Sistema Penitenciario Nacional	750.7	683.0	-67.7	770.0	647.6	-122.4	835.5	590.2	-245.3	887.8	887.8
Red Nacional de Telecomunicaciones	1,072.4	1,031.3	-41.1	1,236.7	1,082.2	-154.5	1,306.5	962.8	-343.7	1,304.9	1,304.9
Sistema Nacional de Información	913.4	875.1	-38.3	403.0	358.5	-44.5	512.6	381.7	-130.9	407.0	407.0
Servicios de llamadas de emergencia 066 y de denuncia anónima 089	598.4	578.5	-19.9	809.7	745.2	-64.5	772.1	591.1	-181.0	986.3	986.3
Registro Público Vehicular	226.8	185.5	-41.3	162.4	133.0	-29.4	209.2	139.4	-69.8	225.9	225.9
Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica (UIPE)	17.6	8.2	-9.4	12.3	10.0	-2.3	4.9	2.3	-2.6	2.9	2.9
Evaluación de los distintos programas o acciones	145.5	140.5	-5.0	187.2	174.1	-13.1	179.0	153.6	-25.4	184.9	184.9
Genética forense ³	n.a.	n.a.	n.a.	280.8	245.6	-35.2	203.3	138.3	-65.0	122.2	122.2
Fortalecimiento de instituciones de Seguridad Pública, procuración e impartición de justicia	2,991.9	2,803.0	-188.9	2,964.6	2,615.8	-348.8	2,880.8	2,162.3	-718.5	3,000.4	3,000.4
Total	9,503.1	8,821.3	-681.8	9,797.0	8,404.6	-1,392.4	10,150.5	7,423.8	-2,726.7	10,473.2	10,473.2

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el "Anexo Estadístico", Tercer Informe de Gobierno, 2014-2015.

¹ En el Acuerdo 10/XXXI/11 de la XXXI Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 31 de octubre de 2011, se aprobaron los programas con prioridad nacional.

² La columna "Autorizado" corresponde a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública más los recursos estatales.

³ El Consejo Nacional de Seguridad Pública en su XXXIII Sesión, celebrada el 2 de agosto de 2012, aprobó la creación del programa con prioridad nacional denominado Genética Forense.

⁴ Cifras actualizadas al 30 de junio de 2015; por lo tanto, no se puede estimar el subejercicio.

n.a. No aplica.

Cuadro 12. Financiamiento conjunto para los programas de Seguridad Pública¹ 2016
Millones de pesos

Concepto ²	2016 ³ Autorizado ⁴
Desarrollo de Capacidades en las Instituciones Locales para el diseño de Políticas Públicas Destinadas a la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con Participación Ciudadana en Temas de Seguridad Pública	370.0
Desarrollo, Profesionalización y Certificación Policial	1,501.9
Tecnologías, Infraestructura y Equipamiento de Apoyo a la Operación Policial	3,329.2
Implementación y Desarrollo del Sistema de Justicia Penal y Sistemas Complementarios	864.9
Fortalecimiento al Sistema Penitenciario Nacional y de Ejecución de Medidas para Adolescentes	672.9
Desarrollo de las Ciencias Forenses en la Investigación de Hechos Delictivos	403.1
Sistema Nacional de Información para la Seguridad Pública	763.2
Sistema Nacional de Atención de Llamadas de Emergencia y Denuncias Ciudadanas	678.7
Fortalecimiento de Capacidades para la Prevención y Combate a Delitos de Alto Impacto	347.2
Especialización de las Instancias Responsables de la Búsqueda de Personas	6.9
Seguimiento y Evaluación ⁵	149.8
Total	9,087.8

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

¹ En el Acuerdo 03/XXXVIII /15 de la XXXVII Sesión Ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 21 de agosto de 2015, se aprueban los programas con prioridad nacional.

² Para el ejercicio 2016, se modificaron los programas con prioridad nacional en la XXXVIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, celebrada el 21 de agosto de 2015.

³ Cifras actualizadas al 30 de junio de 2016. No se puede estimar el subejercicio debido a que el gobierno federal decidió reducir los presupuestos asignados.

⁴ La columna “Autorizado” corresponde a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los estados y del Distrito Federal (FASP) más los recursos estatales.

⁵ Cabe señalar que “Seguimiento y Evaluación” no es un programa con prioridad nacional aprobado por el Consejo Nacional de Seguridad Pública; sin embargo, de conformidad con el Artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal, con respecto al seguimiento y evaluación de los programas, la inversión destinada a este rubro forma parte del presupuesto total.

Cuadro 13. Recursos del Secretariado Técnico para la Implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal 2008-2015
Pesos corrientes

Ejercicio	Autorizado	Modificado	Ejercido
2008	0	3,480,654	3,480,653
2009	0	57,325,664	57,320,220
2010	563,837,204	392,345,273	392,234,319
2011	554,305,863	549,433,768	549,433,768
2012	554,792,559	542,339,094	512,005,600
2013	562,144,524	553,069,997	547,600,219
2014	1,094,258,160	1,065,868,185	1,063,206,999
2015	1,117,656,413	979,040,739	979,040,759

FUENTE: elaboración CASEDE, Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008-2015.

Cuadro 14. Orientación del gasto de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016
Millones de pesos corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto corriente total	19,119	21,323	22,311	22,630	23,332	24,002	26,031	31,900	34,861	41,223	42,193	48,497	54,465	58,462	61,047	63,404	64,106
Gasto de inversión ¹	1,196	1,101	393	200	5	5	5	300	5	2,400	1,439	1,542	1,145	2,348	4,189	7,869	8,144
Educación	684	810	920	928	841	892	914	612	1,076	1,134	1,400	1,487	1,568	1,923	2,006	2,491	2,281
Salud	1,408	1,619	1,787	1,991	2,100	2,085	2,279	2,305	3,123	3,632	4,218	4,416	4,982	5,038	5,736	5,738	6,080
Seguridad Social	156	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.

¹ Entre los años 2000 y 2008 a este rubro se le denominaba "Gasto de capital". A partir de 2009 se le denomina "Gasto de inversión".
n.d. No disponible.

Cuadro 15. Orientación del gasto de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016
Millones de dólares corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto corriente total	2,023	2,333	2,185	2,015	2,083	2,260	2,401	2,943	2,600	3,208	3,408	3,522	4,104	4,497	4,703	4,038	3,452
Gasto de inversión ¹	127	120	38	18	n.s.	n.s.	n.s.	28	n.s.	187	116	112	86	181	323	501	439
Educación	72	89	90	83	75	84	84	56	80	88	113	108	118	148	155	159	123
Salud	149	177	175	177	188	196	210	213	233	283	341	321	375	388	442	365	327
Seguridad Social	17	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.

¹ Entre los años 2000 y 2008 a este rubro se le denominaba "Gasto de capital". A partir de 2009 se le denomina "Gasto de inversión".
Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del "Anexo Estadístico", Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

n.s. No significativo.
n.d. No disponible.

Cuadro 16. Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2016

Región Militar	Cuartel General	Área Geográfica
I	Ciudad de México	Estado de México, Morelos y Ciudad de México
II	Mexicali, Baja California	Baja California, Baja California Sur y Sonora
III	Mazatlán, Sinaloa	Sinaloa y Durango
IV	Monterrey, Nuevo León	Tamaulipas y Nuevo León
V	La Mojonera, Jalisco	Jalisco, Nayarit, Colima, Aguascalientes y Zacatecas
VI	La Boticaria, Veracruz	Veracruz, Puebla y Tlaxcala
VII	Tuxtla Gutiérrez, Chiapas	Chiapas y Tabasco
VIII	Ixcotel, Oaxaca	Oaxaca y Veracruz
IX	Cumbres de Llano Largo, Guerrero	Guerrero
X	Mérida, Yucatán	Yucatán, Campeche y Quintana Roo
XI	Torreón, Coahuila	Coahuila y Chihuahua
XII	Irapuato, Guanajuato	Guanajuato, Querétaro y Michoacán

FUENTE: elaboración CASEDE con información de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Cuadro 17. Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016
Millones de pesos corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1ª Región Militar	3,781	3,359	2,062	4,009	4,054	5,685	6,553	8,911	8,268	9,211	9,636	10,867	12,414	13,011	13,477	13,705	13,784
2ª Región Militar	712	846	872	772	790	800	844	893	1,107	1,183	1,331	1,476	1,617	1,702	1,737	1,828	1,831
3ª Región Militar	472	563	572	467	498	488	517	562	711	760	857	953	1,045	1,136	1,180	1,209	1,162
4ª Región Militar	477	504	513	423	454	440	468	508	640	681	763	886	977	1,025	1,057	1,081	1,315
5ª Región Militar	828	996	1,021	766	806	791	829	861	1,092	1,169	1,320	1,458	1,600	1,726	1,791	1,903	1,880
6ª Región Militar	880	1,086	1,181	979	1,032	1,006	1,064	1,053	1,370	1,472	1,642	1,842	2,029	2,193	2,286	2,401	2,522
7ª Región Militar	1,104	1,277	1,320	1,074	1,156	1,133	1,192	1,208	1,490	1,592	1,778	1,970	2,175	2,296	2,358	2,464	2,252
8ª Región Militar	654	799	831	759	800	790	825	850	1,069	1,146	1,306	1,395	1,573	1,712	1,726	1,793	1,839
9ª Región Militar	375	526	544	473	501	493	522	543	699	746	849	956	1,039	1,096	1,137	1,160	1,091
10ª Región Militar	426	490	506	436	464	457	483	494	610	649	721	805	879	968	1,017	1,050	1,020
11ª Región Militar	509	636	681	537	569	553	596	659	795	844	947	1,067	1,152	1,212	1,255	1,283	1,245
12ª Región Militar	619	736	779	708	746	735	773	820	1,023	1,097	1,405	1,542	1,710	1,817	1,850	1,931	2,106
Total	10,837	11,818	10,882	11,403	11,870	13,371	14,666	17,362	18,874	20,550	22,555	25,217	28,210	29,894	30,871	31,808	32,047

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.

Cuadro 18. Presupuesto asignado a Regiones Militares de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2016
Millones de dólares corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1ª Región Militar	400	368	202	357	362	535	605	822	617	717	778	789	935	1,001	1,038	873	742
2ª Región Militar	75	93	85	69	71	75	78	82	83	92	108	107	122	131	134	116	99
3ª Región Militar	50	62	56	42	44	46	48	52	53	59	69	69	79	87	91	77	63
4ª Región Militar	50	55	50	38	41	41	43	47	48	53	62	64	74	79	81	69	71
5ª Región Militar	88	109	100	68	72	74	76	79	81	91	107	106	121	133	138	121	101
6ª Región Militar	93	119	116	87	92	95	98	97	102	115	133	134	153	169	176	153	136
7ª Región Militar	117	140	129	96	103	107	110	111	111	124	144	143	164	177	182	157	121
8ª Región Militar	69	87	81	68	71	74	76	78	80	89	105	101	119	132	133	114	99
9ª Región Militar	40	58	53	42	45	46	48	50	52	58	69	69	78	84	88	74	59
10ª Región Militar	45	54	50	39	41	43	45	46	45	51	58	58	66	74	78	67	55
11ª Región Militar	54	70	67	48	51	52	55	61	59	66	76	77	87	93	97	82	67
12ª Región Militar	66	81	76	63	67	69	71	76	76	85	113	112	129	140	143	123	113
Total	1,147	1,296	1,065	1,017	1,060	1,257	1,353	1,601	1,407	1,600	1,822	1,829	2,127	2,300	2,379	2,026	1,726

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.

Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del "Anexo Estadístico", Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

Cuadro 19. Orientación del gasto de la Secretaría de Marina 2000-2016

Millones de pesos corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto corriente total	6,357	7,430	7,670	8,166	7,789	7,877	9,163	10,651	12,382	14,528	14,772	16,678	18,107	19,831	20,843	21,636	21,823
Gasto de capital total	1,544	1,444	8,488	733	699	759	16	300	1,001	1,531	1,220	1,592	1,573	2,033	3,758	5,389	5,577
Educación	n.d.	n.d.	32	116	105	288	301	418	698	1,473	985	1,338	1,464	1,547	1,585	955	1,021
Salud	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	473	521	718	823	501	1,033	1,217	1,395	1,429	1,448	1,688	1,729
Seguridad social	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	761	823	1,135	1,521	1,974	2,019	2,555	2,859	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.
n.d. No disponible.

Cuadro 20. Orientación del gasto de la Secretaría de Marina 2000-2016

Millones de dólares corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto corriente total	673	813	751	727	695	742	845	983	923	1,131	1,193	1,211	1,364	1,525	1,606	1,378	1,175
Gasto de capital total	163	158	831	65	62	71	n.s.	28	75	119	99	116	119	156	290	343	300
Educación	n.d.	n.d.	3	10	n.d.	27	28	39	52	115	80	97	110	119	122	61	55
Salud	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	45	48	66	61	39	83	88	105	110	112	108	93
Seguridad social	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	72	76	105	113	154	163	186	215	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2000-2016.

Nota: Tipo de cambio en dólares corrientes para cada año tomado del "Anexo Estadístico", Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

n.s. No significativo.

n.d. No disponible.

Cuadro 21. Gasto total de instituciones de Defensa 2008-2015

Millones de pesos corrientes

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
SEDENA									
Servicios personales	29,538.12	34,167.00	35,017.41	39,316.39	43,361.53	46,995.14	49,144.05	48,590.96	326,130.60
Gastos de operación	n.d.	n.d.	6,852.86	8,863.53	10,811.39	10,946.65	11,294.34	13,968.47	62,737.24
Servicios generales	1,706.56	2,050.64	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,757.20
Gasto corriente	34,861.00	41,223.31	42,193.40	48,497.45	54,465.31	58,462.47	61,047.36	63,404.55	404,154.85
Inversión física	0.50	2,400.00	1,439.00	1,542.00	1,145.67	2,348.09	4,189.58	7,869.10	20,933.94
Total	66,106.18	79,840.95	85,502.67	98,219.37	109,783.90	118,752.35	125,675.33	133,833.08	817,713.83
SEMAR									
Servicios personales	9,673.78	11,318.59	11,805.48	13,321.91	14,936.87	16,454.32	17,335.84	17,958.84	112,805.63
Gastos de operación	n.d.	n.d.	2,874.99	3,261.59	3,069.98	3,261.65	3,367.13	3,520.17	19,355.51
Servicios generales	877.57	923.26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,800.83
Gasto corriente	12,381.64	14,528.48	14,772.36	16,678.17	18,106.52	19,831.02	20,843.81	21,636.40	138,778.40
Inversión física	1,001.10	1,530.80	1,219.50	1,592.00	1,573.15	2,033.83	3,758.86	5,389.04	18,098.28
Total	23,934.09	28,301.13	30,672.33	34,853.67	37,686.52	41,580.82	45,305.64	48,504.45	290,838.65
ISSFAM									
Servicios personales	203.51	224.34	233.50	237.08	248.28	244.41	248.59	273.93	1,913.64
Gastos de operación	1,401.95	1,788.11	2,297.15	2,521.17	2,591.15	2,919.72	3,175.77	3,422.59	20,117.61
Servicios generales	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.00
Gasto corriente	2,776.61	3,151.06	3,798.40	4,539.66	4,792.37	5,338.86	5,410.86	5,940.55	35,748.37
Inversión física	221.70	307.84	340.08	763.01	805.80	794.05	820.33	921.32	4,974.13
Total	4,603.77	5,471.35	6,669.13	8,060.92	8,437.60	9,297.04	9,655.55	10,558.39	62,753.75
EMP									
Servicios personales	261.32	232.45	196.36	137.08	257.79	267.51	31.63	410.88	1,795.02
Gastos de operación	n.d.	n.d.	91.07	150.18	175.26	161.32	148.86	195.74	922.43
Servicios generales	29.49	37.00	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	66.49
Gasto corriente	344.35	325.37	287.43	287.27	433.05	428.91	316.62	606.70	3,029.70
Inversión física	12.59	19.89	17.74	45.70	46.58	64.12	41.68	17.34	265.64
Total	647.75	614.71	592.60	620.23	912.68	921.86	538.79	1,230.66	6,079.28
CGTAP									
Servicios personales	73.05	67.41	53.70	38.92	54.28	54.97	59.58	72.60	474.51
Gastos de operación	n.d.	n.d.	155.29	249.54	274.54	302.69	323.90	399.18	1,705.14
Servicios generales	82.52	110.48	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	193.00
Gasto corriente	200.31	232.18	209.00	288.47	328.83	357.66	383.60	471.81	2,471.86
Inversión física	4.09	8.41	7.77	9.45	11.44	10.64	18.38	28.50	98.68
Total	359.97	418.48	425.76	586.38	669.09	725.96	785.46	972.09	4,943.19

Fuente: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2015.

n.d. No disponible.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

EMP: Estado Mayor Presidencial.

ISSFAM: Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

CGTAP: Coordinación General de Transportes Aéreos Presidenciales, orgánicamente forma parte del Estado Mayor Presidencial.

Cuadro 22. Personal total de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina 2000-2016

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹	Incremento % 2000-2016 ²
SEDENA	182,329	185,143	188,143	191,143	191,143	191,143	196,767	196,710	202,355	206,013	206,013	209,716	209,716	212,916	213,076	213,477	213,477	17.08
SEMAR	55,223	49,165	50,026	47,304	47,316	47,644	47,471	50,032	51,680	52,979	53,224	53,997	54,466	54,314	54,968	54,683	54,741	-0.87
Total	237,552	234,308	238,169	238,447	238,459	238,787	244,238	246,742	254,035	258,992	259,237	263,713	264,182	267,230	268,044	268,160	268,218	12.91
Variación porcentual anual ³		-1.37	1.65	0.12	0.01	0.14	2.28	1.03	2.96	1.95	0.09	1.73	0.18	1.15	0.30	0.04	0.02	

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

¹ Cifras preliminares a julio de 2016.

² Se calculó el incremento porcentual del año 2000 con respecto a 2016 del personal de las Fuerzas Armadas.

³ Se calculó por cada año el incremento porcentual del personal de las Fuerzas Armadas con respecto al año anterior.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

I de 2 (continuación →)

Cuadro 23. Composición de las Fuerzas Armadas 2008-2015

SEDENA																
2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		
Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	
Generales	537	0.27	537	0.26	537	0.26	537	0.26	541	0.26	541	0.25	541	0.25	541	0.25
Jefes	5,364	2.69	5,713	2.81	5,779	2.79	5,782	2.80	5,919	2.81	5,919	2.79	6,038	2.82	6,098	2.85
Oficiales	30,110	15.09	30,880	15.19	31,132	15.05	31,129	15.05	31,510	14.96	31,216	14.70	32,073	15.00	32,118	15.01
Tropa	162,686	81.53	165,261	81.31	168,565	81.49	168,565	81.49	171,746	81.56	173,853	81.86	174,264	81.52	174,319	81.49
Otros	848	0.42	848	0.42	848	0.41	851	0.41	851	0.40	848	0.40	848	0.40	849	0.40
Total	199,545	100	203,239	100	206,861	100	206,864	100	210,567	100	212,377	100	213,764	100	213,925	100
Rango	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
General de División	45	0.02	45	0.02	45	0.02	45	0.02	45	0.02	45	0.02	45	0.02	45	0.02
General de Brigada/ General de Ala	150	0.08	150	0.07	150	0.07	150	0.07	175	0.08	175	0.08	175	0.08	175	0.08
General Brigadier/ General de Grupo	342	0.17	342	0.17	342	0.17	342	0.17	321	0.15	321	0.15	321	0.15	321	0.15
Coronel	767	0.38	767	0.38	767	0.37	767	0.37	850	0.40	850	0.40	860	0.40	865	0.40
Teniente Coronel	1,590	0.80	1,626	0.80	1,687	0.82	1,690	0.82	1,612	0.77	1,612	0.76	1,625	0.76	1,625	0.76
Mayor	3,007	1.51	3,320	1.63	3,325	1.61	3,325	1.61	3,457	1.64	3,457	1.63	3,553	1.66	3,608	1.69
Capitán Primero	3,764	1.89	3,854	1.90	3,890	1.88	3,890	1.88	3,958	1.88	3,983	1.88	4,072	1.90	4,072	1.90
Capitán Segundo	3,599	1.80	3,716	1.83	3,780	1.83	3,780	1.83	3,788	1.80	3,788	1.78	3,791	1.77	3,791	1.77
Teniente	10,307	5.17	10,831	5.33	10,927	5.28	10,924	5.28	14,546	6.91	14,546	6.85	14,982	7.01	14,983	7.00
Subteniente	12,440	6.23	12,479	6.14	12,535	6.06	12,535	6.06	9,218	4.38	8,899	4.19	9,228	4.32	9,272	4.33
Sargento Primero	16,227	8.13	16,295	8.02	16,588	8.02	16,588	8.02	17,067	8.11	17,067	8.04	17,085	7.99	17,085	7.99
Sargento Segundo	35,857	17.97	36,145	17.78	36,768	17.77	36,768	17.77	37,862	17.98	37,862	17.83	37,906	17.73	37,906	17.72
Cabo	43,021	21.56	43,431	21.37	44,994	21.75	44,994	21.75	47,502	22.56	49,177	23.16	49,288	23.06	49,288	23.04
Soldado	67,581	33.87	69,390	34.14	70,215	33.94	70,215	33.94	69,315	32.92	69,747	32.84	69,985	32.74	70,040	32.74
Profesores	662	0.33	662	0.33	662	0.32	662	0.32	662	0.31	662	0.31	662	0.31	662	0.31
Profesor Titular Especializado Foráneo T.C. "A" ¹	139	0.07	139	0.07	139	0.07	139	0.07	139	0.07	139	0.07	139	0.07	139	0.06
Oficial Administrativo	1	0.00	1	0.00	1	0.00	4	0.00	4	0.00	1	0.00	1	0.00	1	0.00
Mecánico	46	0.02	46	0.02	46	0.02	46	0.02	46	0.02	46	0.02	46	0.02	47	0.02
Total	199,545	100	203,239	100	206,861	100	206,864	100	210,567	100	212,377	100	213,764	100	213,925	100

Cuadro 23. Composición de las Fuerzas Armadas 2008-2015

SEMAR																															
2008				2009				2010				2011				2012				2013				2014				2015			
Total		%		Total		%		Total		%		Total		%		Total		%		Total		%		Total		%					
Almirantes		221		0.40		241		0.43		261		0.46		261		0.46		316		0.55		346		0.59		377		0.63			
Jefes (Capitanes)		1,713		3.10		2,031		3.65		2,168		3.80		2,168		3.81		2,372		4.10		2,532		4.33		2,758		4.63			
Oficiales		8,536		15.46		9,187		16.51		11,428		20.03		11,428		20.08		11,679		20.17		11,791		20.16		12,017		20.17			
Tropa (Clases)		44,428		80.44		43,854		78.80		42,881		75.18		42,881		75.34		43,376		74.90		43,738		74.77		44,334		74.42			
Otros (Infantería de Marina)		332		0.60		338		0.61		303		0.53		181		0.32		169		0.29		86		0.15		86		0.14			
Total		55,230		100		55,651		100		57,041		100		56,919		100		57,912		100		58,493		100		59,572		100			
Rango		Número		%		Número		%		Número		%		Número		%		Número		%		Número		%		Número		%			
Almirante		19		0.03		23		0.04		25		0.04		25		0.04		30		0.05		35		0.06		39		0.07			
Vicealmirante		69		0.12		72		0.13		79		0.14		79		0.14		90		0.16		96		0.16		105		0.18			
Contralmirante		133		0.24		146		0.26		157		0.28		157		0.28		196		0.34		215		0.37		233		0.39			
Capitán de Navío		384		0.70		408		0.73		421		0.74		421		0.74		475		0.82		515		0.88		592		0.99			
Capitán de Fragata		542		0.98		724		1.30		732		1.28		732		1.29		791		1.37		858		1.47		946		1.59			
Capitán de Corbeta		787		1.42		899		1.62		1,015		1.78		1,015		1.78		1,106		1.91		1,159		1.98		1,220		2.05			
Teniente de Navío		1,700		3.08		1,400		2.52		2,178		3.82		2,178		3.83		2,218		3.83		2,267		3.88		2,396		4.02			
Teniente de Fragata		2,375		4.30		2,796		5.02		3,765		6.60		3,765		6.61		3,979		6.87		4,206		7.19		4,558		7.65			
Teniente de Corbeta		4,461		8.08		4,991		8.97		5,485		9.62		5,485		9.64		5,482		9.47		5,318		9.09		5,063		8.50			
Primer Maestre		4,050		7.33		3,726		6.70		2,350		4.12		2,350		4.13		3,746		6.47		4,189		7.16		4,444		7.46			
Segundo Maestre		6,191		11.21		6,438		11.57		6,767		11.86		6,767		11.89		7,500		12.95		12,286		21.00		13,555		22.75			
Tercer Maestre		10,720		19.41		11,917		21.41		13,120		23.00		13,120		23.05		16,429		28.37		11,900		20.34		13,682		22.97			
Cabo		15,333		27.76		15,159		27.24		15,858		27.80		15,858		27.86		13,565		23.42		12,563		21.48		9,274		15.57			
Marinero		8,134		14.73		6,614		11.88		4,786		8.39		4,786		8.41		2,136		3.69		2,800		4.79		3,379		5.67			
Director de Área		15		0.03		14		0.03		13		0.02		11		0.02		15		0.03		10		0.02		10		0.02			
Investigador Oceanográfico		15		0.03		14		0.03		14		0.02		14		0.02		9		0.02		4		0.01		4		0.01			
Asesores		7		0.01		7		0.01		7		0.01		7		0.01		1		0.00		7		0.01		7		0.01			
Personal Administrativo		191		0.35		183		0.33		168		0.29		125		0.22		120		0.21		n.d.		n.d.		n.d.		n.d.			
Técnicos		104		0.19		120		0.22		101		0.18		24		0.04		24		0.04		65		0.11		65		0.11			
Total		55,230		100		55,651		100		57,041		100		56,919		100		57,912		100		58,493		100		59,572		100			

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Analfítico de Plazas, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2008-2015.

¹ Antes de 2013 el nombre de la plaza era Investigador Titular.

n.d. No disponible.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

Cuadro 24. Sueldos y salarios brutos de la Secretaría de la Defensa Nacional 2008-2015
Pesos corrientes

Rango	2008	2009	Incremento % anual	2010	Incremento % anual	2011	Incremento % anual	2012	Incremento % anual	2013	Incremento % anual	2014	Incremento % anual	2015	Incremento % anual
General de División	113,608	116,685	2.71	122,520	5.00	128,523	4.90	134,629	4.75	140,350	4.25	145,824	3.90	150,928	3.50
General de Brigada/ General de Ala	106,054	109,447	3.20	114,920	5.00	120,551	4.90	126,278	4.75	131,645	4.25	136,779	3.90	141,566	3.50
General Brigadier/ General de Grupo	98,666	101,823	3.20	106,915	5.00	112,153	4.90	117,481	4.75	122,474	4.25	127,250	3.90	131,704	3.50
Coronel	85,822	88,568	3.20	92,997	5.00	97,554	4.90	102,188	4.75	106,531	4.25	110,685	3.90	114,559	3.50
Teniente Coronel	78,424	80,933	3.20	84,980	5.00	89,143	4.90	93,378	4.75	97,346	4.25	101,143	3.90	104,683	3.50
Mayor	71,408	73,693	3.20	77,378	5.00	81,169	4.90	85,025	4.75	88,639	4.25	92,096	3.90	95,319	3.50
Capitán Primero	61,098	63,053	3.20	66,206	5.00	69,450	4.90	72,749	4.75	75,841	4.25	78,798	3.90	81,557	3.50
Capitán Segundo	54,072	55,802	3.20	58,592	5.00	61,463	4.90	64,383	4.75	67,119	4.25	69,737	3.90	72,178	3.50
Teniente	48,491	50,043	3.20	52,545	5.00	55,119	4.90	57,738	4.75	60,192	4.25	62,539	3.90	64,728	3.50
Subteniente	44,017	45,425	3.20	47,696	5.00	50,033	4.90	52,410	4.75	54,637	4.25	56,768	3.90	58,755	3.50
Sargento Primero	37,762	38,970	3.20	40,919	5.00	44,158	105.67	44,963	-46.57	46,874	4.25	48,702	3.90	50,407	3.50
Sargento Segundo	35,695	36,837	3.20	38,680	5.00	39,553	105.67	42,502	-46.57	44,309	4.25	46,037	3.90	47,648	3.50
Cabo	30,614	31,593	3.20	33,173	5.00	34,228	105.67	36,452	-46.57	38,001	4.25	39,483	3.90	40,865	3.50
Soldado	27,670	28,555	3.20	29,984	5.00	31,668	105.67	32,947	-46.57	34,348	4.25	35,687	3.90	36,936	3.50

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008-2015.

Cuadro 25. Remuneraciones de la Secretaría de Marina 2008-2016
Pesos corrientes

Rango	2008			2012			2016			2008-2012 Variación %		
	Sueldo Base	Compensación	Ingreso Neto ¹	Sueldo Base	Compensación	Ingreso Neto ¹	Sueldo Base	Compensación	Ingreso Neto ¹	Sueldo Base	Compensación	Ingreso Neto ¹
Almirante Secretario de Marina	9,078	171,999	147,688	33,122	171,999	124,960	33,122	171,999	124,960	73	0	-18
Almirante Subsecretario de Marina	9,078	166,277	136,760	23,667	166,277	118,753	23,667	166,277	118,753	62	0	-15
Almirante Oficial Mayor	9,078	166,277	136,760	23,667	166,277	118,753	23,667	166,277	118,753	62	0	-15
Almirante Insp. Gral. y Comandante de Fuerza Naval	9,078	138,248	115,591	22,294	138,248	104,352	22,294	138,248	104,352	59	0	-11
Vicealmirante Jefe de Estado Mayor	8,515	134,885	109,944	17,815	134,885	99,255	17,815	134,885	99,255	52	0	-11
Contralmirante, Comandante o Director Gral. Adjunto	7,922	99,357	81,798	14,252	99,356	73,608	14,252	99,356	73,845	44	0	-11
Capitán de Navío, Comandante o Director de Área	6,756	73,194	61,589	12,317	73,194	57,293	12,317	73,194	57,293	45	0	-7
Capitán de Fragata, Comandante o Subdirector de Área	6,297	48,864	41,046	8,144	48,864	39,355	8,144	48,864	39,335	23	0	-4
Capitán de Corbeta, Comandante o Subdirector de Área	5,398	5,733	34,612	7,126	27,486	24,228	7,126	27,486	24,228	24	79	-43
Teniente de Navío, Comandante o Jefe de Departamento	4,906	19,342	19,342	6,108	19,342	18,324	6,108	19,342	18,324	20	0	-6
Teniente de Fragata, Oficial Operativo o Jefe de Departamento	4,341	14,150	15,087	5,191	14,150	14,699	5,191	14,150	14,699	16	0	-3
Teniente de Corbeta, Oficial Operativo o Jefe de Departamento	3,893	8,857	11,099	5,191	8,856	10,817	5,191	8,856	10,817	25	0	-3
Primer Maestre	3,534	0	7,245	4,367	n.a.	7,414	4,367	n.a.	7,414	19	n.a.	2
Segundo Maestre	3,032	0	6,064	3,746	n.a.	6,509	3,746	n.a.	6,509	19	n.a.	7
Tercer Maestre	2,866	0	5,732	3,541	n.a.	6,153	3,541	n.a.	6,153	19	n.a.	7
Cabo	2,458	0	4,916	3,037	n.a.	5,397	3,037	n.a.	5,397	19	n.a.	9
Marinero	2,222	0	4,221	2,745	n.a.	4,878	2,745	n.a.	4,878	19	n.a.	13

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Portal de Transparencia de la Secretaría de Marina.

¹ El ingreso neto mensual corresponde al ingreso después de impuestos y deducciones.

n.a. no aplica.

Cuadro 26. Programas y proyectos de inversión de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina 2016
Pesos corrientes

			<i>1 de 2 (continuación →)</i>	
	Clave Proyecto	Nombre	Monto asignado 2016	Monto total
SEDENA	7071320002	Adquisición de un sistema de radares para la vigilancia y control del espacio aéreo nacional mediante arrendamiento financiero	317,476,358	3,131,756,571
	9071320003	Adquisición de aviones C-295 configurados para transporte militar	300,000,000	6,927,273,477
	10071320003	Adquisición de 6 helicópteros EC-725 para operaciones de alto impacto, a través de arrendamiento financiero	359,519,400	8,424,985,953
	11071170002	Implementación del Régimen de Modificación y Duración de Penas en el Fuero de Guerra y el Sistema de Reinserción en Prisiones Militares	100,617,977	708,727,995
	12071320003	Adquisición de una Aeronave de Transporte Estratégico para uso Presidencial y del Estado Mayor	451,492,004	6,983,251,790
	13071200010	Adquisición de Sistemas de Análisis de Protocolos de Comunicaciones de V/UHF (Primera Etapa)	342,387,692	353,172,904
	14071100016	Adquisición de vehículos Humvee versión militar de primera prioridad	1,230,546,015	4,487,255,186
	14071170011	Construcción de instalaciones militares	191,251,712	2,479,422,739
	14071320005	Adquisición de activos para operaciones tácticas	2,203,201,814	9,149,464,878
	14071320009	Adquisición de activos para operaciones aéreas de los Escuadrones Aéreos 201, 203 y 204	427,479,081	6,712,537,213
	14071320010	Adquisición de activos para actividades de transporte para el Escuadrón Aéreo 301	115,637,796	1,756,185,224
	14071320011	Adquisición de activos de entrenamiento para la Escuela Militar de Aviación	172,650,130	2,724,387,225
	14071320013	Adquisición de activos para actividades sustantivas de erradicación por aspersión	109,454,474	1,741,550,353
	14071320014	Mantener la capacidad operativa de actividades sustantivas	191,041,392	3,050,795,164
	15071320001	Adquisición de activos para fortalecer la capacidad de transporte aéreo del Escuadrón Aéreo 502	263,143,070	4,321,799,885
	15071320012	Servicio de actualización de sensores de tres plataformas aéreas	1,004,515,367	4,144,630,404
SEMAR	15071320013	Adquisición de activos para actividades de vigilancia	64,827,270	194,481,810
	15071320014	Adquisición de activos para complementar el Sistema de Vigilancia Aérea	299,276,944	1,885,148,770
	8132110002	Construcción de cuatro Buques de Vigilancia Oceánica de 1,680 Tons. de Desplazamiento	884,184,800	3,461,533,803
	8133110002	Creación de Centros de Desarrollo Infantil	34,759,440	350,098,638
	10132160001	Adquisición de aviones versión Transporte Militar y de carga	119,568,361	2,105,218,156
	10132160002	Adquisición de helicópteros versión Transporte de personal y de carga	173,664,750	2,937,926,671
	11132160004	Adquisición de helicópteros versión Transporte de personal y de carga	177,663,991	1,020,672,011
	11132160007	Construcción de un Hospital General Naval de Segundo Nivel, en la Ciudad de México	882,445,719	2,221,001,133
	11132160008	Construcción de un laboratorio de Biología Molecular y de Bioseguridad nivel III anexo al Hospital General Naval de Alta Especialidad	49,473,320	227,194,132

11132160011	Construcción de un centro oncológico anexo al Hospital General Naval de Alta Especialidad en la Ciudad de México	64,320,708	421,218,365
12132160002	Adquisición de aviones versión Transporte Militar y carga	122,218,576	1,807,441,450
13132110005	Construcción de Embarcaciones Interceptoras	6,222,240	514,675,072
13132110008	Construcción de Buques Patrulla Costera	283,173,798	2,251,803,290
13132160003	Construcción y equipamiento de instalaciones para unidades de inteligencia	82,500,000	442,410,312
13132160016	Adquisición de aeronaves versión Búsqueda y Rescate	591,453,954	3,217,498,297
14131130001	Adquisición de equipos y sistemas para aviones de vigilancia marítima	148,381,065	456,592,470
14132160011	Adquisición de aeronaves para operaciones sustantivas	119,758,790	5,464,582,885
14132160016	Adquisición de activos para actividades sustantivas	65,352,440	1,888,489,041
14132160017	Adquisición de una aeronave para operaciones de transporte	41,069,604	639,905,001
14132160023	Adquisición de equipo de apoyo en tierra para establecimientos y unidades aeronavales	30,000,000	81,815,186
14132160027	Construcción y equipamiento de Estaciones Navales de Búsqueda y Rescate	92,260,000	461,318,355
14132160032	Ampliación y Equipamiento de la Escuela de Aviación Naval	187,700,000	336,445,016
14132160035	Adquisición de vehículos para operaciones navales	97,258,355	174,876,176
14132160036	Adquisición de activos para actividades de apoyo logístico	48,609,969	757,623,513
14132160037	Adquisición de activos para operaciones de vigilancia	149,146,540	2,230,643,910
15131130003	Adquisición de equipos para células de inteligencia naval	50,000,000	441,786,466
15132160002	Construcción de instalaciones diversas en la Heroica Escuela Naval Militar	147,970,367	406,801,500
15132160004	Adquisición de Terminales Satelitales en Banda L para la Modernización de la Red Institucional Satelital	50,000,000	149,987,312
15132160012	Remodelación del Hospital General Naval de Alta Especialidad en la Ciudad de México	56,002,000	896,368,150
15132160013	Adquisición e Integración de Equipos de Misión y Comunicación para Unidades de Patrulla Marítima	100,000,000	321,200,593
15133110001	Centro de Estudios Navales en Ciencias de la Salud	722,500,000	1,650,125,547
Total SEDENA		8,144,518,496	69,176,827,541
Total SEMAR		5,577,658,787	37,337,252,451
Total SEDENA y SEMAR		13,722,177,283	106,514,079,992

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Programas y Proyectos de Inversión, enero de 2016.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

Procuración de Justicia

LAS CONDICIONES DE IMPUNIDAD y falta de acceso a la justicia en México están muy lejos de ser óptimas. Diversos organismos gubernamentales y no gubernamentales han documentado la falta de información que permita analizar con mayor detalle las capacidades y niveles de eficacia de las instituciones de procuración y administración de justicia federal y estatales.

El principal problema en materia de justicia en el país son los altos niveles de impunidad. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), que elabora año con año desde 2012 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), solamente se denuncia 10.5 por ciento del total de delitos cometidos en el país.¹ Las entidades

¹ Envipe 2016, *Delitos ocurridos por entidad federativa, según condición de denuncia ante el Ministerio Público e inicio de Averiguación Previa 2015*, INEGI, México, 2016.

federativas de Jalisco, San Luis Potosí y Tamaulipas destacan por estar abajo de la media nacional en este indicador.

En este contexto, se ha recurrido a los registros de las procuradurías estatales y federales vertidos en la base de datos de INEGI para tratar de captar el comportamiento de los delitos en el país. En los cuadros que se presentan en este apartado se hace una selección de los delitos con mayor ocurrencia.

El lector encontrará una amplia revisión de los procesados, imputados y sentenciados por tipo de delito y por entidad federativa. Desde esta perspectiva, lo que interesa analizar es la capacidad de administración de justicia. Tan sólo por dar un ejemplo, se encuentran bajo proceso por el delito de robo 30,020 personas; sin embargo, solamente han recibido sentencia 7,969. En el caso del delito de lesiones están bajo proceso 25,243 personas, de las cuales únicamente 4,192 han recibido sentencia.

Por otro lado, los datos contabilizan los delitos de mayor impacto social tales como homicidio, feminicidio, secuestro, extorsión y lesiones.

Tal como afirma Mariclaire Acosta, “la impunidad es entonces una de las principales causas de la inseguridad y la violencia que padecemos en México, pero que ha merecido poca atención tanto por parte del gobierno como de la sociedad. Esta situación, aunada a un aumento significativo de la criminalidad y de violaciones graves a los derechos humanos en los últimos años, acentúa la inseguridad en un círculo vicioso que no parece tener fin. Para muestra basta un pequeño botón: ante el desmedido incremento de los delitos de alto impacto, la respuesta gubernamental ha sido la de fortalecer el sistema de seguridad pública, privilegiando el uso de la fuerza sobre la investigación en el esclarecimiento de estos delitos, con lo que se debilita el procesamiento y enjuiciamiento de los culpables”.²

En términos generales, el panorama de procuración de justicia en México es magro en lo que a información estadística se refiere.

² Mariclaire Acosta, “La impunidad crónica y la violación de derechos humanos” en Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, CASEDE, México, 2012, p. 94, en: <<http://www.casede.org/index.php/publicaciones/atlas-de-la-seguridad-y-la-defensa-de-mexico-2012>>.

Cuadro 27. Inculpados por el delito de lesiones, por entidad federativa 2011-2015

Entidad federativa	2011	2012	2013	2014	2015
Aguascalientes	3,881	3,985	3,436	679	3,192
Baja California	7,205	11,149	9,688	0	14,285
Baja California Sur	1,205	181	0	1,878	1,496
Campeche	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	61
Coahuila	s.d.	5,839	5,876	6,025	6,842
Colima	s.d.	532	531	s.d.	547
Chiapas	3,808	3,309	4,074	2,377	1,808
Chihuahua	4,190	4,958	4,956	5,707	7,555
Distrito Federal	17,675	14,499	14,405	12,553	11,262
Durango	3,918	3,283	2,721	2,444	3,808
Estado de México	s.d.	s.d.	s.d.	46,541	38,326
Guanajuato	14,164	12,824	13,178	14,556	12,013
Guerrero	s.d.	s.d.	0	s.d.	2,725
Hidalgo	4,888	3,427	5,399	5,501	3,104
Jalisco	s.d.	s.d.	s.d.	10,413	10,089
Michoacán	6,414	4,913	5,372	6,256	6,278
Morelos	4,929	5,441	4,081	4,249	5,061
Nayarit	663	695	1,006	489	697
Nuevo León	5,118	7,192	11,938	11,761	10,633
Oaxaca	s.d.	3,258	0	s.d.	s.d.
Puebla	16,389	s.d.	0	8,132	0
Querétaro	6,514	6,855	6,920	6,407	5,198
Quintana Roo	257	97	3,646	s.d.	5,096
San Luis Potosí	5,098	4,426	3,157	2,667	1,542
Sinaloa	2,487	4,646	5,017	5,253	3,999
Sonora	3,695	3,121	2,819	2,484	2,257
Tabasco	10,321	6,463	7,614	7,175	8,431
Tamaulipas	6,488	6,853	5,658	5,978	6,057
Tlaxcala	953	1,257	1,040	1,027	912
Veracruz	12,603	12,462	9,400	5,692	0
Yucatán	s.d.	5,042	4,972	4,937	4,047
Zacatecas	2,402	2,157	1,764	2,240	1,585
Total	145,265	138,864	138,668	183,421	178,906

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

s.d. Sin dato.

Cuadro 28. Inculcados por el delito de secuestro, por entidad federativa 2011-2015

Entidad federativa	2011	2012	2013	2014	2015 ¹
Aguascalientes	24	0	0	0	5
Baja California	12	30	6	29	34
Baja California Sur	8	0	0	0	0
Campeche	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	3
Coahuila	s.d.	21	27	15	33
Colima	s.d.	6	3	s.d.	0
Chiapas	95	42	24	39	26
Chihuahua	0	126	51	11	15
Distrito Federal	55	65	0	199	55
Durango	77	21	72	40	23
Estado de México	s.d.	s.d.	0	208	243
Guanajuato	42	18	38	30	15
Guerrero	s.d.	s.d.	0	s.d.	80
Hidalgo	13	20	21	0	12
Jalisco	s.d.	s.d.	s.d.	125	0
Michoacán	202	202	286	289	129
Morelos	80	62	150	127	0
Nayarit	10	23	12	10	58
Nuevo León	113	136	120	114	26
Oaxaca	s.d.	16	0	s.d.	0
Puebla	15	s.d.	0	35	0
Querétaro	28	30	9	24	30
Quintana Roo	2	2	11	s.d.	0
San Luis Potosí	40	44	19	17	8
Sinaloa	119	74	103	60	46
Sonora	38	26	46	38	9
Tabasco	110	75	104	33	62
Tamaulipas	153	208	309	535	0
Tlaxcala	3	4	2	7	8
Veracruz	123	189	327	204	0
Yucatán	s.d.	1	1	0	0
Zacatecas	38	16	36	35	0
Total	1,400	1,457	1,777	2,224	920

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

¹ Incluye secuestro extorsivo, secuestro con calidad de rehén y secuestro para causar daños.

s.d. Sin dato.

Cuadro 29. Inculpados por el delito de robo de vehículo, por entidad federativa 2011-2015

Entidad federativa	2011	2012	2013	2014	2015
Aguascalientes	2,610	1,745	1,171	144	1,632
Baja California	2,502	19,247	1,327	3,293	15,596
Baja California Sur	1,207	185	0	1,129	1,174
Campeche	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	97
Coahuila	s.d.	4,939	3,634	2,338	1,365
Colima	s.d.	2,024	1,381	s.d.	1,271
Chiapas	1,945	1,877	2,211	2,056	2,489
Chihuahua	21,985	16,597	9,822	6,557	5,046
Distrito Federal	19,167	18,497	17,406	15,667	12,712
Durango	4,792	3,110	3,084	1,810	1,553
Estado de México	s.d.	s.d.	s.d.	49,093	47,457
Guanajuato	4,335	5,580	4,093	4,869	5,491
Guerrero	s.d.	s.d.	0	s.d.	3,835
Hidalgo	2,906	2,522	2,594	406	2,047
Jalisco	s.d.	s.d.	s.d.	7,346	6,567
Michoacán	6,859	7,027	6,443	6,644	6,120
Morelos	982	4,529	4,627	3,563	5,104
Nayarit	1,083	771	381	227	273
Nuevo León	21,043	11,675	4,258	3,092	2,184
Oaxaca	s.d.	41	0	s.d.	s.d.
Puebla	1,656	s.d.	0	2,657	0
Querétaro	2,781	3,985	3,526	4,640	4,064
Quintana Roo	10	3	280	s.d.	286
San Luis Potosí	3,210	770	749	779	592
Sinaloa	10,313	8,170	7,495	6,708	5,151
Sonora	5,611	4,860	4,722	4,769	4,938
Tabasco	2,731	1,776	2,373	2,921	2,502
Tamaulipas	11,255	9,460	6,366	6,236	6,896
Tlaxcala	1,186	1,020	1,144	1,108	1,129
Veracruz	7,250	7,069	6,741	5,260	0
Yucatán	s.d.	45	196	146	117
Zacatecas	3,059	3,664	3,015	2,380	129
Total	140,478	141,188	99,039	145,838	147,817

Fuente: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

s.d. Sin dato.

Cuadro 30. Carpetas de investigación abiertas y cerradas, Sistema Acusatorio Oral 2011-2015

Entidad federativa	2011		2012		2013		2014		2015	
	Carpetas de investigación abiertas	Carpetas de investigación cerradas	Carpetas de investigación abiertas	Carpetas de investigación cerradas	Carpetas de investigación abiertas	Carpetas de investigación cerradas	Carpetas de investigación abiertas	Carpetas de investigación cerradas	Carpetas de investigación abiertas	Carpetas de investigación cerradas
Aguascalientes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	125	0	1,638	958
Baja California	41,689	39,998	38,026	801	34,494	2,017	37,005	2,533	40,255	3,975
Baja California Sur	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,013	68
Campeche	n.d.	n.d.	158	n.d.	n.d.	0	n.d.	n.d.	821	90
Coahuila	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,753	451	11,542	96	22,026	6,540
Colima	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6	2	2,587	72
Chiapas	n.d.	n.d.	760	59	915	259	3,386	1,021	5,249	1,151
Chihuahua	65,489	12,880	59,591	13,070	61,327	14,538	58,492	14,878	61,280	15,196
Distrito Federal	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	66,868	2,728
Durango	16,686	8,267	14,937	2,197	17,855	3,047	19,120	3,208	27,399	8,636
Estado de México	261,879	n.d.	265,792	119,365	n.d.	190,960	240,833	96,873	202,205	130,426
Guanajuato	2,673	43	9,668	4,962	28,535	25,749	37,926	34,416	57,081	27,525
Guerrero	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	410	n.d.	5,668	1,087
Hidalgo	34	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	545	452	11,733	341
Jalisco	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	272,996	n.d.	853	n.d.	12,465	582
Michoacán	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	14,493	1,832
Morelos	34,616	n.d.	45,676	n.d.	45,052	31,038	48,544	31,198	55,686	4,118
Nayarit	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	1	290	181
Nuevo León	n.d.	n.d.	10,909	2,637	41,557	33,266	54,092	6,698	68,103	43,978
Oaxaca	10,872	n.d.	14,335	n.d.	15,767	n.d.	17,225	n.d.	17,974	1,045
Puebla	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,940	1,293	9,687	1,444	15,061	n.d.
Querétaro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,163	266	8,146	3,182
Quintana Roo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,915	500
San Luis Potosí	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	242	72	1,436	0
Sinaloa	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	443	24	4,287	280
Sonora	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	462	29
Tabasco	n.d.	n.d.	582	n.d.	2,948	56	3,130	103	11,523	1,322
Tamaulipas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	43	0	587	9	3,191	79
Tlaxcala	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1	0	1,055	22
Veracruz	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	5,613	n.d.	3,850	1	18,804	n.d.
Yucatán	n.d.	n.d.	9,082	76	11,559	461	19,343	500	34,716	697
Zacatecas	n.d.	284	7,504	293	7,871	288	10,090	368	12,396	617
Total	440,788	61,472	477,020	143,460	555,225	303,423	581,641	194,163	791,826	257,257

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, consulta interactiva de datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

Nota: Debido a la disponibilidad de información no compatible, no fue posible incluir datos del Sistema Penal Inquisitorio.

n.d. No disponible.

Cuadro 31. Personal seleccionado de las agencias del Ministerio Público por entidad federativa 2011-2015

Entidad federativa	2011			2012			2013			2014			2015 ¹		
	Agentes del Ministerio Público	Peritos	Policías Judiciales o Ministeriales o Investigadores	Agentes del Ministerio Público	Peritos	Policías Judiciales o Ministeriales o Investigadores	Agentes del Ministerio Público	Peritos	Policías Judiciales o Ministeriales o Investigadores	Agentes del Ministerio Público	Peritos	Policías Judiciales o Ministeriales o Investigadores	Agentes del Ministerio Público	Peritos	Policías Judiciales o Ministeriales o Investigadores
Aguascalientes	78	83	244	81	81	243	83	95	229	90	93	239	80	94	208
Baja California	135	n.d.	1,051	155	9	331	172	12	324	267	13	347	257	14	362
Baja California Sur	99	54	309	105	65	281	110	69	334	112	75	333	122	84	329
Campeche	76	47	166	75	59	154	76	59	156	39	51	172	32	51	169
Coahuila	n.d.	n.d.	n.d.	113	n.d.	n.d.	259	128	477	265	105	474	243	8	66
Colima	38	n.d.	n.d.	38	0	0	43	0	0	43	0	0	74	0	0
Chiapas	554	151	404	0	162	865	0	284	691	0	284	890	0	307	905
Chihuahua	737	73	500	712	85	894	682	4	0	798	4	0	880	4	6
Distrito Federal	1,286	640	2,320	1,126	177	1,981	1,058	171	1,852	1,106	178	1,662	1,122	211	1,664
Durango	28	n.d.	n.d.	185	95	874	209	103	631	123	75	266	142	88	264
Estado de México	532	3	n.d.	1,177	34	927	827	544	1,743	478	37	460	602	90	437
Guanajuato ²	378	10	23	390	74	n.d.	337	8	20	320	201	n.d.	439	170	0
Guerrero	n.d.	n.d.	n.d.	455	170	548	427	206	775	213	236	710	213	236	711
Hidalgo	228	148	n.d.	228	148	0	231	145	0	157	0	69	180	0	0
Jalisco	342	4	1,007	343	0	965	329	5	959	408	16	1,133	353	14	1,018
Michoacán	244	48	388	194	190	708	194	190	708	299	191	510	373	291	666
Morelos	n.d.	n.d.	n.d.	240	0	382	240	0	382	0	0	382	219	6	14
Nayarit	122	12	101	121	55	411	121	58	207	130	72	215	132	71	234
Nuevo León	89	n.d.	552	104	n.d.	618	140	0	606	172	0	668	182	0	742
Oaxaca	345	54	330	222	62	487	339	107	475	276	77	308	320	69	134
Puebla	276	8	48	247	6	25	217	5	60	214	3	45	256	0	0
Querétaro	104	106	192	88	96	173	87	102	247	83	126	236	67	120	254
Quintana Roo	180	91	484	149	28	82	212	104	502	144	25	39	323	0	0
San Luis Potosí	226	70	465	224	71	460	227	69	453	226	65	406	236	62	390
Sinaloa	237	12	15	238	12	9	239	11	14	230	10	6	229	8	24
Sonora	80	n.d.	n.d.	79	0	0	82	4	0	80	0	0	67	0	0
Tabasco	87	65	170	133	160	342	137	175	380	143	240	637	0	239	662
Tamaulipas	136	n.d.	n.d.	138	n.d.	n.d.	160	0	0	143	0	0	147	0	28
Tlaxcala	46	46	83	45	41	0	47	47	174	61	44	156	85	44	3
Veracruz	244	57	1	253	54	0	280	53	0	300	57	45	38	0	66
Yucatán	n.d.	n.d.	n.d.	50	85	388	257	121	456	1	139	383	0	0	22
Zacatecas	168	n.d.	262	168	0	272	167	57	249	166	110	452	176	111	453
Total	7,095	1,782	9,115	7,876	2,019	12,420	7,989	2,936	13,104	7,087	2,527	11,243	7,589	2,392	9,831

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

¹ La información se refiere al personal registrado en las agencias del Ministerio Público adscritas a las procuradurías o fiscalías generales de Justicia al 31 de diciembre. Incluye al personal de todos los tipos de contratación (confianza, base y/o sindicalizado, eventual, honorarios u otro).

² Para el año 2015, la Procuraduría General de Justicia de la entidad federativa determinó como confidencial y reservada la información sobre policías judiciales, ministeriales e investigadores.

n.d. No disponible.

Cuadro 32. Recursos humanos del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura por entidad federativa 2015

Entidad federativa	Total	Órganos Jurisdiccionales	Órganos Administrativos y/o Unidades Administrativas
Aguascalientes	725	482	243
Baja California	1,918	1,474	444
Baja California Sur	611	489	122
Campeche	844	589	255
Coahuila	1,165	884	281
Colima	418	343	75
Chiapas	2,630	1,698	932
Chihuahua	2,806	2,055	751
Distrito Federal	10,040	7,205	2,835
Durango	1,010	630	380
Estado de México	4,896	3,884	1,012
Guanajuato	3,042	2,187	855
Guerrero	1,747	1,435	312
Hidalgo	1,297	1,003	294
Jalisco	3,117	2,329	788
Michoacán	2,040	1,633	407
Morelos	1,620	1,236	384
Nayarit	851	677	174
Nuevo León	2,309	1,153	1,156
Oaxaca	2,312	1,612	700
Puebla	1,751	1,405	346
Querétaro	1,254	1,007	247
Quintana Roo	1,266	651	615
San Luis Potosí	1,461	1,203	258
Sinaloa	1,420	1,235	185
Sonora	1,646	1,339	307
Tabasco	1,617	1,274	343
Tamaulipas	1,488	920	568
Tlaxcala	573	460	113
Veracruz	2,331	1,932	399
Yucatán	1,077	702	375
Zacatecas	870	738	132
Total	62,152	45,864	16,288

FUENTE: Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, consulta interactiva de datos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016.

Cuadro 33. Víctimas adolescentes registradas en conductas antisociales 2011-2015

Entidad federativa	2011			2012			2013			2014			2015		
	Homicidios	Lesiones	Secuestro	Homicidios	Lesiones	Secuestro	Homicidios	Lesiones	Secuestro	Homicidios	Lesiones	Secuestro	Homicidios	Lesiones	Secuestro
Agascalientes	n.d.	n.d.	n.d.	7	134	0	8	59	n.d.	7	58	0	22	133	0
Baja California	53	628	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	20	253	n.d.	17	261	6	368	52	6
Baja California Sur	2	49	n.d.	0	36	0	2	60	0	3	60	0	4	45	0
Campeche	6	35	1	5	18	1	0	28	0	3	20	0	5	9	0
Coahuila	1	n.d.	n.d.	3	268	1	4	231	2	3	260	1	8	222	0
Colima	7	84	n.d.	1	19	n.d.	10	21	2	0	n.d.	0	12	10	0
Chiapas	9	54	n.d.	20	52	0	27	71	0	20	64	0	13	63	0
Chihuahua	61	176	16	47	199	9	75	289	5	53	345	4	64	369	2
Distrito Federal	96	2,230	n.d.	82	1,292	29	84	1,204	0	54	1,184	10	n.d.	n.d.	n.d.
Durango	18	138	9	14	105	12	1	88	0	2	101	0	2	115	0
Estado de México	47	648	21	512	512	0	0	453	0	42	447	25	18	617	12
Guanajuato	46	1,101	n.d.	46	926	0	54	813	0	0	0	0	98	904	1
Guerrero	n.d.	n.d.	n.d.	2	34	1	20	103	24	8	96	12	21	67	5
Hidalgo	15	122	6	11	91	2	11	99	9	10	83	3	6	53	0
Jalisco	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	36	381	6	39	625	0
Michoacán	61	284	2	34	300	0	51	240	2	54	219	6	23	126	2
Morelos	5	130	2	6	124	11	16	123	13	20	55	20	9	79	5
Nayarit	8	67	2	14	105	0	29	131	2	9	74	0	6	76	1
Nuevo León	12	554	5	15	542	1	18	612	0	78	938	0	27	840	0
Oaxaca	7	193	3	14	196	3	14	149	2	16	132	3	21	126	0
Puebla	15	189	2	14	187	5	14	162	6	14	184	4	9	134	4
Querétaro	16	223	2	23	309	5	27	286	2	17	262	1	22	230	1
Quintana Roo	7	237	n.d.	45	184	5	12	204	0	9	179	0	11	150	2
San Luis Potosí	20	28	2	17	143	0	17	85	0	9	68	0	9	39	0
Sinaloa	15	40	2	31	155	7	25	206	4	27	184	3	19	160	0
Sonora	17	186	6	27	132	3	33	219	0	22	213	0	38	212	1
Tabasco	11	188	n.d.	29	139	0	10	197	8	10	179	3	12	137	0
Tamaulipas	21	398	23	23	332	15	35	379	90	29	296	40	14	296	0
Tlaxcala	3	24	n.d.	2	51	0	4	33	0	3	27	0	2	20	0
Veracruz	11	144	n.d.	4	127	0	9	111	0	2	49	0	0	0	0
Yucatán	6	176	n.d.	7	263	0	8	198	1	3	127	0	5	133	0
Zacatecas	32	173	3	16	146	4	23	128	8	14	102	1	5	101	0

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

Nota: Se considera el rango etario entre 12 y menores de 18 años.

n.d. No disponible.

Cuadro 34. Víctimas mayores de 18 años registradas en presuntos delitos seleccionados por entidad federativa 2011-2015

Entidad federativa	2011				2012				2013				2014				2015			
	Homicidio	Lesiones	Secuestro	Homicidio	Lesiones	Homicidio	Secuestro	Lesiones	Homicidio	Secuestro	Homicidio	Lesiones	Homicidio	Secuestro	Lesiones	Homicidio	Secuestro	Lesiones	Homicidio	Secuestro ¹
Aguascalientes	93	1,536	2	129	2,688	0	238	2,835	0	281	2,927	0	281	2,927	0	231	3,258	5	231	5
Baja California	626	5,369	12	676	14,206	30	1,107	13,330	33	1,249	8,015	53	1,249	8,015	53	2,157	18,118	26	2,157	26
Baja California Sur	81	1,110	3	84	1,357	0	97	1,525	0	134	1,931	0	134	1,931	0	226	1,728	0	226	0
Campeche	n.d.	n.d.	n.d.	133	n.d.	3	143	0	1	168	0	3	168	0	3	151	174	6	151	6
Coahuila	949	5,713	16	1,052	5,758	23	1,182	5,961	44	904	6,025	28	904	6,025	28	618	7,306	27	618	27
Colima	165	384	8	253	532	6	290	531	3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	263	481	4	263	4
Chiapas	1,840	3,651	33	1,931	3,550	15	1,910	2,967	15	2,120	2,517	14	2,120	2,517	14	1,975	1,857	12	1,975	12
Chihuahua	4,535	4,403	102	2,953	4,175	76	2,224	4,934	33	1,663	6,287	8	1,663	6,287	8	1,769	6,492	7	1,769	7
Distrito Federal	1,528	17,675	55	1,500	14,499	65	1,488	14,405	0	1,458	12,553	80	1,458	12,553	80	1,674	10,982	0	1,674	0
Durango	954	3,918	79	924	2,502	50	756	2,705	23	608	2,424	15	608	2,424	15	492	4,026	7	492	7
Estado de México	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4,395	46,541	200	4,395	46,541	200	3,138	38,326	187	3,138	187
Guanajuato	1,930	13,681	26	2,571	13,216	11	2,777	13,333	19	2,942	14,719	20	2,942	14,719	20	3,262	12,192	13	3,262	13
Guerrero	3,425	4,241	111	n.d.	n.d.	n.d.	2,581	3,946	207	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,721	2,671	109	2,721	109
Hidalgo	406	4,888	45	715	4,483	25	852	5,399	21	811	5,242	2	811	5,242	2	217	3,207	10	217	10
Jalisco	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,810	10,295	36	1,810	10,295	36	1,843	11,539	0	1,843	0
Michoacán	3,887	6,267	188	3,513	7,292	225	3,548	4,427	230	3,396	5,579	122	3,396	5,579	122	2,918	6,173	87	2,918	87
Morelos	1,903	4,905	78	1,475	7,176	92	1,178	5,081	150	1,103	4,249	127	1,103	4,249	127	3,565	5,554	0	3,565	0
Nayarit	715	663	10	461	695	23	568	807	9	219	618	9	219	618	9	203	625	13	203	13
Nuevo León	2,512	4,729	146	2,279	6,689	68	2,404	11,666	57	1,151	11,122	42	1,151	11,122	42	1,648	10,616	22	1,648	22
Oaxaca	n.d.	n.d.	n.d.	510	7,503	41	452	6,161	45	0	0	0	0	0	0	n.d.	n.d.	0	n.d.	0
Puebla	1,765	18,732	31	2,206	18,019	14	1,214	10,247	35	1,029	7,805	33	1,029	7,805	33	1,392	10,586	38	1,392	38
Queretaro	789	6,793	12	780	7,314	8	1,049	6,328	31	650	6,977	17	650	6,977	17	635	4,874	19	635	19
Quintana Roo	305	150	1	23	132	2	536	3,646	11	381	2,721	6	381	2,721	6	491	2,250	0	491	0
San Luis Potosí	740	5,098	40	637	4,233	30	499	3,463	19	387	2,856	13	387	2,856	13	295	1,542	8	295	8
Sinaloa	3,273	2,573	44	2,700	4,568	39	2,419	5,125	46	1,835	5,197	22	1,835	5,197	22	1,763	4,273	20	1,763	20
Sonora	1,405	4,511	18	1,609	3,976	6	1,374	3,622	15	1,201	3,135	12	1,201	3,135	12	1,574	2,901	5	1,574	5
Tabasco	607	7,600	80	898	7,885	66	1,063	8,305	114	905	6,841	27	905	6,841	27	713	8,504	78	713	78
Tamaulipas	1,736	5,542	147	1,610	6,841	234	1,315	5,396	322	1,795	5,421	569	1,795	5,421	569	1,784	5,654	0	1,784	0
Tlaxcala	466	953	3	511	992	3	429	1,202	2	359	1,027	7	359	1,027	7	280	912	8	280	8
Veracruz	2,439	11,994	116	2,512	11,691	99	2,111	8,904	140	963	5,169	159	963	5,169	159	0	0	0	0	0
Yucatán	164	9,389	n.d.	218	8,270	2	131	4,972	1	104	4,937	0	104	4,937	0	104	4,047	0	104	0
Zacatecas	358	2,200	38	438	2,157	16	396	1,821	38	459	2,090	27	459	2,090	27	534	2,200	0	534	0
Total	39,596²	158,668	1,444	35,301	172,399	1,272	36,331	163,044	1,664	34,480	195,220	1,652	34,480	195,220	1,652	38,636	193,068	711	38,636	711

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

¹ Incluye secuestro extorsivo, secuestro con calidad de rehén y secuestro para causar daños.² El total no coincide con la fuente original debido a errores en la misma.Nota: Los datos corresponden al ejercicio de la función de procuración de justicia referente a todas las etapas del proceso, es decir: las aperturas, determinaciones y cierres de las averiguaciones previas correspondientes al sistema inquisitorio o de juicios tradicionales y de las carpetas de investigación referidas al sistema acusatorio oral.
n.d. No disponible.

Cuadro 35. Homicidios de niñas y mujeres por entidad federativa 2000-2015

Entidad federativa	Homicidios
Aguascalientes	119
Baja California	1,084
Baja California Sur	115
Campeche	122
Coahuila	695
Colima	182
Chiapas	787
Chihuahua	2,654
Distrito Federal	2,024
Durango	515
Estado de México	5,163
Guanajuato	776
Guerrero	1,973
Hidalgo	330
Jalisco	1,279
Michoacán	1,132
Morelos	506
Nayarit	313
Nuevo León	982
Oaxaca	1,283
Puebla	1,000
Querétaro	222
Quintana Roo	319
San Luis Potosí	465
Sinaloa	821
Sonora	614
Tabasco	314
Tamaulipas	1,050
Tlaxcala	209
Veracruz	1,198
Yucatán	118
Zacatecas	292
Total	28,656

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Irma Kánter Coronel, *Homicidios de mujeres en México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, septiembre de 2016, p. 31.
 Nota: El total no coincide con las cifras de los cuadros 36 y 37, *infra*, debido a la fecha de consulta.

Cuadro 36. Número de homicidios de niñas y mujeres 2000-2015

2000	1,284
2001	1,282
2002	1,280
2003	1,316
2004	1,206
2005	1,297
2006	1,298
2007	1,083
2008	1,425
2009	1,925
2010	2,418
2011	2,693
2012	2,764
2013	2,648
2014	2,408
2015	1,848
Total	28,175

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Irma Kánter Coronel, *Homicidios de mujeres en México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, julio de 2016, p. 18.

Cuadro 37. Homicidios de niñas y mujeres por grupo etario 2000-2015

0-14	2,610
15-39	15,790
40-64	6,640
65 y más	2,309
n.e.	826
Total	28,175

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Irma Kánter Coronel, *Homicidios de Mujeres en México*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, julio de 2016, p. 20.

Inseguridad Pública

EN LOS ÚLTIMOS 16 AÑOS, en el país se cometieron más de tres millones de delitos del fuero federal y del fuero común. En esta materia destacan los estados de Baja California, Ciudad de México y Jalisco como las entidades que acumulan la mayor cantidad de delitos, lo cual resulta interesante tomando en cuenta las diferencias importantes que tienen en términos poblacionales y territoriales.

Además de la incidencia delictiva, el apartado sobre inseguridad pública analiza de forma amplia los datos disponibles sobre homicidio, tanto por tipo como por sexo, entidad federativa e incluso por rango etario. No cabe duda que este delito ha sido el que ha generado mayor impacto sobre la sociedad, particularmente en el contexto de la denominada “guerra contra el narcotráfico”.

Es de resaltar que los homicidios se duplicaron entre el año 2006 y 2012, justamente en el periodo en el cual se intensificaron las acciones de la policía y de las fuerzas armadas contra los diferentes grupos de la delincuencia organizada que operan en el país.

Asimismo, sobresale también que la población joven ha sido la más afectada por esa violencia. Ejemplo de lo anterior es que entre el año 2000 y 2008, los jóvenes de entre 20 y 35 años fueron las principales víctimas de homicidios de toda la población. Sin embargo, a partir del año 2009 los homicidios de jóvenes entre 15 y 19 años se incrementan de forma considerable.

En la medida que la seguridad a nivel local ha sido señalada como la más vulnerable, se examinan los da-

tos disponibles sobre las intervenciones de la policía en el ámbito municipal. Las principales intervenciones que realizan son para infraccionar personas por el consumo de sustancias nocivas para la salud, así como por alterar el orden social.

En las entidades donde el crimen organizado, y en particular el narcotráfico, lleva años de estar presente, la población sufre con mayor intensidad la inseguridad pública. Esta es la principal razón que justifica señalamientos sobre la debilidad del Estado, principalmente a nivel local. Diferentes sectores de la población demandan mejores condiciones de seguridad y justicia, lo cual pone a prueba a la frágil democracia mexicana.

Cuadro 38. Incidencia delictiva a nivel nacional.
Fuero Común 2000-2016

Año	Total de delitos cometidos
2000	1,367,714
2001	1,438,335
2002	1,439,481
2003	1,436,669
2004	1,424,321
2005	1,415,681
2006	1,471,101
2007	1,587,030
2008	1,628,054
2009	1,665,792
2010	1,707,441
2011	1,729,934
2012	1,704,915
2013	1,681,077
2014	1,590,331
2015	1,511,292
2016 ¹	1,297,077

FUENTE: “Datos abiertos de incidencia delictiva”, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en: <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>>.

¹ Datos al 31 de octubre.

Nota: Incluye delitos patrimoniales, sexuales (violación), homicidios, lesiones, privación de la libertad (secuestro), robo común, robo de ganado, robo en carreteras, robo en instituciones bancarias y otros delitos (sin especificar).

Cuadro 39. Incidencia delictiva por entidad federativa.
Fuero Federal 2012-2015

Entidad federativa	2012		2013		2014		2015	
	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos ¹	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos ¹	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos ¹	Código Penal Federal	Otras Leyes y Códigos ¹
Aguascalientes	526	445	284	461	426	565	448	672
Baja California	9,296	2,712	3,241	4,404	2,587	5,115	2,817	2,778
Baja California Sur	449	716	379	237	369	223	405	221
Campeche	450	168	406	182	393	202	438	223
Coahuila	1,129	1,109	1,073	874	888	793	824	1,012
Colima	409	425	409	464	500	440	566	344
Chiapas	1,322	1,158	1,094	1,305	1,212	1,253	1,377	1,160
Chihuahua	1,978	2,051	1,341	1,520	1,416	1,364	1,627	1,521
Distrito Federal	15,234	7,454	11,657	6,615	10,301	4,927	9,579	5,687
Durango	865	482	462	463	553	482	659	370
Estado de México	3,418	1,986	4,670	2,622	4,830	2,553	4,161	2,652
Guanajuato	3,338	6,724	2,145	5,037	2,386	1,725	2,833	1,536
Guerrero	1,416	1,257	859	954	1,106	842	1,385	1,001
Hidalgo	1,312	921	1,093	625	1,219	482	1,378	499
Jalisco	5,331	7,265	3,159	2,959	3,563	3,205	3,492	2,804
Michoacán	2,074	1,588	1,445	1,356	2,428	1,749	2,279	1,334
Morelos	660	1,064	612	946	602	870	686	750
Nayarit	614	391	485	293	632	287	436	267
Nuevo León	2,114	1,812	1,551	1,632	1,301	1,441	1,229	1,340
Oaxaca	1,191	1,836	1,160	1,804	1,178	1,786	1,312	1,440
Puebla	1,167	1,123	1,226	802	1,366	767	2,461	1,080
Querétaro	563	855	663	442	993	564	881	701
Quintana Roo	1,275	528	1,006	406	729	483	856	377
San Luis Potosí	462	687	770	813	871	846	673	606
Sinaloa	2,052	1,542	1,758	1,116	2,016	1,428	1,841	1,417
Sonora	2,910	3,199	2,032	1,928	2,321	2,109	2,324	2,124
Tabasco	810	361	632	395	660	399	817	357
Tamaulipas	3,185	2,491	2,611	2,323	3,344	3,023	3,572	2,889
Tlaxcala	482	530	322	358	329	364	447	357
Veracruz	2,379	2,356	2,904	1,653	3,302	1,870	3,063	1,418
Yucatán	472	228	489	228	697	373	658	271
Zacatecas	506	392	452	415	554	351	461	416

FUENTE: Datos Abiertos de Incidencia Delictiva Federal, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>.

¹ Incluye las siguientes leyes y códigos: Código Fiscal de la Federación (CFF), Ley de la Propiedad Industrial (LPI), Ley de Vías Generales de Comunicación (LVGC), Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA), Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (LFAFE), Ley de Migración (LM), Ley General de Salud (LGS), Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO), leyes de instituciones de crédito, inversión, finanzas y seguros, y otras leyes especiales.

Cuadro 40. Homicidios por sexo y tasa de homicidios por año de ocurrencia 1990-2015

Año	Total	Sexo			Población	Tasa de homicidios por 100 mil habitantes
		Hombre	Mujer	No Especificado		
1990	14,493	12,932	1,519	42	87,064,847	16.65
1991	15,128	13,553	1,534	41	88,630,941	17.07
1992	16,594	14,935	1,623	36	90,132,585	18.41
1993	16,040	14,468	1,553	19	91,600,655	17.51
1994	15,839	14,343	1,476	20	93,055,300	17.02
1995	15,612	14,067	1,525	20	94,490,336	16.52
1996	14,505	13,030	1,460	15	95,876,664	15.13
1997	13,552	12,166	1,370	16	97,204,604	13.94
1998	13,656	12,111	1,531	14	98,485,424	13.87
1999	12,249	10,827	1,411	11	99,706,067	12.29
2000	10,737	9,442	1,284	11	100,895,811	10.64
2001	10,285	8,986	1,282	17	102,122,295	10.07
2002	10,088	8,797	1,280	11	103,417,944	9.75
2003	10,087	8,754	1,316	17	104,719,891	9.63
2004	9,329	8,115	1,206	8	105,951,569	8.80
2005	9,921	8,610	1,297	14	107,151,011	9.26
2006	10,452	9,143	1,298	11	108,408,827	9.64
2007	8,867	7,776	1,083	8	109,787,388	8.08
2008	14,006	12,574	1,425	7	111,299,015	12.58
2009	19,803	17,838	1,925	40	112,852,594	17.55
2010	25,757	23,285	2,418	54	114,255,555	22.54
2011	27,213	24,257	2,693	263	115,682,868	23.52
2012	25,967	22,986	2,764	217	117,053,750	22.18
2013	23,063	20,280	2,648	135	118,395,054	19.48
2014	20,010	17,503	2,408	99	119,713,203	16.71
2015	20,762	18,293	2,383	84	121,005,815	17.16
Total	404,015	359,071	43,712	1,230	2,708,960,014	14.91

FUENTE: elaboración CASEDE con base en registros administrativos, Consulta interactiva de datos, "Defunciones por homicidio", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>>; *Proyecciones de la población 2010-2050*, Consejo Nacional de Población.

Nota: Incluye los homicidios ocurridos en el extranjero.

Cuadro 41. Cifras de homicidio doloso, secuestro y extorsión 1997-2016.

Fuero Común

Año	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión
1997	16,866	1,047	876
1998	14,216	734	1,020
1999	14,619	590	3,391
2000	13,849	591	1,168
2001	13,855	505	1,337
2002	13,148	435	1,636
2003	12,676	413	1,910
2004	11,658	323	2,416
2005	11,246	278	2,979
2006	11,806	733	3,157
2007	10,253	438	3,123
2008	13,155	907	4,869
2009	16,118	1,162	6,332
2010	20,680	1,222	6,113
2011	22,852	1,432	4,594
2012	21,736	1,418	7,824
2013	18,332	1,683	8,196
2014	15,653	1,395	5,773
2015	17,034	1,067	5,127
2016 ¹	17,063	904	4,237

FUENTE: Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos 1997-2016, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ Datos al 31 de octubre.

Cuadro 42. Defunciones por homicidio, por género y edad 2000-2015

Grupo etario	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Menores de 1 año	44	28	40	36	42	35	41	29	42	31	34	29	37	28	37	28
1-4 años	60	46	62	53	64	46	56	46	38	46	55	48	58	50	58	50
5-9 años	64	27	58	38	37	30	35	32	28	28	40	33	42	22	42	22
10-14 años	151	43	139	51	111	50	102	54	92	52	116	64	104	50	104	50
15-19 años	813	137	818	142	792	126	694	144	633	131	661	134	679	150	679	150
20-24 años	1,369	145	1,308	172	1,221	152	1,113	140	1,074	158	1,131	142	1,125	139	1,125	139
25-29 años	1,369	133	1,312	120	1,248	138	1,266	134	1,101	123	1,213	125	1,220	132	1,220	132
30-34 años	1,177	125	1,055	118	1,087	126	1,135	143	1,080	120	1,109	132	1,270	126	1,270	126
35-39 años	1,015	113	986	109	948	97	927	109	948	93	957	103	1,069	102	1,069	102
40-44 años	746	86	724	85	735	76	758	101	779	85	758	86	842	103	842	103
45-49 años	629	68	586	54	600	65	633	69	510	68	591	72	629	69	629	69
50-54 años	414	54	426	57	398	54	459	43	398	62	442	62	483	61	483	61
55-59 años	360	43	312	35	360	41	343	48	333	36	342	44	338	45	338	45
60-64 años	254	51	232	30	234	45	233	33	225	31	281	32	251	36	251	36
65-69 años	187	38	182	36	180	29	191	35	182	22	178	36	182	37	182	37
70-74 años	134	34	165	28	124	33	133	31	124	24	123	30	149	32	149	32
75-79 años	109	22	86	30	84	23	97	20	84	20	82	34	88	22	88	22
80-84 años	38	19	49	17	53	18	67	27	54	25	50	12	48	12	48	12
85 años y más	53	25	33	25	51	28	45	27	46	20	45	26	43	24	43	24
No especificado	107	16	100	19	123	24	130	15	99	5	131	24	151	22	151	22
Total	9,093	1,253	8,673	1,255	8,492	1,236	8,458	1,280	7,870	1,180	8,339	1,268	8,808	1,262	8,808	1,262

FUENTE: Registros administrativos, "Mortalidad, Defunciones por homicidio", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en: <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=>>.

2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015	
Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
40	28	54	49	28	27	29	30	37	31	35	44	43	32	35	25
40	37	66	57	67	51	62	36	66	51	71	47	65	43	58	45
28	21	49	32	30	31	55	39	45	25	48	30	30	31	35	33
83	52	123	56	129	61	165	63	173	62	124	48	94	49	105	39
949	141	1,344	191	1,903	282	2,065	281	1,973	349	1,490	261	1,166	253	1,256	232
1,698	161	2,410	262	3,366	341	3,460	342	3,383	347	2,778	345	2,342	290	2,447	289
1,843	166	2,714	191	3,706	304	3,676	358	3,307	319	2,853	301	2,339	278	2,474	322
1,960	141	2,522	206	3,655	293	3,383	278	3,080	279	2,636	302	2,303	271	2,336	242
1,592	140	2,422	193	3,054	215	2,969	275	2,655	257	2,347	253	2,029	206	2,119	249
1,180	118	1,632	133	2,047	186	2,048	207	1,978	223	1,844	194	1,718	165	1,845	179
889	92	1,117	104	1,412	150	1,377	162	1,350	155	1,344	140	1,208	146	1,291	135
588	58	805	92	951	100	994	119	924	121	898	113	817	98	910	98
361	50	545	62	601	65	630	87	622	72	625	75	568	75	648	71
307	39	364	42	371	52	425	54	429	61	447	66	359	54	416	61
213	21	251	42	266	43	279	54	296	47	290	61	297	57	288	42
141	32	167	30	188	41	179	36	200	41	216	53	172	37	173	42
77	24	100	26	118	23	113	33	149	29	130	36	109	47	133	31
42	22	51	24	55	12	66	26	67	14	77	24	80	24	71	26
41	13	44	24	57	19	65	23	61	13	77	15	67	30	47	24
165	28	381	41	609	39	1,288	87	1,113	134	811	95	878	103	729	61
12,237	1,384	17,161	1,857	22,613	2,335	23,328	2,590	21,908	2,630	19,141	2,503	16,684	2,289	17,416	2,246

Cuadro 43. Defunciones por homicidio por entidad federativa 2000-2015

Entidad federativa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aguaascalientes	17	23	27	25	21	25	26	44	59	67	75	105	48	49	46	47
Baja California	440	404	427	454	480	439	465	369	1,031	1,530	1,525	822	587	771	714	842
Baja California Sur	28	23	32	25	29	34	26	35	38	34	55	50	37	49	93	178
Campeche	66	53	54	44	37	47	33	50	54	58	48	51	81	71	78	65
Coahuila	120	155	140	121	117	154	104	107	175	270	449	718	1,146	798	475	309
Colima	57	57	43	42	53	49	43	43	56	61	131	169	265	227	138	227
Chiapas	429	173	475	443	223	303	538	101	262	514	199	196	389	493	460	545
Chihuahua	588	621	634	542	478	570	648	518	2,604	3,680	6,421	4,487	2,776	2,136	1,758	1,542
Distrito Federal	924	983	939	975	948	878	819	848	931	981	1,078	1,100	1,086	1,107	1,089	1,078
Durango	161	166	177	213	166	169	181	178	426	1,033	1,112	1,085	838	475	348	198
Estado de México	2,012	1,932	1,948	1,912	1,734	2,018	1,748	1,243	1,579	1,864	2,114	2,627	2,900	3,311	2,918	2,666
Guanajuato	233	224	210	220	177	216	207	219	296	492	446	616	692	701	802	961
Guerrero	804	641	616	600	591	589	788	764	1,001	1,851	1,567	2,397	2,638	2,283	1,727	2,399
Hidalgo	87	119	53	71	88	73	48	74	75	145	113	211	161	168	210	235
Jalisco	475	495	480	478	411	443	480	450	547	681	1,081	1,527	1,558	1,488	1,040	1,227
Michoacán	596	630	534	557	552	680	988	556	658	934	707	853	830	919	930	857
Morelos	238	210	175	169	158	138	141	126	215	259	494	435	672	630	439	457
Nayarit	107	108	147	110	140	131	103	108	155	195	541	583	288	226	173	140
Nuevo León	109	92	105	148	114	151	169	279	241	342	928	2,149	1,833	932	575	465
Oaxaca	709	640	608	621	626	547	520	563	617	598	731	685	696	762	745	770
Puebla	393	423	377	348	364	316	353	274	352	360	376	440	465	560	565	627
Querétaro	105	108	69	84	74	80	61	56	73	89	73	109	114	119	107	138
Quintana Roo	74	103	70	136	137	76	67	121	144	141	145	164	154	164	125	144
San Luis Potosí	274	230	158	145	136	136	159	142	199	211	363	364	455	302	270	263
Sinaloa	458	488	472	419	381	436	457	397	820	1,413	2,397	1,967	1,380	1,206	1,154	1,080
Sonora	201	257	223	229	252	259	249	321	435	573	740	542	526	659	665	578
Tabasco	93	101	97	116	110	99	145	146	154	173	194	230	195	247	236	357
Tamaulipas	264	188	186	227	217	348	358	193	265	315	963	1,097	1,557	882	910	659
Tlaxcala	56	52	52	39	52	49	45	36	54	81	56	89	75	88	93	79
Veracruz	423	380	352	406	331	344	359	380	341	692	461	999	1,017	761	881	998
Yucatán	43	37	47	42	36	38	42	49	49	37	34	53	42	49	48	58
Zacatecas	80	91	96	91	94	78	77	73	98	129	140	292	463	430	197	333
Total	10,664	10,207	10,023	10,052	9,327	9,913	10,447	8,863	14,004	19,803	25,757	27,212	25,964	23,063	20,009	20,552

FUENTE: Registros administrativos, "Mortalidad, Defunciones por Homicidio", Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en: <<http://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>>.

Nota: No se incluyen las cifras de defunciones por homicidio de mexicanos en el extranjero, por lo cual los totales pueden no coincidir con la fuente original y los demás cuadros.

Cuadro 44. Defunciones por homicidio por nivel de escolaridad 2000-2015

Nivel de escolaridad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
No aplica a menores de 3 años	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	145	152	147	130	574
No aplica a menores de 6 años	s.d.	s.d.	216	195	175	195	197	140	166	251	195	185	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1,915
Sin escolaridad	1,290	1,180	1,127	1,119	975	1,008	962	681	1,062	1,245	1,273	911	1,506	1,910	1,482	932	18,663
Prescolar	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	36	35	31	33	135
Primaria incompleta	2,034	2,012	1,892	1,833	1,580	1,688	1,629	1,479	1,796	2,209	2,350	2,466	2,642	2,523	2,301	2,336	32,770
Primaria completa	2,598	2,419	2,379	2,268	2,058	1,949	2,075	1,770	2,911	4,257	4,977	4,809	4,615	4,148	3,575	3,767	50,575
Secundaria incompleta	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	552	616	589	562	873	1,026	1,317	1,624	1,750	1,606	1,411	1,427	13,353
Secundaria o equivalente	1,986	2,103	1,974	1,990	1,534	1,780	1,951	1,816	3,013	4,508	5,941	6,048	5,809	5,079	4,370	4,692	54,594
Bachillerato o preparatoria incompleto	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	1,165	1,090	988	1,048	4,291
Bachillerato o preparatoria completo	862	849	840	890	943	969	1,157	979	1,822	2,486	3,314	3,365	2,412	2,122	2,074	1,995	27,079
Profesional	543	531	529	596	570	610	677	625	1,042	1,329	1,607	1,617	1,459	1,512	1,310	1,374	15,931
Posgrado	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	46	56	54	91	247
No especificada	1,424	1,191	1,131	1,196	942	1,106	1,215	815	1,321	2,492	4,783	6,188	4,382	2,830	2,267	2,700	35,938

FUENTE: Registros administrativos, “Mortalidad, Defunciones por Homicidio”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en: <http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=>>.
s.d. Sin dato.

Cuadro 45. Intervenciones de la policía municipal por entidad federativa según tipo 2014

Entidad federativa	Por presuntos delitos del Fuero Común	Por presuntos delitos del Fuero Federal	Por presuntas infracciones	Por causas distintas a las anteriores	Total
Aguascalientes	3,171	147	66,613	12,103	82,034
Baja California	40,780	4,092	304,755	36,513	386,140
Baja California Sur	3,209	51	23,952	125	27,337
Campeche	3,214	59	34,686	183	38,142
Chiapas	4,687	348	71,697	3,194	79,926
Chihuahua	31,267	2,092	163,966	11,014	208,339
Coahuila	13,596	346	91,790	12,162	117,894
Colima	3,005	87	21,571	2,936	27,599
Durango	1,914	34	35,393	526	37,867
Estado de México	35,621	1,143	260,702	33,865	331,331
Guanajuato	16,152	4,980	130,456	12,743	164,331
Guerrero	3,570	92	22,140	291	26,093
Hidalgo	3,592	653	35,975	3,517	43,737
Jalisco	40,095	3,254	112,292	40,306	195,947
Michoacán	4,870	1,498	39,378	6,628	52,374
Morelos	4,866	460	49,670	5,237	60,233
Nayarit	2,164	31	17,520	10,978	30,693
Nuevo León	32,388	1,123	132,826	108,782	275,119
Oaxaca	6,687	526	60,863	2,856	70,932
Puebla	10,916	1,200	71,734	20,423	104,273
Querétaro	17,456	346	27,430	236	45,468
Quintana Roo	12,334	607	58,369	5,090	76,400
San Luis Potosí	5,088	127	53,955	59	59,229
Sinaloa	7,514	410	66,301	153,400	227,625
Sonora	22,034	652	141,087	356,063	519,836
Tabasco	4,046	108	24,433	1,347	29,934
Tamaulipas ¹	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tlaxcala	2,940	119	16,394	1,829	21,282
Veracruz	8,024	246	53,991	6,799	69,060
Yucatán	12,332	32	48,436	114	60,914
Zacatecas	4,828	573	52,212	672	58,285

FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015.

¹ Tamaulipas reportó operar bajo el sistema de Mando Único Policial, por lo que no proporcionaron cifras en relación con este tema.

Nota: De los 2,441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, 28 no proporcionaron información para esta sección. La distribución por Entidad Federativa es la siguiente: uno de Chiapas, tres de Oaxaca, uno de Tabasco y 23 de Veracruz. Las cifras no incluyen lo correspondiente a 89 municipios, distribuidos en 21 entidades federativas, mismos que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder sobre este tema. Este asunto no aplica a los 16 gobiernos delegacionales de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal.

Cuadro 46. Personal destinado a funciones de Seguridad Pública en las administraciones públicas municipales, por entidad federativa según condición de capacitación 2014

Entidad federativa	Con capacitación ¹	Sin capacitación ²	No especificado	Total
Aguascalientes	1,490	1,123	0	2,613
Baja California	6,412	1,249	0	7,661
Baja California Sur	1,162	1,023	0	2,185
Campeche	273	489	0	762
Chiapas	2,263	6,034	0	8,297
Chihuahua	4,414	3,719	0	8,133
Coahuila	1,867	1,421	0	3,288
Colima	278	843	0	1,121
Durango	1,285	715	9	2,009
Estado de México	16,623	7,556	261	24,440
Guanajuato	4,282	2,683	1,032	7,997
Guerrero	1,958	5,565	0	7,523
Hidalgo	1,325	2,534	25	3,884
Jalisco	5,773	6,553	151	12,477
Michoacán	721	3,761	1,189	5,671
Morelos	1,076	2,692	484	4,252
Nayarit	335	1,608	0	1,943
Nuevo León	3,450	4,762	0	8,212
Oaxaca	1,809	15,354	410	17,573
Puebla	3,459	3,517	94	7,070
Querétaro	2,120	1,167	0	3,287
Quintana Roo	2,755	1,497	0	4,252
San Luis Potosí	1,322	2,149	82	3,553
Sinaloa	1,754	3,689	0	5,443
Sonora	2,000	3,042	657	5,699
Tabasco	1,362	2,989	0	4,351
Tamaulipas	23	519	0	542
Tlaxcala	600	1,457	32	2,089
Veracruz	1,891	3,907	248	6,046
Yucatán	1,563	2,050	17	3,630
Zacatecas	670	835	0	1,505

FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015.

¹ Se refiere al personal que concluyó y aprobó cursos de capacitación en el Instituto de Formación, Capacitación y/o Profesionalización Policial estatal, municipal u homólogo, de la entidad federativa entre el 1° de enero y el 31 de diciembre.

² Se refiere al personal que no tomó, no concluyó o no aprobó cursos de capacitación en el Instituto de Formación, Capacitación y/o Profesionalización Policial u homólogo de la entidad federativa correspondiente, entre el 1° de enero y el 31 de diciembre.

Nota: De los 2,441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, 28 no proporcionaron información para esta sección del mismo; su distribución por entidad federativa es la siguiente: uno de Chiapas, tres de Oaxaca, uno de Tabasco y 23 de Veracruz. Las cifras no incluyen lo correspondiente a 18 municipios, distribuidos en doce entidades federativas, mismos que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder sobre este tema. Este asunto no aplica a los 16 gobiernos delegacionales de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal.

Cuadro 47. Infracciones registradas en procedimientos administrativos determinados por entidad federativa según grupo de contravención 2014

Entidad federativa	Consumo y/o suministro de sustancias que alteran la salud y el estado físico de las personas y sus repercusiones	Desorden en la convivencia social	Alteración del orden público	Total
Aguascalientes	25,827	17,054	2,230	45,111
Baja California	5,554	12,055	2,323	19,932
Baja California Sur	8,101	3,705	6,645	18,451
Campeche	4,105	5,293	4,090	13,488
Chiapas	10,792	6,691	17,519	35,002
Chihuahua	99,369	22,780	19,916	142,065
Coahuila	33,279	11,325	12,856	57,460
Colima	11,412	4,029	6,388	21,829
Durango	31,968	5,666	5,353	42,987
Estado de México	117,470	46,349	26,239	190,058
Guanajuato	126,639	33,919	29,546	190,104
Guerrero	6,051	4,004	3,779	13,834
Hidalgo	13,313	10,663	5,844	29,820
Jalisco	46,725	20,009	10,552	77,286
Michoacán	17,254	4,432	2,346	24,032
Morelos	14,678	6,598	10,223	31,499
Nayarit	5,135	6,960	3,332	15,427
Nuevo León	56,668	26,931	13,161	96,760
Oaxaca	23,693	18,165	4,875	46,733
Puebla	30,423	14,435	9,736	54,594
Querétaro	17,177	5,639	5,625	28,441
Quintana Roo	29,270	13,099	6,017	48,386
San Luis Potosí	35,072	15,400	4,022	54,494
Sinaloa	25,557	22,545	9,398	57,500
Sonora	25,450	14,245	32,777	72,472
Tabasco	6,998	3,869	2,651	13,518
Tamaulipas	23,458	7,587	2,704	33,749
Tlaxcala	5,103	2,170	1,234	8,507
Veracruz	6,633	5,311	4,795	16,739
Yucatán	9,350	4,145	2,921	16,416
Zacatecas	9,689	5,286	2,397	17,372

FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015.

Nota: De los 2,441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, noventa no proporcionaron información para esta sección del mismo; su distribución por entidad federativa es la siguiente: uno de Chiapas, tres de Oaxaca, uno de Hidalgo y 85 de Veracruz. Las cifras no incluyen lo correspondiente a noventa municipios, distribuidos en 19 entidades federativas, mismos que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder sobre este tema. Este asunto no aplica a los 16 gobiernos delegacionales de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal.

Cuadro 48. Infractores registrados en procedimientos administrativos determinados por entidad federativa según sexo 2014

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	No identificado	Total
Aguascalientes	50,523	2,487	1,855	54,865
Baja California	19,727	1,049	496,509	517,285
Baja California Sur	19,797	819	1,287	21,903
Campeche	13,629	262	145	14,036
Chiapas	36,999	2,696	381	40,076
Chihuahua	145,268	20,354	7,893	173,515
Coahuila	56,930	5,348	21,177	83,455
Colima	21,509	1,843	3,838	27,190
Durango	14,182	1,175	30,387	45,744
Estado de México	206,071	24,361	7,072	237,504
Guanajuato	191,479	12,417	17,659	221,555
Guerrero	15,484	1,538	754	17,776
Hidalgo	33,045	3,906	89	37,040
Jalisco	95,932	6,144	1,594	103,670
Michoacán	25,069	3,215	950	29,234
Morelos	32,115	3,062	8,415	43,592
Nayarit	15,486	868	227	16,581
Nuevo León	107,493	10,068	3,601	121,162
Oaxaca	50,329	3,332	1,038	54,699
Puebla	55,833	4,964	443	61,240
Querétaro	26,403	1,613	1,468	29,484
Quintana Roo	60,971	5,091	39	66,101
San Luis Potosí	51,081	11,547	39	62,667
Sinaloa	29,074	1,317	36,242	66,633
Sonora	57,538	4,690	18,373	80,601
Tabasco	17,594	2,951	4,175	24,720
Tamaulipas	31,334	3,516	3,445	38,295
Tlaxcala	9,991	1,020	124	11,135
Veracruz	18,160	1,573	208	19,941
Yucatán	14,560	937	5,545	21,042
Zacatecas	17,661	1,111	3,403	22,175

FUENTE: Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015.

Nota: De los 2,441 municipios y 16 delegaciones del Distrito Federal o que conformaban el territorio nacional al momento del levantamiento del censo, noventa no proporcionaron información para esta sección del mismo; su distribución por entidad federativa es la siguiente: uno de Chiapas, tres de Oaxaca, uno de Hidalgo y 85 de Veracruz. Las cifras no incluyen lo correspondiente a 131 municipios, distribuidos en veinte entidades federativas, mismos que al momento de la aplicación del cuestionario no contaron con datos o elementos para responder sobre este tema. Este asunto no aplica a los 16 gobiernos delegacionales de las demarcaciones territoriales en las que se divide el Distrito Federal.

Cuadro 49. Población penitenciaria reclusa en penales estatales por entidad federativa, correspondiente a los fueros Común y Federal

Entidad federativa	Total general	%
Aguascalientes	1,352	0.6
Baja California	13,683	6.1
Baja California Sur	1,652	0.74
Campeche	1,456	0.65
Chiapas	4,775	2.13
Chihuahua	8,081	3.6
Ciudad de México	32,005	14.26
Coahuila	2,396	1.07
Colima	2,562	1.14
Durango	3,114	1.39
Estado de México	26,060	11.61
Guanajuato	4,590	2.05
Guerrero	4,955	2.21
Hidalgo	3,853	1.72
Jalisco	16,189	7.22
Michoacán	5,141	2.29
Morelos	3,451	1.54
Nayarit	2,955	1.32
Nuevo León	7,280	3.24
Oaxaca	4,088	1.82
Puebla	7,845	3.5
Querétaro	2,037	0.91
Quintana Roo	3,628	1.62
San Luis Potosí	2,688	1.2
Sinaloa	5,761	2.57
Sonora	8,676	3.87
Tabasco	3,949	1.76
Tamaulipas	5,883	2.62
Tlaxcala	749	0.33
Veracruz	7,106	3.17
Yucatán	1,465	0.65
Zacatecas	1,564	0.7
Total	200,989	89.6

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en el *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, Comisión Nacional de Seguridad, octubre de 2016.

Nota: La suma no corresponde al cien por ciento debido a que no se toma en cuenta a la población reclusa en los centros penitenciarios federales, los cuales representan el 10.4 por ciento.

Cuadro 50. Población penitenciaria según situación jurídica y sexo por entidad federativa
Fuero Común

Entidad federativa	Procesados				Sentenciados				Total	%
	Hombres	Mujeres	Subtotal	%	Hombres	Mujeres	Subtotal	%		
Aguascalientes	449	51	500	41.88	658	36	694	58.12	1,194	88.31
Baja California	3,527	203	3,730	33.64	7,116	242	7,358	66.36	11,088	81.03
Baja California Sur	913	39	952	68.34	434	7	441	31.66	1,393	84.32
Campeche	465	19	484	37.15	796	23	819	62.86	1,303	89.49
Chiapas	2,284	122	2,406	51.73	2,176	69	2,245	48.27	4,651	97.40
Chihuahua	2,640	186	2,826	39.63	4,184	121	4,305	60.37	7,131	88.24
Ciudad de México	1,983	233	2,216	7.76	25,139	1,188	26,327	92.24	28,543	89.18
Coahuila	594	34	628	26.77	1,641	77	1,718	73.23	2,346	97.91
Colima	1,146	60	1,206	52.07	1,064	46	1,110	47.93	2,316	90.40
Durango	1,914	146	2,060	68.87	888	43	931	31.13	2,991	96.05
Estado de México	9,330	626	9,956	40.04	14,079	829	14,908	59.96	24,864	95.41
Guanajuato	1,679	89	1,768	42.17	2,323	102	2,425	57.83	4,193	91.35
Guerrero	1,773	136	1,909	46.46	2,087	113	2,200	53.54	4,109	82.93
Hidalgo	936	85	1,021	28.21	2,423	175	2,598	71.79	3,619	93.93
Jalisco	6,520	381	6,901	53.78	5,753	178	5,931	46.22	12,832	79.26
Michoacán	1,727	119	1,846	44.32	2,227	92	2,319	55.68	4,165	81.02
Morelos	539	62	601	21.16	2,129	110	2,239	78.84	2,840	82.30
Nayarit	1,095	81	1,176	41.88	1,572	60	1,632	58.12	2,808	95.03
Nuevo León	1,423	106	1,529	26.7	4,002	195	4,197	73.3	5,726	78.65
Oaxaca	1,993	107	2,100	57.50	1,508	44	1,552	42.50	3,652	89.33
Puebla	2,723	213	2,936	39.45	4,254	252	4,506	60.55	7,442	94.86
Querétaro	549	34	583	31.21	1,216	69	1,285	68.79	1,868	91.70
Quintana Roo	2,054	111	2,165	63.4	1,209	41	1,250	36.6	3,415	94.13
San Luis Potosí	979	42	1,021	40.74	1,431	54	1,485	59.26	2,506	93.23
Sinaloa	1,883	75	1,958	42.14	2,615	73	2,688	57.86	4,646	80.65
Sonora	1,897	104	2,001	25.38	5,710	174	5,884	74.62	7,885	90.88
Tabasco	1,352	88	1,440	37.76	2,308	66	2,374	62.24	3,814	96.58
Tamaulipas	1,351	124	1,475	31.21	3,118	133	3,251	68.79	4,726	80.33
Tlaxcala	312	34	346	51.49	301	25	326	48.51	672	89.72
Veracruz	2,211	188	2,399	34.65	4,351	174	4,525	65.35	6,924	97.44
Yucatán	389	17	406	29.44	946	27	973	70.56	1,379	94.13
Zacatecas	373	33	406	36.51	677	29	706	63.49	1,112	71.10

FUENTE: Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Comisión Nacional de Seguridad, octubre de 2016.

Cuadro 51. Población penitenciaria según situación jurídica y sexo por entidad federativa
Fuero Federal

Entidad federativa	Procesados				Sentenciados				Total	%	Total general	%
	Hombres	Mujeres	Subtotal	%	Hombres	Mujeres	Subtotal	%				
Aguascalientes	56	6	62	39.24	88	8	96	60.76	158	11.69	1,352	0.6
Baja California	1,046	99	1,145	44.12	1,375	75	1,450	55.88	2,595	18.97	13,683	6.1
Baja California Sur	127	11	138	53.28	115	6	121	46.72	259	15.68	1,652	0.74
Campeche	77	11	88	57.52	55	10	65	42.48	153	10.51	1,456	0.65
Chiapas	49	11	60	48.39	52	12	64	51.61	124	2.6	4,775	2.13
Chihuahua	392	51	443	46.63	484	23	507	53.37	950	11.76	8,081	3.6
Ciudad de México	176	40	216	6.24	3,096	150	3,246	93.76	3,462	10.82	32,005	14.26
Coahuila	20	3	23	46.00	23	4	27	54.00	50	2.09	2,396	1.07
Colima	112	8	120	48.78	120	6	126	51.22	246	9.6	2,562	1.14
Durango	65	7	72	58.54	49	2	51	41.46	123	3.95	3,114	1.39
Estado de México	498	74	572	47.83	574	50	624	52.17	1,196	4.59	26,060	11.61
Guanajuato	104	11	115	28.97	269	13	282	71.03	397	8.65	4,590	2.05
Guerrero	341	25	366	43.26	459	21	480	56.74	846	17.07	4,955	2.21
Hidalgo	159	18	177	75.64	50	7	57	24.36	234	6.07	3,853	1.72
Jalisco	2,545	59	2,604	77.57	700	53	753	22.43	3,357	20.74	16,189	7.22
Michoacán	627	24	651	66.7	308	17	325	33.3	976	18.98	5,141	2.29
Morelos	163	4	167	27.33	444		444	72.67	611	17.71	3,451	1.54
Nayarit	17	5	22	14.97	117	8	125	85.03	147	4.97	2,955	1.32
Nuevo León	299	40	339	21.81	1,138	77	1,215	78.19	1,554	21.35	7,280	3.24
Oaxaca	225	41	266	61.01	157	13	170	38.99	436	10.67	4,088	1.82
Puebla	172	13	185	45.91	197	21	218	54.09	403	5.14	7,845	3.5
Querétaro	88	8	96	56.8	68	5	73	43.2	169	8.3	2,037	0.91
Quintana Roo	135	13	148	69.48	59	6	65	30.52	213	5.87	3,628	1.62
San Luis Potosí	72	11	83	45.6	94	5	99	54.4	182	6.77	2,688	1.2
Sinaloa	358	33	391	35.07	691	33	724	64.93	1,115	19.35	5,761	2.57
Sonora	165	51	216	27.31	516	59	575	72.69	791	9.12	8,676	3.87
Tabasco	81	11	92	68.15	35	8	43	31.85	135	3.42	3,949	1.76
Tamaulipas	495	36	531	45.89	604	22	626	54.11	1,157	19.67	5,883	2.62
Tlaxcala	18	1	19	24.68	51	7	58	75.32	77	10.28	749	0.33
Veracruz	113	12	125	68.68	53	4	57	31.32	182	2.56	7,106	3.17
Yucatán	9	2	11	12.79	69	6	75	87.21	86	5.87	1,465	0.65
Zacatecas	195	23	218	48.23	224	10	234	51.77	452	28.9	1,564	0.7

FUENTE: Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Comisión Nacional de Seguridad, octubre de 2016.

Cuadro 52. Población penitenciaria según fuero, situación jurídica y sexo por institución penitenciaria federal

Institución penitenciaria	Fuero Común						Fuero Federal					
	Procesados			Sentenciados			Procesados			Sentenciados		
	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal
CEFEREPSI	5	s.d.	5	61	s.d.	61	66	s.d.	66	111	s.d.	102
CEFERESO No. 1 Altiplano	40	s.d.	40	56	s.d.	56	96	s.d.	96	634	s.d.	72
CEFERESO No. 2 Occidente	22	s.d.	22	19	s.d.	19	41	s.d.	41	808	s.d.	190
CEFERESO No. 3 Noreste	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
CEFERESO No. 4 Noroeste	73	s.d.	73	31	s.d.	31	104	s.d.	104	2,216	s.d.	535
CEFERESO No. 5 Oriente	56	s.d.	56	36	s.d.	36	92	s.d.	92	1,919	s.d.	586
CEFERESO No. 6 Sureste	16	s.d.	16	63	s.d.	63	79	s.d.	79	45	s.d.	268
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	8	s.d.	8	64	s.d.	64	72	s.d.	72	143	s.d.	199
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	1	s.d.	1	95	s.d.	95	96	s.d.	96	187	s.d.	274
CEFERESO No. 9 Norte	20	s.d.	20	81	s.d.	81	101	s.d.	101	287	s.d.	440
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	20	s.d.	20	78	s.d.	78	98	s.d.	98	1,567	s.d.	697
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	32	s.d.	32	295	s.d.	295	327	s.d.	327	744	s.d.	1,264
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	33	s.d.	33	439	s.d.	439	472	s.d.	472	256	s.d.	1,336
CEFERESO No. 14 CPS Durango	98	s.d.	98	379	s.d.	379	477	s.d.	477	1,341	s.d.	652
CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	28	s.d.	28	521	s.d.	521	549	s.d.	549	671	s.d.	832
CEFERESO No. 16 CPS Morelos	s.d.	17	17	s.d.	25	25	42	s.d.	42	s.d.	888	350
Complejo Penitenciario Islas Marias	1	s.d.	1	310	3	313	314	s.d.	314	7	s.d.	715
Total	453	17	470	2,528	28	2,556	3,026	888	11,824	10,936	371	8,533

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, Comisión Nacional de Seguridad, octubre de 2016.

CEFEREPSI: Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial.

CEFERESO: Centro Federal de Readaptación Social.

Nota: La población penitenciaria reclusa en penales federales corresponde al 10.4% de la población total penitenciaria.

s.d. Sin dato.

Cuadro 53. Número de centros, espacios, población privada de la libertad y sobrepoblación por entidad federativa

Entidad federativa	Número de centros	%	Espacios (A)	%	Población privada de la libertad (B)	Sobrepoblación	
						Absoluta (A-B)	Relativa (%) ^x ((B/A)-1)x100
Aguascalientes	4	1.05	1,864	0.88	1,352	-512	-27.47
Baja California	5	1.32	14,823	6.97	13,683	-1,140	-7.69
Baja California Sur	5	1.32	1,734	0.81	1,652	-82	-4.73
Campeche	2	0.53	1,828	0.86	1,456	-372	-20.35
Chiapas	19	5.00	4,605	2.16	4,775	170	3.69
Chihuahua	9	2.37	7,616	3.58	8,081	465	6.11
Ciudad de México	13	3.42	23,947	11.25	32,005	8,058	33.65
Coahuila	6	1.58	3,274	1.54	2,396	-878	-26.82
Colima	3	0.79	3,587	1.69	2,562	-1,025	-28.58
Durango	10	2.63	2,253	1.06	3,114	861	38.22
Estado de México	22	5.79	13,258	6.23	26,060	12,802	96.56
Guanajuato	10	2.63	5,802	2.73	4,590	-1,212	-20.89
Guerrero	15	3.95	3,894	1.83	4,955	1,061	27.25
Hidalgo	17	4.47	2,263	1.06	3,853	1,590	70.26
Jalisco	34	8.95	10,289	4.84	16,189	5,900	57.34
Michoacán	16	4.21	9,658	4.54	5,141	-4,517	-46.77
Morelos	5	1.32	2,047	0.96	3,451	1,404	68.59
Nayarit	19	5.00	1,392	0.65	2,955	1,563	112.28
Nuevo León	15	3.95	7,352	3.46	7,280	-72	-0.98
Oaxaca	15	3.95	4,204	1.98	4,088	-116	-2.76
Puebla	22	5.79	6,012	2.83	7,845	1,833	30.49
Querétaro	4	1.05	3,328	1.56	2,037	-1,291	-38.79
Quintana Roo	6	1.58	2,572	1.21	3,628	1,056	41.06
San Luis Potosí	6	1.58	3,062	1.44	2,688	-374	-12.21
Sinaloa	4	1.05	6,694	3.15	5,761	-933	-13.94
Sonora	13	3.42	7,848	3.69	8,676	828	10.55
Tabasco	15	3.95	3,448	1.62	3,949	501	14.53
Tamaulipas	7	1.84	7,050	3.31	5,883	-1,167	-16.55
Tlaxcala	2	0.53	1,013	0.48	749	-264	-26.06
Veracruz	17	4.47	6,946	3.26	7,106	160	2.3
Yucatán	4	1.05	3,013	1.42	1,465	-1,548	-51.38
Zacatecas	19	5.00	2,225	1.05	1,564	-661	-29.71

FUENTE: *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, Comisión Nacional de Seguridad, octubre de 2016.

Nota 1: Valores negativos equivalen a lugares disponibles en el Sistema Nacional Penitenciario.

Nota 2: El porcentaje se obtiene en relación con la población total de cada entidad federativa y centro federal.

Cuadro 54. Número de centros, espacios, población privada de la libertad y sobrepoblación por institución penitenciaria federal.

Institución penitenciaria	Número de centros	Capacidad (A)	Población privada de la libertad (B)	Sobrepoblación	
				Absoluta (A-B)	Relativa (%)x ((B/A)-1)x100
CEFEREPSI	1	460	279	-181	-39.35
CEFERESO No. 1 Altiplano	1	836	802	-34	-4.07
CEFERESO No. 2 Occidente	1	1,040	1,039	-1	-0.1
CEFERESO No. 3 Noreste	1	836	0	-836	-100
CEFERESO No. 4 Noroeste	1	3,794	2,855	-939	-24.75
CEFERESO No. 5 Oriente	1	3,078	2,597	-481	-15.63
CEFERESO No. 6 Sureste	1	720	392	-328	-45.56
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	1	480	414	-66	-13.75
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	1	812	557	-255	-31.4
CEFERESO No. 9 Norte	1	1,148	828	-320	-27.87
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	1	2,520	2,362	-158	-6.27
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	1	2,520	2,335	-185	-7.34
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	1	2,520	2,064	-456	-18.1
CEFERESO No. 14 CPS Durango	1	2,520	2,470	-50	-1.98
CEFERESO No. 15 CPS Chiapas	1	2,520	2,052	-468	-18.57
CEFERESO No.16 CPS Morelos	1	2,528	1,280	-1,248	-49.37
Complejo Penitenciario Islas Marias	1	5,556	1,057	-4,499	-80.98

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, Comisión Nacional de Seguridad, octubre de 2016.

Nota 1: Valores negativos equivalen a lugares disponibles en el Sistema Nacional Penitenciario.

Nota 2: El porcentaje se obtiene en relación con la población total de cada entidad federativa y centro federal.

CEFEREPSI: Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial.

CEFERESO: Centro Federal de Readaptación Social.

Combate a la Delincuencia Organizada

EL TEMA DE SEGURIDAD NACIONAL de mayor relevancia en los últimos diez años sin duda alguna ha sido el combate a la delincuencia organizada, la cual inició de forma sistemática el gobierno de Felipe Calderón el 11 de diciembre de 2006, fecha en que se anunció la implementación del Operativo Conjunto Michoacán.¹ De acuerdo con el diagnóstico del expresidente, “El crimen organizado busca el control territorial”, advierte el mandatario; “será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco, dice. No hay regreso; son ellos o nosotros”.²

¹ *Reforma*, “Guerra contra el narco costó dinero, tiempo, vidas...”, *Suplemento Forma y Fondo*, 11 de diciembre de 2016, p. 10.

² Raúl Benítez Manaut, Abelardo Rodríguez Sumano y Armando Rodríguez Luna (eds.), *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2009*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2009, p. 17, en: <http://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/analisis_de_seguridad_1.pdf>.

Para Luis Astorga el diagnóstico tiene raíces más profundas, ya que “los criminales aprovechan las diferencias políticas de los partidos gobernantes en los niveles federal, estatal y municipal, la fragmentación de la capacidad del Estado derivada de ellas, la corrupción de funcionarios y agentes de seguridad, la debilidad de la sociedad civil y el temor, la complacencia y la complicidad de algunos sectores de la misma.”³

Esta perspectiva analítica se complementa con lo planteado por Sergio Aguayo y Raúl Benítez Manaut, quienes afirman que en realidad en México se llevan a cabo tres guerras diferentes: 1) la que libran entre sí las organizaciones criminales por el control de territorios, rutas de tránsito y negocios de todo tipo, la más evidente; 2) la ofensiva lanzada por el gobierno federal contra ellas y; 3) la lucha del Estado contra sí mismo. Por la corrupción, las organizaciones criminales han penetrado en múltiples parcelas de los tres niveles de gobierno. Esto quiere decir que la parte “limpia” del Estado se enfrenta con los sectores “contaminados”.⁴

Es en este contexto en el cual este apartado estadístico recupera las cifras más relevantes disponibles para analizar con la frialdad de los números cuál es el balance de este combate. Para ello, se retoman cifras desde el año 2000 con el objetivo de colocar en una perspectiva más amplia diversos aspectos que componen la política del Estado mexicano contra las organizaciones criminales que operan en el país.

Como punto de partida se examinan datos relacionados con la capacidad de erradicación y aseguramiento de drogas, armas y otros por parte de los últimos tres gobiernos. Asimismo, en la medida que un componente clave de la estrategia mexicana en este ámbito es la captura de los líderes criminales, se revisan las cifras de estos miembros que han sido detenidos y extraditados a Estados Unidos.

Por otra parte, se revisan los resultados que la utilización intensiva de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública ha dejado en la última década. Se toma en cuenta desde la cantidad de elementos del Ejército y la Marina que han sido desplegados en el territorio, así como las bajas que en diferentes circunstancias han padecido.

De igual forma, se revisa el panorama actual de la geografía criminal en el país, la cual cabe señalar, se ha atomizado y dispersado hacia diferentes estados del país. Esto ha conllevado el incremento de otras actividades criminales adicionales al tráfico de drogas, tales como el secuestro o la extorsión.

El apartado también toma en cuenta otro factor importante como es el consumo de drogas tanto en Estados Unidos como en México. Dado el impacto que esto ha tenido sobre la sociedad y particularmente sobre los jóvenes, se ahonda en este tema con diversos datos estadísticos.

En síntesis, el apartado tiene el objetivo de presentar al lector información cuantitativa relevante para que desde diversas perspectivas pueda realizar una evaluación sobre el saldo que el combate a la delincuencia organizada ha dejado.

³ Luis Astorga, “¿Qué querían que hiciera?” *Inseguridad y delincuencia organizada en el gobierno de Felipe Calderón*, Grijalbo, México, junio de 2015, p. 13.

⁴ Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut, “Introducción: las violencias. Balance, efectos y prospectiva”, *Atlas de la seguridad y la defensa de México 2012*, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, México, 2012, p. 12, http://www.casade.org/PublicacionesCasade/Atlas2012/Portada_Preliminares.pdf

Cuadro 55. Lucha contra el narcotráfico 2000-2016¹

Años	Total ²	Erradicación de cultivos ilícitos (hectáreas)					Aseguramientos			
		Marihuana		Amapola		Marihuana (Toneladas)	Cocaína	Goma de opio (Kilogramos)		Psicotrópicos (Unidades)
		Marihuana	Amapola							
2000	46,779.3	31,061.4	15,717.9			2,050.8	23.2	469.4	299.1	3,418,369
2001	47,851.6	28,735.1	19,116.5			1,839.4	30.0	516.5	269.6	8,350,246
2002	49,932.8	30,774.9	19,157.9			1,633.3	12.6	309.9	282.7	5,343,064
2003	56,619.3	36,585.3	20,034.0			2,247.8	21.2	198.5	306.2	8,414,323
2004	46,778.1	30,852.5	15,925.6			2,208.4	26.8	464.7	302.4	21,631,745
2005	52,466.1	30,856.9	21,609.2			1,795.7	30.8	276.0	461.7	11,360,933
2006	47,051.4	30,161.5	16,889.9			1,902.1	21.3	12.5	333.8	3,364,815
2007	34,726.2	23,315.7	11,410.5			2,213.4	48.0	307.6	317.2	2,657,002
2008	31,849.5	18,660.2	13,189.3			1,684.0	19.6	217.6	296	31,848,106
2009	31,514.3	16,703.5	14,810.8			2,094.7	21.5	816.3	286	9,106,275
2010	34,065.7	18,581.4	15,484.3			2,313.4	9.9	1,195.3	373.6	17,382,432
2011	29,819.8	13,430.3	16,389.4			1,798.9	11.3	1,451.9	696.6	1,026,293
2012	24,950.9	9,164.7	15,786.2			1,310.7	3.4	1,615.3	246.6	221,677
2013 ^{iv}	20,026.3	5,364.2	14,662.2			972.6	6.5	240.6	424.5	1,227,543
2014 ^{iv}	27,701.9	5,806.8	21,895.1			872.3	4.7	1,633.3	421.3	421,011
2015 ^{iv}	32,411.2	6,012.1	26,399.2			1,291.9	9.0	1,400.2	603	7,784,428
2016 ^{iv}	18,426.8	2,459.8	15,967.0			414.7	4.2	86.4	194.9	25,950

FUENTE: elaboración CASEDE, “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

^{iv} Cifras preliminares. Para 2016, datos preliminares al 31 de julio.

¹ Cifras autorizadas por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia de la Procuraduría General de la República.

² La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

Nota: Las cifras fueron actualizadas por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República.

Cuadro 56. Comparativo entre tres gobiernos 2001-2015. Estimación del valor de la droga asegurada¹
Dólares corrientes

2001-2003			
Tipo de droga decomisada	Cantidad de droga asegurada (kgs) ¹	Precio por 1kg de la droga	Valor de la droga asegurada
Cocaína	63,800	7,880	502,744,000
Marihuana	5,720,500	80	457,640,000
Heroína	858.5	32,850	28,201,725
Total			988,585,725
2007-2009			
Tipo de droga decomisada	Cantidad de droga asegurada (kgs) ¹	Precio por 1kg de la droga	Valor de la droga asegurada
Cocaína	89,100	12,5000	1,113,750,000
Marihuana	5,992,100	80	479,368,000
Heroína	899.2	35,000	31,472,000
Total			1,624,590,000
2013-2015 ^p			
Tipo de droga decomisada	Cantidad de droga decomisada (kgs)	Precio por 1kg de la droga	Valor de la droga asegurada
Cocaína	20,200	12,500	252,500,000
Marihuana	3,136,800	80	250,944,000
Heroína	1,448.8	35,000	50,708,000
Total			554,152,000

FUENTE: elaboración CASEDE. “Anexo Estadístico”, *World Drug Report*, Organización de las Naciones Unidas, 2010 y 2015.

^{p/} Cifras preliminares. Para 2015, datos preliminares al 31 de julio.

¹ Se tomó en cuenta el valor por kilo de cocaína, marihuana y heroína a precio de mayoreo con base en *UNODC Statistics*, en: <<https://data.unodc.org/?lf=1&lng=en>>.

Nota: El precio de la marihuana se calcula con base en el valor de compra de un kilo a los productores.

Cuadro 57. Aseguramientos de armamentos, vehículos terrestres, marítimos y aeronaves.
Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina. Comparativo entre tres gobiernos 2000-2016¹

SEDENA				
Aseguramientos	2001-2006	2007-2012	2013-2016 ^{p/}	Total
Aeronaves	117	537	66	720
Armas	10,733	125,623	23,423	159,779
Embarcaciones	214	226	42	482
Pistas aéreas clandestinas	4,608	3,898	1,225	9,731
Vehículos terrestres	5,830	53,889	29,443	89,162

SEMAR				
Aseguramientos	2001-2006	2007-2012	2013-2016 ^{p/}	Total
Aeronaves	1	0	0	1
Armas	28	4,064	2,783	6,875
Embarcaciones	236	202	86	524
Pistas aéreas clandestinas	2	0	0	2
Vehículos terrestres	38	1,850	2,085	3,973

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

^{p/} Cifras preliminares a julio de 2016.

¹ Se sumaron los principales resultados en el combate al narcotráfico de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

Cuadro 58. Armas aseguradas.
Comparativo entre cuatro gobiernos 1995-2016¹

Presidente	Años	Armas aseguradas ²
Ernesto Zedillo	1995-2000	57,336
Vicente Fox	2001-2006	37,385
Felipe Calderón	2007-2012	163,420
Enrique Peña Nieto	2013-2016	31,442
Total		289,583

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

¹ De 2013 a 2015, cifras preliminares. Para 2016, datos al 31 de julio.

² Incluye armas largas y cortas.

Cuadro 59. Detenidos en el marco del combate al narcotráfico¹ según nacionalidad 2000-2016

Nacionalidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ^{p/}	2014 ^{p/}	2015 ^{p/}	2016 ^{p/}
Mexicanos	15,369	16,091	13,815	13,167	22,966	28,332	18,707	29,057	28,195	41,699	31,893	41,264	28,483	20,104	26,918	24,442	9,762
Extranjeros	666	490	416	404	493	319	207	324	435	443	425	411	330	381	458	392	197
Total	16,035	16,581	14,231	13,571	23,459	28,651	18,914	29,381	28,630	42,142	32,318	41,675	28,813	20,485	27,376	24,834	9,959

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en el “Anexo Estadístico”, Cuarto Informe de Gobierno, 2015-2016.

^{p/} Cifras preliminares. Para 2016 datos preliminares al 31 de julio.

¹ Se refiere a los detenidos por la comisión de delitos contra la salud, que comprende la posesión, producción, transporte, tráfico, comercio y suministro de drogas; y delitos conexos, donde se presentan los referentes a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; asociación delictuosa; robo en carretera; Ley General de Población; ataque a las vías generales de comunicación, entre otros.

Cuadro 60. Personas entregadas en extradición por México 2014-2016

País	2014 ¹	2015 ²	2016 ³	Total
España	1	0	0	1
Perú	0	0	1	1
Eslovaquia	0	0	1	1
Argentina	0	0	1	1
Alemania	0	0	1	1
Estados Unidos	65	42	86	193
Holanda	0	1	0	1

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en el Cuarto Informe de Labores, Procuraduría General de la República 2015-2016.

¹ Cifras del 1º de septiembre de 2013 al 31 de julio de 2014.

² Cifras del 1º de septiembre de 2014 al 30 de junio de 2015.

³ Cifras del 1º de septiembre de 2015 al 30 de junio de 2016.

Cuadro 61. Miembros de los cuerpos de Seguridad y Defensa federales, estatales y locales fallecidos de 2006 a 2016

Institución	Fallecidos	Periodo
Policia Federal	552	Enero de 2006 a noviembre de 2016
SEDENA	481	Enero de 2006 a noviembre de 2016
SEMAR	74	Enero de 2006 a noviembre de 2016
PGR	105	2006-2012
Policías municipales	1,381	Diciembre de 2006 a noviembre de 2011
Policías estatales	401	Diciembre de 2006 a noviembre de 2011
Elementos de procuradurías locales	601	Diciembre de 2006 a noviembre de 2011

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Comisión Nacional de Seguridad; Sistema Institucional de Información y Estadística de la Procuraduría General de la República. Tomado de Marcos Muedano, “Matan a 1,200 de Fuerzas Federales”, *Excélsior*, 10 de diciembre de 2016, p. 21.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

PGR: Procuraduría General de la República.

Cuadro 62. Promedio de efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en el combate al narcotráfico 2000-2015

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
30,991	31,078	31,932	31,992	31,986	32,074	37,523	45,000	45,106	48,650	49,650	52,690	49,650	34,529	35,615	34,996

FUENTE: Secretaría de la Defensa Nacional, vía solicitud de información folio 0000700064516.

Cuadro 63. Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, por entidad federativa, grado militar y evento 2006-2016¹

Entidad federativa ²	Grado ³	Evento		Total
		Agresión con arma de fuego	Ejecución	
Tamaulipas	Tropa	77	1	78
	Oficiales	3	1	4
	Jefes	0	0	0
Total				82
Michoacán	Tropa	19	2	21
	Oficiales	1	1	2
	Jefes	2	1	3
Total				26
Sinaloa	Tropa	21	2	23
	Oficiales	2	0	2
	Jefes	0	0	0
Total				25
Guerrero	Tropa	9	8	17
	Oficiales	4	1	5
	Jefes	0	1	1
Total				23
Nuevo León	Tropa	12	9	21
	Oficiales	0	0	0
	Jefes	0	0	0
Total				21

FUENTE: elaboración CASEDE con datos de “Relación del personal fallecido en la aplicación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos del 1º de diciembre de 2006 al 1º de abril de 2016”, en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75099/REL_PNAL_COMBATE_NARC_010416.pdf>.

¹ Datos del 1º de diciembre de 2006 al 1º de abril de 2016.

² Se seleccionaron las cinco entidades federativas con el mayor número de fallecimientos durante la Campaña Permanente contra el Narcotráfico en el periodo seleccionado.

³ En el rubro de Tropa se incluyen los grados: soldado, cabo y sargento. En el rubro Oficiales se incluyen los grados: capitán, subteniente y teniente. En el rubro Jefes se incluyen: mayor y teniente coronel.

Cuadro 64. Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico, por entidad federativa y grado militar 2006-2016¹

Tamaulipas			Sinaloa			Michoacán			Guerrero			Nuevo León		
Grado	Fallecidos	Grado	Fallecidos	Grado	Fallecidos	Grado	Fallecidos	Grado	Fallecidos	Grado	Fallecidos	Grado	Fallecidos	Grado
Soldado	53	Soldado	23	Soldado	20	Soldado	18	Soldado	16	Soldado	16	Soldado	16	Soldado
Cabo	31	Cabo	12	Cabo	14	Cabo	7	Cabo	8	Cabo	8	Cabo	8	Cabo
Sargento 2°	14	Sargento 2°	10	Sargento 2°	5	Sargento 2°	4	Sargento 2°	4	Sargento 2°	4	Sargento 2°	4	Sargento 2°
Sargento 1°	2	Sargento 1°	1	Sargento 1°	1	Sargento 1°	2	Sargento 1°	1	Sargento 1°	1	Sargento 1°	1	Sargento 1°
Sargento	1	Sargento	0	Sargento	0	Sargento	0	Sargento	0	Sargento	0	Sargento	0	Sargento
Subteniente	1	Subteniente	1	Subteniente	2	Subteniente	0	Subteniente	1	Subteniente	1	Subteniente	1	Subteniente
Teniente	7	Teniente	3	Teniente	4	Teniente	5	Teniente	3	Teniente	3	Teniente	3	Teniente
Capitán 2°	1	Capitán 2°	2	Capitán 2°	2	Capitán 2°	1	Capitán 2°	0	Capitán 2°	0	Capitán 2°	0	Capitán 2°
Capitán 1°	0	Capitán 1°	0	Capitán 1°	0	Capitán 1°	0	Capitán 1°	0	Capitán 1°	0	Capitán 1°	0	Capitán 1°
Mayor	0	Mayor	1	Mayor	1	Mayor	0	Mayor	0	Mayor	0	Mayor	0	Mayor
Teniente Coronel	0	Teniente Coronel	0	Teniente Coronel	1	Teniente Coronel	1	Teniente Coronel	0	Teniente Coronel	0	Teniente Coronel	0	Teniente Coronel
Coronel	0	Coronel	0	Coronel	2	Coronel	0	Coronel	0	Coronel	0	Coronel	0	Coronel
SLD P.M. ²	1	Cadete	1	Cadete	0	Cadete	0	Cadete	0	Cadete	0	Cadete	0	Cadete
Total	111	Total	54	Total	52	Total	38	Total	33	Total	33	Total	33	Total

FUENTE: elaboración CASEDE con datos de “Relación del personal fallecido en la aplicación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/75099/REL_PNAL_COMBATE_NARC_010416.pdf>.

¹ Datos del 1° de diciembre de 2006 al 1° de abril de 2016.

² SLD. P.M. Soldados de la Policía Militar del Ejército.

Nota 1: Se seleccionaron las cinco entidades federativas con el mayor número de fallecimientos durante la Campaña Permanente contra el Narcotráfico en el periodo seleccionado.

Cuadro 65. Elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional fallecidos en la Campaña Permanente contra el Narcotráfico por arma o servicio 2006-2016¹

Arma o servicio	Elementos fallecidos
Infantería	259
Caballería	54
Policía Militar	31
Transmisiones	24
Sanidad	19
Piloto Aviador	17
Arma Blindada	14
Conductor	13
Fusilero Paracaidista	10
Artillería	6
Infantería Diplomado del Estado Mayor	4
Especialista en Electrónica de Aviación	4
Especialista en Mantenimiento Aéreo	3
Cocinero	2
Materiales de Guerra	2
Mecánico Automotriz	2
Intendencia	1
Escribiente	1
Armamento Aéreo	1
Informática	1
Jardinero	1
Auxiliar Carpintero	1
Peluquero	1
Herrero	1
Total	472

FUENTE: elaboración CASEDE con datos de “Relación del personal fallecido en la aplicación de la Campaña Permanente contra el Narcotráfico y la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos”, en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/75099/REL_PNAL_COMBATE_NARC_010416.pdf>.

¹ Datos del 1º de diciembre de 2006 al 1º de abril de 2016.

Cuadro 66. Efectivos de la Secretaría de la Defensa Nacional desplegados en la protección de instalaciones estratégicas 2007-2016

Año	Número de instalaciones estratégicas	Efectivos
2007	131	2,347
2008	132	2,487
2009	131	2,438
2010	131	10,545
2011	166	13,686
2012	218	4,220
2013	216	3,860
2014	215	4,474
2015	203	4,494
2016	209	5,018

FUENTE: elaboración CASEDE. Con base en *Informe de Labores*, Secretaría de la Defensa Nacional, 2007-2016.

Nota: Las instalaciones estratégicas son aquellas que por su ubicación geográfica son indispensables para la operación general del país, por ser consideradas centros de decisión político-financiera, las cuales forman parte de la estructura básica del desarrollo nacional y elementos fundamentales en la planta productiva del país.

Cuadro 67. Principales grupos de la delincuencia organizada y sus células criminales en México 2016

Grupo o Cártel	Células delictivas	Entidad federativa
De Sinaloa o Pacífico Ha sido el cártel dominante desde los años noventa en México. Es el que tiene mayor proyección internacional. Controla de forma monopolizada todo el estado de Sinaloa	• Gente Nueva • Los Cabrera • La Barredora • Cártel del Poniente y/o de La Laguna • El Aquiles y El Tigre • Los Artistas Asesinos (AA) y Los Mexicles	• Colima • Chihuahua y Sinaloa • Durango y Chihuahua • Guerrero • Durango y Coahuila • Baja California • Chihuahua
Los Beltrán Leyva Desprendimiento del Cártel del Pacífico, también conocido como Cártel del Pacífico Sur	• Los Mazatlecos • El 2MIL-El Panchillo y/o El Panchillo Huevos y/o El dos mil y/o El 2000 • Los Granados • Los Rojos • La Oficina • Los Ardillos • Cártel Independiente de Acapulco	• Sinaloa y Baja California Sur • Sonora • Guerrero, región de Tierra Caliente • Regiones Norte y Centro de Guerrero, Morelos • Aguascalientes y Baja California Sur • Regiones Montaña y Centro de Guerrero • Guerrero
Cártel del Golfo	• Metros, Rojos, Grupo Lacoste, Grupo Dragones, Grupo Bravo, Grupo Pumas, Grupo Apoyo Ceros, M3, Los Fresitas, Los Sierra, Los Pantera, Ciclones • Los Pelones	• Tamaulipas • Quintana Roo
Los Zetas Desprendimiento del Cártel del Golfo en 2010	• Sangre Zeta • Grupo Operativo Zetas, Comando Zetas, El Círculo y El Extranjero, Unidad Zetas, Néctar Lima, Grupo Delta Zeta • Los Negros • Fuerzas Especiales Zetas	• Veracruz • Coahuila y Nuevo León • Tamaulipas • Guanajuato • Tabasco, Quintana Roo y Tamaulipas
Grupo de los Arellano Félix	• Se ha dividido en múltiples células	• Baja California
Cártel de Juárez/La Línea	• Se ha dividido en múltiples células	• Chihuahua (Ciudad Juárez)
La Familia Michoacana	• Guerreros Unidos y/o La Nueva Empresa (grupo desertor) • La Empresa	• Morelos, Guerrero y Estado de México • Estado de México y Morelos
Los Caballeros Templarios Sucesores de La Familia Michoacana	• Los Tena (Fernando Cruz Mendoza) • Célula liderada por Homero González Rodríguez y/o Gonzalo González “El Gallito”	• Colima • Michoacán (Aquila, Coahuayana y Coalcomán de Vázquez Pallares) • Michoacán (Tumbiscatio y Apatzingán) • Guerrero, Estado de México y Guanajuato como área de influencia
Grupo Los Viagra	• Células desprendidas del desmantelamiento de Los Caballeros Templarios	• Michoacán
Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG)	• Los Cuinis (operadores financieros) • Los Mata-Zetas (principal brazo armado)	• Jalisco, Colima, Michoacán, Guanajuato, Nayarit, Guerrero, Veracruz y Ciudad de México
Disputa entre grupos por el control del tráfico de heroína	• Guerreros Unidos • Los Rojos	• Guerrero
Cártel Independiente de Cancún (en construcción)	• Existe un conflicto por el control territorial entre Los Zetas, el cártel del Golfo y Cártel Jalisco Nueva Generación	• Quintana Roo
Disputa entre grupos de la delincuencia organizada	• Células de: Los Caballeros Templarios, Cártel Jalisco Nueva Generación y cártel de Sinaloa o Pacífico	• Colima

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la solicitud de información de la Procuraduría General de la República, folio 0001700155116; Antonio Luigi Mazzitelli, “¿Mafias en México?”, *supra* Cuadro 1, p. 33. Jorge Monroy y Areli Quintero, “Osorio ignora informes de la PGR sobre el CJNG”, *El Economista*, 13 de mayo de 2015; Stratfor, “The Geography of Mexican Drug Cartels”, en: <<https://www.stratfor.com/image/geography-mexican-drug-cartels>>; Ignacio Alzaga, “PGR no tiene registro de cárteles en el DF”, *Milenio*, 4 de noviembre de 2015, en: <http://www.milenio.com/policia/PGR-registro-carteles-DF-grupos-celulas-pandillas-crimen-organizado-narcotrafico_0_622137801.html>.

Cuadro 68. Entidades federativas con mayor porcentaje de armas aseguradas 2013-2016

2013		2014		2015		2016	
Entidad federativa	Porcentaje Armas	Entidad federativa	Porcentaje Armas	Entidad federativa	Porcentaje Armas	Entidad federativa	Porcentaje Armas
Michoacán	24	Sinaloa	30	Tamaulipas	34	Tamaulipas	52
Estado de México	21	Michoacán	14	Guerrero	14	Guerrero	25
Tamaulipas	19	Sonora	13	Jalisco	14	Ciudad de México	4
Chiapas	15	Estado de México	12	Sinaloa	10	Michoacán	3
San Luis Potosí	8	Tamaulipas	11	Sonora	8	Sonora	2
Coahuila	3	Chihuahua	5	Distrito Federal	6	Jalisco	2
Morelos	3	Baja California	3	Estado de México	3	Tabasco	2
Sonora	3	Distrito Federal	2	Michoacán	3	Veracruz	2
Zacatecas	2	Nuevo León	2	Nuevo León	3	Zacatecas	2
Distrito Federal	1	Guerrero	2	Coahuila	2	Sinaloa	1
Sinaloa	1	Querétaro	2	Chihuahua	1	Estado de México	1
		Veracruz	2	Morelos	1		
		Guanajuato	1	Yucatán	0		
		Puebla	0	Puebla	0		
				Guanajuato	0		
				Baja California	0		
Total	100%	100%		100%		100%	

FUENTE: elaboración CASEDE. Con base en el *Cuarto Informe de Labores*, Procuraduría General de la República, 2015-2016.

Cuadro 69. Armas provenientes de Estados Unidos por estado de origen 2009-2014

Estado	Porcentaje
Texas	41.3
California	18.6
Arizona	14.6
Otros estados	13.3
Florida, Washington, Nevada, Colorado, Nuevo Mexico, Oklahoma, Illinois	12.3
Total	100.0

FUENTE: United States Accountability Office, Report to Congressional Requesters, "Firearms Trafficking. U.S. Efforts to Combat Firearms Trafficking to Mexico Have Improved, but Some Collaboration Challenges Remain", GAO-16-223, enero de 2016.

Cuadro 70. Prevalencia en el consumo de drogas en estudiantes de secundaria y bachillerato en México 2014

Estupefaciente	Alguna vez %	Último año %	Último mes %
Anfetaminas	2.5	1.8	0.9
Tranquilizantes	3.7	2.6	1.3
Marihuana	10.6	7.6	3.9
Cocaína	3.3	1.7	0.9
Crack ¹	1.6	n.d.	n.d.
Alucinógenos	1.9	1.2	0.6
Inhalables	5.8	3.6	1.9
Metanfetaminas	2.0	1.3	0.7
Heroína	0.9	0.5	0.3
Cualquier droga	17.2	12.2	6.7
Drogas médicas	5.8	3.9	2.0
Drogas ilegales	14.5	10.1	5.6

FUENTE: Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, Secretaría de Salud, 2014.

¹ Sólo se obtuvo la prevalencia total.

n.d. No disponible.

Cuadro 71. Porcentaje de personas de 12 años o más en Estados Unidos que presentan dependencia o abuso de sustancias específicas en el último año, 2002-2014

Dependencia o abuso en el último año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Drogas ilícitas	3	2.9	3	2.8	2.9	2.8	2.8	2.8	2.8	2.5	2.8	2.6	2.7
Marihuana y Hachís	1.8	1.8	1.9	1.7	1.7	1.6	1.7	1.7	1.8	1.6	1.7	1.6	1.6
Cocaína	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.3
Heroína	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Alucinógenos	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Inhalantes	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Psicoterapéuticos no recetados ¹	0.9	0.8	0.9	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0	0.9	0.9
Pain Relievers	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7
Tranquilizantes	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Estimulantes	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Sedantes	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
Drogas ilícitas y alcohol	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.3	1.1	1.0	1.1	1.0	1.0

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en *Behavioral Health Trends in the United States: Results from the 2014 National Survey on Drug Use and Health*, Center for Behavioral Health Statistics and Quality, Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), 2015.

¹ Las estimaciones en este rubro no incluyen datos de las nuevas categorías de metanfetamina añadidas en 2005 y 2006.

Nota: Los datos se presentan en porcentajes debido a que tienen en cuenta los cambios en el tamaño de la población total y facilitan la comparación y estimaciones de un año a otro.

Cuadro 72. Prevalencia anual en el uso de *cannabis*, opiáceos y opioides, cocaína, anfetaminas y éxtasis por región en el Continente Americano 2016

Región	Cannabis		Opioides		Opiáceos		Cocaína		Anfetaminas y estimulantes		Éxtasis	
	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)	Miles de personas	Prevalencia (porcentaje)
Centroamérica	810	2.9	40	0.2	20	0.07	170	0.6	240	0.9	30	0.1
Norteamérica	38,590	12.1	12,300	3.9	1,590	0.5	5,140	1.6	4,560	1.4	2,490	0.7
Continente Americano	48,970	7.5	13,350	2.0	2,090	0.3	9,710	1.5	7,600	1.2	3,080	0.4

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en “Anexo Estadístico”, World Drug Report, Organización de las Naciones Unidas, 2016.

Cuadro 73. Promedio de precio y pureza de drogas en Estados Unidos, 1990-2012

Dólares corrientes

Años	Cocaína		Crack		Heroína		Metanfetaminas		Marihuana	
	Precio por gramo ¹	Pureza %	Precio por gramo ²	Pureza %	Precio por gramo ²	Pureza %	Precio por gramo ³	Pureza %	Precio por gramo ³	Pureza %
1990	287	57	283	83	1,596	23	663	40	34	n.d.
1991	225	67	216	87	1,499	28	700	39	38	n.d.
1992	210	66	217	84	1,237	37	462	49	35	n.d.
1993	205	67	202	83	909	38	383	56	32	n.d.
1994	183	67	178	83	901	40	302	74	28	n.d.
1995	198	64	191	78	825	42	443	54	21	n.d.
1996	181	69	176	77	781	37	396	52	20	n.d.
1997	180	67	203	74	725	41	326	59	19	n.d.
1998	173	69	168	76	630	42	462	42	17	n.d.
1999	179	63	196	72	622	40	380	44	19	n.d.
2000	206	58	214	67	611	39	330	54	18	n.d.
2001	192	58	192	67	581	37	332	57	20	n.d.
2002	160	66	181	70	552	38	284	67	23	n.d.
2003	165	65	165	73	556	35	274	70	25	n.d.
2004	143	69	153	77	577	31	262	67	23	n.d.
2005	133	68	140	77	530	33	209	77	22	n.d.
2006	121	73	134	77	535	30	304	53	23	n.d.
2007	137	62	144	73	482	33	285	55	24	n.d.
2008	183	51	172	64	476	33	327	57	24	n.d.
2009	190	44	188	62	523	30	273	72	21	n.d.
2010	173	47	194	61	595	23	229	84	23	n.d.
2011	172	47	190	62	534	26	184	89	21	n.d.
2012	186	44	205	57	465	31	194	91	18	n.d.

FUENTE: *Data Supplement 2015, National Drug Control Strategy*, Executive Office of the President of the United States.¹ Precio de venta al menudeo por compra de dos gramos o menos.² Precio de venta al menudeo por compra de un gramo o menos.³ Precio de venta al menudeo por compra de diez gramos o menos.

n.d. No disponible.

Cuadro 74. Valor del mercado negro en México 2014

Millones de dólares

Tráfico de drogas	40,000
Tráfico de personas	7,500
Contrabando de petróleo y gas	3,000
Vestido, calzado y accesorios	2,061
Enseres para limpieza del hogar	512
Cosméticos, lociones y perfumes	168
Bebidas alcohólicas y tabaco	137
Productos farmacéuticos	73
Libros, audiocassetes, discos y discos compactos	38

FUENTE: Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), “Piratería. Entendiendo el mercado ‘sombra’ en México”, México, 2015; Havocscope, *Black Market Crime in Mexico*, en: <http://www.havocscope.com/tag/mexico/>.

Nota: Para calcular las cantidades, CIDAC obtuvo las probabilidades de comprar piratería en los canales específicos de venta mediante las respuestas de los encuestados de la Encuesta Nacional de Consumo de Piratería 2014 (respuesta a la pregunta: “¿Dónde comúnmente compra más estos productos (pirata)?”).

Cuadro 75. Estudiantes por entidad federativa que requieren apoyo o tratamiento debido al consumo de drogas 2014

Entidad federativa	Estudiantes
Aguascalientes	8,192
Baja California	15,776
Baja California Sur	3,244
Campeche	3,769
Chiapas	17,081
Chihuahua	24,831
Coahuila	14,547
Colima	3,507
Distrito Federal	101,412
Durango	8,661
Estado de México	139,252
Guanajuato	36,963
Guerrero	21,569
Hidalgo	16,091
Jalisco	51,211
Michoacán	19,222
Morelos	13,550
Nayarit	5,470
Nuevo León	22,594
Oaxaca	18,796
Puebla	32,708
Querétaro	13,477
Quintana Roo	10,514
San Luis Potosí	17,063
Sinaloa	7,510
Sonora	13,037
Tabasco	7,657
Tamaulipas	13,661
Tlaxcala	5,289
Veracruz	31,030
Yucatán	9,416
Zacatecas	6,865
Nacional	713,963

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, Secretaría de Salud, 2014.

Cuadro 76. Estudiantes por entidad federativa que requieren apoyo o tratamiento debido al consumo de drogas, por sexo 2014

Entidad federativa	Hombres	Mujeres
Aguascalientes	4,426	3,766
Baja California	8,712	7,065
Baja California Sur	1,476	1,768
Campeche	2,173	1,596
Chiapas	10,937	6,143
Chihuahua	14,259	10,571
Coahuila	8,204	6,342
Colima	1,805	1,702
Distrito Federal	51,672	49,740
Durango	5,730	2,930
Estado de México	75,587	63,664
Guanajuato	19,616	17,348
Guerrero	13,464	8,105
Hidalgo	10,437	5,654
Jalisco	29,623	21,588
Michoacán	9,735	9,486
Morelos	6,482	7,069
Nayarit	3,383	2,088
Nuevo León	11,122	11,472
Oaxaca	11,429	7,367
Puebla	19,633	13,075
Querétaro	8,169	5,309
Quintana Roo	6,595	3,919
San Luis Potosí	8,795	8,268
Sinaloa	4,907	2,603
Sonora	7,747	5,289
Tabasco	4,477	3,180
Tamaulipas	7,426	6,235
Tlaxcala	3,214	2,076
Veracruz	19,622	11,408
Yucatán	6,987	2,429
Zacatecas	3,898	2,967
Nacional	401,741	312,223

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, Secretaría de Salud, 2014.

Cuadro 77. Estudiantes por entidad federativa que requieren apoyo o tratamiento debido al consumo de drogas, por nivel educativo 2014

Entidad federativa	Secundaria	Bachillerato
Aguascalientes	4,005	4,187
Baja California	5,855	9,921
Baja California Sur	1,119	2,125
Campeche	1,874	1,895
Chiapas	8,379	8,702
Chihuahua	8,775	16,055
Coahuila	7,525	7,022
Colima	1,489	2,018
Distrito Federal	40,819	60,594
Durango	2,053	6,608
Estado de México	54,426	84,826
Guanajuato	17,575	19,388
Guerrero	12,933	8,636
Hidalgo	4,596	11,495
Jalisco	26,584	24,627
Michoacán	9,891	9,331
Morelos	5,585	7,965
Nayarit	2,253	3,218
Nuevo León	9,233	13,360
Oaxaca	8,847	9,949
Puebla	13,338	19,370
Querétaro	4,942	8,536
Quintana Roo	3,508	7,006
San Luis Potosí	8,430	8,633
Sinaloa	2,286	5,223
Sonora	5,046	7,990
Tabasco	4,104	3,553
Tamaulipas	6,525	7,135
Tlaxcala	2,546	2,743
Veracruz	17,496	13,534
Yucatán	3,347	6,068
Zacatecas	2,900	3,965
Nacional	308,285	405,678

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, Secretaría de Salud, 2014.

Cuadro 78. Consumo de drogas “alguna vez”, por rango etario 2014

Sustancia	Menor o igual a 13 Porcentaje	14 Porcentaje	15 Porcentaje	16 Porcentaje	17 Porcentaje	18 Porcentaje	Mayor o igual a 19 Porcentaje
Anfetaminas	1.7	2.7	3.1	3.6	2.9	4.6	4.7
Tranquilizantes	2.3	4.1	4.7	4.7	5.7	6.8	7.3
Marihuana	3.9	10.7	13.7	17.8	21.3	28.9	29.1
Cocaína	1.6	3.5	4.1	4.7	5.4	8.2	12.3
Crack ¹	0.8	1.9	2.1	2.0	2.4	3.8	5.1
Alucinógenos	0.7	1.8	2.5	3.2	3.7	5.8	6.3
Inhalables	4.0	7.9	6.8	7.1	6.2	8.6	10.2
Metanfetaminas	0.8	2.2	2.5	3.0	3.6	5.5	5.9
Heroína	0.7	1.0	1.0	0.9	0.7	1.5	1.0
Cualquier droga	9.4	18.8	21.3	24.8	27.8	35.6	37.2
Drogas médicas	3.7	6.3	7.0	7.7	8.0	10.3	11.2
Drogas ilegales	7.3	15.7	18.1	21.7	24.5	31.9	33.1

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, Secretaría de Salud, 2014.

¹ Sólo se obtuvo la prevalencia total.

Cuadro 79. Relación entre consumo de drogas “alguna vez” y tiempo dedicado al estudio 2014

Sustancia	No estudió Porcentaje	Medio tiempo Porcentaje	Tiempo completo Porcentaje
Anfetaminas	4.3	3.1	2.3
Tranquilizantes	5.2	4.1	3.6
Marihuana	19.4	11.5	9.9
Cocaína	8.0	4.3	2.8
Crack ¹	4.1	2.3	1.3
Alucinógenos	4.5	2.1	1.7
Inhalables	9.1	6.8	5.5
Metanfetaminas	4.9	2.3	1.8
Heroína	1.6	1.2	0.7
Cualquier droga	26.0	18.7	16.4
Drogas médicas	8.6	6.7	5.4
Drogas ilegales	23.4	15.8	13.7

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en la Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, Secretaría de Salud, 2014.

¹ Sólo se obtuvo la prevalencia total.

Cuadro 80. Edad de inicio de consumo de drogas en estudiantes de secundaria y bachillerato 2014

Entidad federativa	Menor o igual a 10	11-12	13-14	Mayor o igual a 15
	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Aguascalientes	10.3	23.8	43.7	22.3
Baja California	11.7	21.0	34.8	32.6
Baja California Sur	8.1	19.6	40.8	31.5
Campeche	11.8	19.3	39.2	29.7
Chiapas	12.9	25.2	32.1	29.7
Chihuahua	12.2	22.0	36.3	29.6
Coahuila	11.2	23.7	34.4	30.7
Colima	9.7	22.5	37.7	30.1
Distrito Federal	8.0	19.2	40.4	32.4
Durango	9.1	19.0	40.8	31.1
Estado de México	11.8	28.1	39.1	21.0
Guanajuato	9.6	25.8	36.0	28.6
Guerrero	13.2	28.3	35.2	23.2
Hidalgo	11.4	20.4	35.1	33.1
Jalisco	12.0	25.5	36.7	25.8
Michoacán	12.5	22.8	38.3	26.4
Morelos	14.0	22.1	34.2	29.7
Nayarit	11.8	24.7	38.7	24.9
Nuevo León	12.0	18.2	31.9	38.0
Oaxaca	17.3	17.9	39.4	25.4
Puebla	13.1	20.1	33.8	33.1
Querétaro	9.6	22.5	37.8	30.1
Quintana Roo	13.8	21.4	30.0	34.8
San Luis Potosí	10.2	20.8	41.4	27.6
Sinaloa	17.0	15.1	27.6	40.3
Sonora	5.3	18.6	41.8	34.3
Tabasco	17.3	22.8	33.6	26.2
Tamaulipas	15.9	25.3	34.5	24.2
Tlaxcala	12.0	21.0	35.4	31.6
Veracruz	16.6	30.1	36.7	16.6
Yucatán	10.7	23.2	32.1	34.0
Zacatecas	13.3	17.9	39.3	29.6
Nacional	11.7	23.3	37.1	27.8

FUENTE: elaboración CASEDE, con base en Encuesta Nacional de Consumo de Drogas en Estudiantes, Secretaría de Salud, 2014.

Derechos Humanos

LA VIOLENCIA DEL ESTADO y la violencia criminal se han convertido en los principales factores que inciden sobre el endeble estado de los derechos humanos en el país. En el ámbito de la seguridad y defensa, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y las instituciones de seguridad pública son entre las que reciben la mayor cantidad de quejas por violaciones a los derechos humanos ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Cabe señalar que en el contexto del combate a la delincuencia organizada se incrementaron las violaciones graves a los derechos humanos, entre las cuales se encuentran la tortura, los tratos crueles y/o degradantes y la desaparición cometida por particulares, así como la desaparición forzada. En este rubro, además de la responsabilidad de agentes del Estado, el involucramiento de grupos de la delincuencia organizada ha sido importante, aunque todavía no se cuenta con el instrumental estadístico preciso para determinar qué tanto. Lo que sí

se sabe es que violaciones graves como la detención arbitraria y los tratos crueles y/o degradantes se incrementaron de forma alarmante entre 2008 y 2012.

Este escenario es el que afecta más a la sociedad, debido a que se encuentra entre dos fuerzas con capacidad para utilizar la violencia armada, además de tener pocos asideros prácticos para hacer efectivo el respeto por los derechos humanos establecido en el Artículo Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, las violaciones de derechos humanos impactan directamente sobre el Estado de derecho, la cultura de la legalidad, el desarrollo del capital social, y en términos generales, sobre la posibilidad de desarrollar una sociedad más participativa en la vida pública, más cohesionada y con mayor confianza en las instituciones del Estado.

En este apartado se realiza una revisión sobre el estado de los derechos humanos en el país, tomando como referencia temas como las denuncias, quejas y recomendaciones emitidas por la CNDH, las violaciones graves, los registros de desapariciones por género, entre otras. Se establece por una parte cuál es la dimensión del problema de violaciones a derechos humanos en el país y, por la otra,

la participación de las instituciones del Estado tanto para la incidencia como para la respuesta frente al problema. Esto se retroalimenta negativamente por la impunidad con la que actúan algunos funcionarios del gobierno.

Se considera además el tema de la libertad de expresión, el cual en los últimos tres años ha sido declarado por Freedom House como uno de los países en el mundo más peligroso para ejercer el periodismo. Se trata de un derecho humano que permea toda la vida política, social y cultural de una sociedad. En este escenario los periodistas son los más vulnerables, ya que por un lado son los primeros en tener contacto con los hechos que moldean la realidad para convertirlos, después, en insumo de información para la sociedad. Por otro lado, no cuentan con las condiciones laborales adecuadas para desarrollar un periodismo con altos niveles éticos y profesionales. En este sector, los periodistas independientes son los que enfrentan los mayores riesgos.

La defensa de los derechos humanos tiene implicaciones directas para lograr disminuir los niveles de impunidad y corrupción que afectan estructuralmente la vida política, económica y social del país.

Cuadro 81. Las 10 principales autoridades señaladas en los registros de quejas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015

Autoridades	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CFE	60	67	68	518	101	223	1,187	198	n.d.	n.d.	229	262	1,012	432	n.d.	316
Semar	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	495	418	385	374	378
ISSSTE	n.d.	55	60	127	128	217	202	270	256	206	343	583	700	536	538	705
SEP	50	n.d.	52	121	195	201	n.d.	311	237	289	343	656	852	599	530	548
Policía Federal	n.d.	87	60	84	74	n.d.	146	136	284	197	595	767	802	619	580	783
PGR	231	342	293	586	671	675	516	671	769	680	537	769	742	735	487	761
OAD PRS Segob	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	514	226	220	216	240	480	799	934	1,292	1,177	1,308
INM	58	50	51	115	107	419	274	335	258	240	389	1,301	482	454	450	688
IMSS	123	163	224	440	481	803	794	1,015	1,007	701	1,083	1,668	1,876	1,660	1,542	2,185
Sedena	116	114	105	180	143	186	182	367	1,230	1,791	1,415	1,695	1,503	811	642	622

FUENTE: Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011-2015.

n.d. No disponible.

CFE: Comisión Federal de Electricidad.

Semar: Secretaría de Marina.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

PGR: Procuraduría General de la República.

OAD PRS Segob: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

INM: Instituto Nacional de Migración.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

Sedena: Secretaría de la Defensa Nacional.

Cuadro 82. Quejas de civiles y militares contra la Secretaría de la Defensa Nacional, según el estado de su trámite 2012-2016

Tipo de quejas y estado	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Quejoso civil	66	753	508	510	381	2,218
Quejoso militar	8	83	62	55	62	270
Quejas en trámite	0	17	30	76	240	363
Quejas concluidas	74	819	540	489	203	2,125
Total de quejas	74	836	570	565	443	2,488

FUENTE: Dirección General de Derechos Humanos, “Quejas y Recomendaciones, Gráficas de quejas”, Secretaría de la Defensa Nacional, en: <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/170827/GRAFICA_QUEJAS04122016.pdf>.

Nota: Datos de diciembre de 2012 al 3 de diciembre de 2016.

Cuadro 83. Expedientes de quejas registrados en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos según el estado de su trámite 2000-2015

Año	En trámite del año anterior	Registrados durante el año	Concluidos
2000	1,219	4,473	5,123
2001	569	3,626	3,461
2002	734	3,184	3,365
2003	553	3,518	3,342
2004	729	3,914	3,800
2005	843	5,294	4,717
2006	1,420	5,475	5,604
2007	1,291	5,244	4,993
2008	1,542	6,004	5,926
2009	1,620	6,083	6,026
2010	1,677	6,916	6,384
2011	2,209	10,392	8,747
2012	3,854	11,011	10,237
2013	4,628	9,008	9,806
2014	3,830	8,455	7,022
2015	5,263	9,980	10,157

FUENTE: Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2015.

Cuadro 84. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015

Año	Número de recomendaciones
2000	26
2001	38
2002	49
2003	52
2004	92
2005	51
2006	46
2007	70
2008	67
2009	78
2010	86
2011	95
2012	93
2013	86
2014	55
2015 ¹	59

FUENTE: Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2015.

¹ Se emitieron 59 recomendaciones y una por violaciones graves, la cual fue dirigida a la Comisión Nacional de Seguridad.

Cuadro 85. Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hacia autoridades e instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia 2000-2015

Autoridades e instituciones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Secretaría de la Defensa Nacional	2	0	0	1	0	0	0	6	14	30	22	25	15	3	1	2	121
Secretaría de Marina	0	0	0	0	3	2	1	1	2	1	6	6	6	7	1	0	36
Sistema de Justicia Militar	1	1	0	2	2	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Secretaría de Seguridad Pública	0	2	2	1	1	2	8	4	5	3	8	15	9	0	0	0	60
Comisión Nacional de Seguridad ¹	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	20	8	7	35
Policía Federal ²	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Procuraduría General de la República	3	5	2	0	0	1	4	1	4	8	2	6	3	5	4	3	51
Secretaría de Gobernación	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	0	0	0	5
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

FUENTE: Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2015.

¹ La Comisión Nacional de Seguridad asume las funciones de la Secretaría de Seguridad Pública a partir de 2013.

² Entre 2001 y 2009 la Policía Federal tenía el nombre de Policía Federal Preventiva.

Cuadro 86. Selección de violaciones graves a los derechos humanos. Quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015

Violaciones graves	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Retención ilegal	65	129	75	73	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	320	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Empleo arbitrario de la fuerza pública	0	0	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	327	466	481	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cateos y visitas domiciliarias ilegales	145	175	150	213	234	230	234	397	580	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Tortura	9	9	19	13	5	2	6	4	21	33	10	42	20	4	3	n.d.
Detención arbitraria	227	193	206	298	357	347	322	432	1,060	1,289	1,197	1,744	1,720	1,217	1,055	n.d.
Trato cruel y/o degradante	211	208	177	206	268	271	330	395	987	1,105	1,170	1,626	1,642	1,078	741	n.d.
Violación a los derechos de los migrantes	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	89	433	186	388	311	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2015.

n.d. No disponible.

Cuadro 87. Selección de violaciones graves a los derechos humanos.
Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2015

Violaciones graves	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Retención ilegal	2	1	1	1	1	2	2	4	3	13	3	14	8	10	4	n.d.
Empleo arbitrario de la fuerza pública	1	0	1	1	0	0	0	0	3	4	0	0	0	5	3	n.d.
Cateos y vistas domiciliarias ilegales	1	1	0	0	0	2	4	1	6	0	0	0	0	0	0	n.d.
Tortura	1	1	1	1	1	0	3	1	10	7	11	9	11	13	2	n.d.
Detención arbitraria	1	2	2	2	1	3	4	6	10	24	21	19	22	15	4	n.d.
Trato cruel y/o degradante	1	3	1	1	4	3	11	10	8	23	24	26	22	18	13	n.d.
Desaparición forzada o involuntaria de personas	0	0	0	0	1	2	0	0	0	2	0	3	5	0	1	n.d.

FUENTE: Informe de Actividades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2000-2015.
n.d. No disponible.

Cuadro 88. Homicidios de periodistas 2000-2016¹

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
CNDH	4	4	3	1	5	4	10	4	10	12	9	9	7	4	2	2	2	92
FEADLE	4	4	3	1	5	4	10	4	10	12	13	11	11	8	2	1	1	104

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de enero de 2000 al 31 de octubre de 2016.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

FEADLE: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión.

Cuadro 89. Homicidios de periodistas por entidad federativa y año 2000-2016¹

Entidad federativa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Baja California	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Chiapas	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Chihuahua	1	2	0	0	0	0	1	0	3	2	2	1	3	1	0	0	0	16
Ciudad de México	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4
Coahuila	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Durango	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	5
Estado de México	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	4
Guerrero	0	0	0	1	1	0	1	1	0	3	4	0	0	0	0	0	1	12
Jalisco	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Michoacán	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	4
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	3
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	1	1	0	0	6
Puebla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Sinaloa	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	1	0	2	0	0	0	7
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3
Tabasco	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tamaulipas	2	1	1	0	2	1	1	0	1	0	2	1	0	1	0	0	0	13
Veracruz	0	0	1	0	0	2	2	0	0	1	0	3	5	0	1	1	0	16
Total	4	4	3	1	5	4	10	4	10	12	13	11	11	8	2	1	1	104

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de enero de 2000 al 31 de octubre de 2016.

Cuadro 90. Homicidios de periodistas por región 2000-2016¹

Región	Entidades federativas	Número de homicidios
Noreste	Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas	23
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora	27
Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Querétaro	6
Centro	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala	11
Sureste	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán	37
Total		104

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de 2000 al 31 de octubre de 2016.

Cuadro 91. Averiguaciones previas iniciadas por delitos cometidos en agravio de medios de comunicación 2010-2016¹

Entidad federativa	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²
Chihuahua	0	0	1	2	0	0	0
Coahuila	0	0	0	3	0	0	0
Ciudad de México	0	0	0	0	0	1	0
Estado de México	0	0	0	0	0	1	0
Jalisco	0	0	0	1	0	0	0
Nuevo León	0	0	5	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	1	0	0	0
Tabasco	1	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	1	0	0	2	0
Veracruz	0	1	0	0	0	1	0

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo del 5 de octubre de 2010 al 31 de octubre de 2016.

² Corresponden a actas circunstanciadas.

Cuadro 92. Averiguaciones previas relacionadas con delitos contra periodistas, desglose por delito 2010-2016¹

Delito	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Abuso de autoridad	11	31	18	26	32	18	2
Acceso ilícito a sistemas y equipos de informática	0	1	2	3	2	1	0
Allanamiento de morada	0	0	0	2	3	1	0
Amenazas	11	45	45	66	67	64	12
Ataque a las vías generales de comunicación	0	0	2	1	1	0	0
Contra el honor	1	0	0	0	0	0	0
Contra la administración de justicia	0	0	0	0	1	0	0
Daño en propiedad ajena	2	5	5	16	5	6	1
Delincuencia organizada	0	0	0	0	1	1	0
Denuncia de hechos posiblemente constitutivos de delito	0	0	0	0	2	0	0
Ejercicio indebido del servidor público	0	0	0	1	0	0	0
Enriquecimiento ilícito	0	1	0	0	0	0	0
Extorsión	0	0	0	0	1	0	0
Falsedad en declaraciones	2	0	1	0	0	0	0
Falsificación de documentos	0	0	1	0	1	0	0
Homicidio	4	13	12	15	2	8	2
Intervención de comunicación privada	0	0	1	0	0	1	0
Intimidación	0	2	0	0	0	0	0
Lesiones	2	12	9	11	15	9	0
Ley General de Bienes Nacionales	0	0	0	0	10	0	0
Privación ilegal de la libertad	1	9	14	17	3	7	1
Robo	4	5	6	18	11	10	1
Secuestro	0	1	0	0	4	2	0
Tentativa de daño en propiedad ajena	0	0	0	1	0	0	0
Tentativa de extorsión	0	0	0	0	1	0	0
Tentativa de homicidio	1	6	0	0	4	2	1
Tentativa de privación ilegal de la libertad	0	1	1	1	0	0	0
Tentativa de robo	0	0	0	0	1	0	0
Tentativa de secuestro	0	0	0	0	0	1	0
Tortura	0	0	0	0	0	0	1
Violación a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	1	0	6	1	0	1	0
Violación a la Ley Federal de Derechos de Autor	1	0	1	1	1	0	0
Total	41	132	124	180	168	132	21

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo del 5 de octubre de 2010 al 31 de octubre de 2016.

Cuadro 93. Registro de periodistas desaparecidos 2000-2016¹

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
CNDH ²	0	0	0	0	0	1	1	3	1	2	4	1	5	3	1	1	0	23
FEADLE	0	0	0	0	0	1	1	3	1	2	5	2	6 ³	3	0	1	0	25

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de enero de 2000 al 31 de octubre de 2016.

² Los datos correspondientes a la CNDH corresponden a los comunicados de prensa que dicha dependencia emite.

³ Se registró la desaparición de dos periodistas, quienes posteriormente fueron localizados.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

FEADLE: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión.

Cuadro 94. Registro de periodistas desaparecidos por entidad federativa 2005-2016¹

Entidad federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Coahuila	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3
Guerrero	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Michoacán	0	0	0	1	2	1	0	0	0	0	0	0	4
Nuevo León	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
Sonora	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tabasco	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Tamaulipas	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	4
Veracruz	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	0	0	4
Zacatecas	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
Total	1	1	3	1	2	5	2	6	3	0	1	0	25

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de enero de 2005 al 31 de octubre de 2016.

Nota: La autoridad judicial correspondiente inició los registros de periodistas desaparecidos a partir de enero de 2005.

Cuadro 95. Registro de periodistas desaparecidos por región 2005-2016¹

Región del país	Entidades federativas	Número de desaparecidos
Noreste	Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas	13
Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa y Sonora	2
Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Querétaro	4
Centro	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala	0
Sureste	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán	6
Total		25

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de enero de 2005 al 31 de octubre de 2016.

Cuadro 96. Indagatorias instruidas por periodistas desaparecidos 2010-2016¹

Fuente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
FEADLE	1	2	6	3	0	1	0	13 ²

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo del 5 de octubre de 2010 al 31 de octubre de 2016.

² Se consideró la fecha de inicio de la investigación (Actas Circunstanciadas o averiguación previa).

FEADLE: Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión.

Cuadro 97. Inicios y determinaciones de averiguaciones previas instruidas por delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de comunicación 2010-2016¹

Concepto	Averiguaciones previas							Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Existencia anterior (rezago) ²	18	38	82	66	121	177	220	722
Iniciadas	41	131	124	179	167	116	21	779
Inicio por incompetencia interna	0	1	0	1	1	16	0	19
Reingresos	1	6	10	9	8	10	3	47
Total en trámite	60	176	216	255	297	319	244	1,567
Incompetencias	14	74	129	74	53	42	36	422
Consignaciones	7	16	14	18	17	21	9	102
Acumulaciones	0	2	4	31	9	10	1	57
No ejercicio de la acción penal	0	1	3	11	27	20	36	98
Reserva	0	0	0	0	2	4	16	22
Otros despachos (incompetencia a otras áreas de la PGR)	1	1	0	0	12	2	1	17
Total de despachos	22	94	150	134	120	99	99	718
Pendientes	38	82	66	121	177	220	145	849

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo del 5 de octubre de 2010 al 31 de octubre de 2016.

² Cierre anual.

PGR: Procuraduría General de la República.

Cuadro 98. Inicios y determinaciones de actas circunstanciadas instruidas por delitos cometidos en agravio de periodistas y medios de comunicación 2010-2016¹

Concepto	Actas circunstanciadas							Total
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Existencia anterior (rezago)	10	25	8	31	46	60	70	250
Iniciadas	34	58	94	168	198	178 ²	25	755
Total en trámite	44	83	102	199	244	238	95	1,005
Elevadas a acción penal	9	57	60	83	84	59	11	363
Archivo	10	18	11	70	100	109	62	380
Elevada a carpeta de investigación	0	0	0	0	0	0	17	17
Total de despachos	19	75	71	153	184	168	90	760
Pendientes	25	8	31	46	60	70	5	245

FUENTE: Informe Estadístico de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo del 5 de octubre de 2010 al 31 de octubre de 2016.

² Modificado por ajuste de la baja de una acta circunstanciada.

Cuadro 99. Solicitudes de periodistas para ingresar al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016

Año	Presentadas	Admitidas	No admitidas
2012 ¹	4	3	1
2013	54	49	5
2014	73	45	28
2015	80	74	6
2016 ²	44	40	4
Total	255	211	44

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

² Los datos corresponden al periodo de enero a octubre.

Cuadro 100. Solicitudes admitidas al Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, por entidad federativa 2012-2016

Entidad federativa	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Aguascalientes	0	1	0	0	0	1
Baja California	1	2	3	2	1	9
Baja California Sur	0	0	2	0	1	3
Campeche	0	0	1	0	2	3
Chiapas	0	6	1	5	6	18
Chihuahua	3	6	2	3	1	15
Ciudad de México	1	26	11	19	13	70
Coahuila	3	3	1	2	4	13
Colima	0	0	1	1	0	2
Durango	0	1	0	0	0	1
Estado de México	1	9	2	4	6	22
Guanajuato	0	1	1	0	0	2
Guerrero	3	3	7	10	10	33
Hidalgo	0	3	1	0	0	4
Jalisco	2	4	1	4	0	11
Michoacán	1	3	4	2	2	12
Morelos	0	1	1	2	1	5
Nayarit	0	0	0	1	0	1
Nuevo León	0	0	0	1	2	3
Oaxaca	3	6	5	2	4	20
Puebla	0	0	2	4	2	8
Querétaro	0	0	0	4	4	8
Quintana Roo	0	2	0	5	1	8
San Luis Potosí	0	2	1	3	3	9
Sinaloa	0	2	0	2	2	6
Sonora	0	3	1	2	5	11
Tabasco	0	1	2	1	1	5
Tamaulipas	1	1	2	2	2	8
Tlaxcala	0	3	0	0	0	3
Veracruz	0	9	8	24	9	50
Yucatán	0	0	2	2	0	4
Zacatecas	0	1	1	0	1	3
Total	19	99	63	107	83	371

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

Cuadro 101. Total de personas beneficiarias en el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016

Año	Periodistas			Defensores de Derechos Humanos			Total
	Hombres	Mujeres	Subtotal	Hombres	Mujeres	Subtotal	
2012 ¹	3	0	3	10	19	29	32
2013	48	30	78	79	57	136	214
2014	34	15	49	27	16	43	92
2015	49	27	76	41	49	90	166
2016 ²	34	13	47	32	40	72	119
Total	168	85	253	189	181	370	623

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

² Los datos corresponden al periodo de enero a octubre.

Nota: Los totales pueden no coincidir por errores en la fuente original.

Cuadro 102. Periodistas beneficiarios por entidad federativa del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2016¹

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	1	1	2
Baja California	1	2	3
Baja California Sur	2	1	3
Campeche	2	0	2
Chiapas	2	0	2
Chihuahua	2	1	3
Ciudad de México	25	14	39
Coahuila	6	2	8
Colima	1	1	2
Durango	0	0	0
Estado de México	5	3	8
Guanajuato	0	1	1
Guerrero	10	4	14
Hidalgo	0	0	0
Jalisco	0	1	1
Michoacán	5	3	8
Morelos	1	0	1
Nayarit	0	0	0
Nuevo León	1	0	1
Oaxaca	6	1	7
Puebla	2	3	5
Querétaro	2	0	2
Quintana Roo	2	1	3
San Luis Potosí	1	1	2
Sinaloa	1	1	2
Sonora	3	0	3
Tabasco	4	0	4
Tamaulipas	9	1	10
Tlaxcala	1	0	1
Veracruz	19	12	31
Yucatán	4	0	4
Zacatecas	7	2	9
Total	125	56	181

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de 2012 al 31 de octubre de 2016.

Cuadro 103. Personas defensoras de Derechos Humanos beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2016¹

Entidad federativa	Hombres	Mujeres	Total
Aguascalientes	0	0	0
Baja California	1	3	4
Baja California Sur	1	0	1
Campeche	0	2	2
Chiapas	16	3	19
Chihuahua	10	9	19
Ciudad de México	32	39	71
Coahuila	5	5	10
Colima	7	5	12
Durango	0	0	0
Estado de México	25	12	37
Guanajuato	2	2	4
Guerrero	11	11	22
Hidalgo	1	1	2
Jalisco	3	3	6
Michoacán	8	17	25
Morelos	4	1	5
Nayarit	0	0	0
Nuevo León	0	1	1
Oaxaca	14	9	23
Puebla	2	0	2
Querétaro	3	11	14
Quintana Roo	3	3	6
San Luis Potosí	2	1	3
Sinaloa	1	4	5
Sonora	9	4	13
Tabasco	4	0	4
Tamaulipas	2	0	2
Tlaxcala	0	0	0
Veracruz	3	9	12
Yucatán	0	0	0
Zacatecas	0	2	2
Total	169	157	326

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de 2012 al 31 de octubre de 2016.

Cuadro 104. Probables agresores de los beneficiarios del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016

Año	Periodistas				Personas defensoras de Derechos Humanos			
	Servidores públicos	Particulares	No identificado	Total	Servidores públicos	Particulares	No identificado	Total
2012 ¹	3	1	0	4	8	10	4	22
2013	24	17	13	54	32	15	17	64
2014	20	16	7	43	10	4	5	19
2015	31	36	41	108	17	16	24	57
2016 ²	12	13	19	44	10	19	21	50
Total	90	83	80	253	77	64	71	212

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

² Los datos corresponden al periodo de enero a octubre.

Cuadro 105. Tipo de agresiones a los beneficiarios del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016

Año	Agresiones a periodistas				Agresiones a personas defensoras de Derechos Humanos			
	Secuestro/privación de la libertad ¹	Agresión física	Amenaza	Total	Secuestro/privación de la libertad	Agresión física	Amenaza	Total
2012 ²	1	1	3	5	1	5	15	21
2013	3	18	38	59	3	15	44	62
2014	1	19	26	46	0	6	15	21
2015	2	21	62	85	1	6	25	32
2016 ³	1	6	26	33	0	3	36	99
Total	8	65	155	228	5	35	135	235

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Secuestro o privación ilegal de la libertad que sufrió una persona beneficiaria anteriormente e hizo referencia al hecho al solicitar su incorporación.

² Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

³ Los datos corresponden al periodo de enero a octubre.

Nota: Los totales pueden no coincidir por errores en la fuente original.

Cuadro 106. Medidas cautelares emitidas por institución u organismo en el marco del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016

Año	Periodistas						Personas defensoras de Derechos Humanos					
	CIDH	CNDH	CEDH	PGR	Otros	Total	CIDH	CNDH	CEDH	PGR	Otros	Total
2012 ¹	0	0	0	0	2	2	4	3	0	1	5	13
2013	2	1	0	0	4	7	5	4	3	2	6	20
2014	0	0	0	3	0	3	0	0	0	1	0	1
2015	0	1	1	3	16	21	0	0	1	1	2	4
2016 ²	0	0	1	2	10	13	0	0	0	2	4	6
Total	2	2	2	8	32	46	9	7	4	7	17	44

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

² Los datos corresponden al periodo de enero a octubre.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

CEDH: La fuente original no especifica el significado de las siglas.

PGR: Procuraduría General de la República.

Cuadro 107. Primeras medidas de protección a periodistas beneficiarios del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016

Año	Escolta	Infraestructura	Bienes físicos	Telecomunicaciones	Botón de pánico	Patrullajes	Gestiones	Directorios	Manuales de autoprotección	Presentación de denuncias	Medidas de prevención	Otras ¹	Total
2012 ²	0	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1	3	3	1	0	0	1	9
2013	9	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	22	8	22	12	3	5	54	135
2014	7	52	12	6	128	22	2	25	11	3	3	34	305
2015	10	44	19	10	68	18	6	44	32	0	1	39	291
2016 ³	4	12	5	0	21	7	6	4	8	1	2	11	81
Total	30	108	36	16	217	70	25	98	64	7	11	133	821

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Incluye solicitudes de información sobre los avances en las averiguaciones previas, comunicación sobre la incorporación de las personas beneficiarias al Mecanismo, solicitudes de reuniones entre diversas autoridades, solicitudes de gestiones a diversas autoridades, entre otras.

² Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

³ Los datos corresponden al periodo de enero a octubre.

Nota: Los totales pueden no coincidir por errores en la fuente original.
n.a. No aplica.

Cuadro 108. Primeras medidas de protección a personas defensoras de Derechos Humanos beneficiarias del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas 2012-2016

Año	Escolta	Infraestructura	Bienes físicos	Telecomunicaciones	Botón de pánico	Patrullaje	Gestiones	Directorios	Manuales de autoprotección	Presentación de denuncias	Medidas de prevención	Otras ¹	Total
2012 ²	11	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9	1	8	9	4	0	12	54
2013	21	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	32	11	27	12	4	9	62	178
2014	14	62	25	23	166	3	3	14	5	1	2	20	338
2015	25	52	41	69	113	13	0	24	4	1	1	41	384
2016 ³	3	13	8	0	42	7	7	9	0	0	1	12	102
Total	74	127	74	92	321	64	22	82	30	10	13	147	1,056

FUENTE: Informe Estadístico del Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Secretaría de Gobernación, octubre de 2016.

¹ Incluye solicitudes de información sobre los avances en las averiguaciones previas, comunicación sobre la incorporación de las personas beneficiarias al Mecanismo, solicitudes de reuniones entre diversas autoridades, solicitudes de gestiones a diversas autoridades, entre otras.

² Los datos corresponden al periodo de octubre a diciembre.

³ Los datos corresponden al periodo de enero a octubre.

n.a. No aplica.

Cuadro 109. Mujeres registradas como no localizadas por entidad federativa
Fuero Federal 2005-2016

Entidad federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Aguascalientes	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	3	0	1	0	1	1	0	0
Ciudad de México	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0
Coahuila	0	0	0	1	0	2	0	1	1	0	0	0
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	0
Guerrero	0	0	1	2	0	0	3	4	7	11	2	1
Michoacán	0	0	0	1	0	0	1	0	0	5	0	0
Morelos	0	0	0	0	0	1	0	0	3	4	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	2	3	2	4	4	3	1
Veracruz	0	0	1	0	1	3	6	3	7	5	3	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Total	1	1	3	4	5	9	16	16	26	32	12	2

FUENTE: Datos abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública.

¹ Datos al 31 de octubre.

Nota 1: Incluye menores de edad y casos donde no fue especificada la edad.

Nota 2: No se incluyó un caso en Guerrero debido a que la fuente original no indicaba la fecha en la que se le vio por última vez.

Cuadro 110. Hombres registrados como no localizados por entidad federativa
Fuero Federal 2005-2016

Entidad federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Aguascalientes	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Baja California	1	1	4	2	1	0	0	0	1	1	3	0
Chihuahua	0	0	0	2	4	1	2	3	2	5	0	0
Ciudad de México	0	0	0	0	0	1	0	2	1	7	2	0
Coahuila	0	0	0	1	7	3	4	7	1	0	2	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Durango	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0
Estado de México	0	0	0	0	0	2	0	0	2	4	2	0
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0
Guerrero	0	0	1	5	6	18	14	22	63	78	14	7
Hidalgo	0	1	1	0	0	0	0	0	2	1	0	0
Jalisco	0	1	0	0	0	0	0	6	1	3	4	1
Michoacán	0	0	0	3	3	1	1	2	5	7	2	0
Morelos	0	0	0	0	0	2	0	1	3	0	0	0
Nayarit	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	1	0	14	4	2	1	0	0	0
Oaxaca	8	0	2	0	0	7	1	1	6	0	3	0
Puebla	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Querétaro	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	5	0	0	0	1	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	2	2	0	1	5	3	2	0
Sonora	0	0	0	0	0	1	1	0	3	2	5	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	3	0	0	2	0	0
Tamaulipas	0	0	0	1	5	9	13	16	12	24	19	5
Veracruz	0	0	0	0	0	5	16	22	31	42	26	3
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	9	3	0	1	0	0	0
Total	9	4	16	15	28	82	64	86	144	181	89	16

FUENTE: Datos abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ Datos al 31 de octubre.

Nota 1: Incluye menores de edad y casos donde no fue especificada la edad.

Nota 2: No se incluyen cinco casos en Veracruz y uno en Guerrero debido a que la fuente original no especifica la fecha en la que se le vio por última vez.

Cuadro 111. Personas registradas como no localizadas por rango de edad
Fuero Federal 2005-2016¹

Rango de edad ²	Mujeres	Hombres	Total
0-5	5	24	29
6-11	4	9	13
12-17	15	34	49
18-25	39	179	218
26-33	17	170	187
34-41	11	103	114
42-50	9	46	55
51-58	3	26	29
59-66	0	3	3
67-75	0	3	3
76-83	0	1	1
84-91	0	1	1
Total	103	599	702

FUENTE: Datos abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ Datos al 31 de octubre.

² Se excluyeron los casos en los cuales no fue especificada la edad.

Nota: La información que se presenta se refiere a personas desaparecidas cuyo paradero es investigado exclusivamente por la Procuraduría General de la República, por lo que no comprende aquellos casos en los que dicha institución auxilia o colabora con otras procuradurías o fiscalías estatales para su localización.

Cuadro 112. Mujeres registradas como no localizadas por entidad federativa
Fuero Común 2005-2016

Entidad federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Aguascalientes	0	0	16	0	8	9	19	6	4	7	22	10
Baja California	0	0	1	3	3	2	5	25	62	57	0	48
Baja California Sur	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0
Campeche	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	8	6
Chiapas	0	0	0	0	0	0	1	2	2	1	2	10
Chihuahua	0	2	2	8	12	11	17	7	9	14	22	58
Ciudad de México	0	0	1	1	49	13	98	46	39	20	22	4
Coahuila	3	1	16	18	27	40	70	44	22	23	17	15
Colima	0	0	0	1	0	2	1	3	5	3	3	32
Durango	0	2	3	4	6	6	6	7	1	5	1	6
Estado de México	2	4	29	13	38	24	53	53	140	170	298	588
Guanajuato	0	0	2	3	2	3	4	4	3	3	12	27
Guerrero	0	1	3	2	1	3	11	14	35	46	75	73
Hidalgo	0	3	2	1	3	5	17	13	3	2	17	0
Jalisco	0	1	9	9	12	11	38	36	62	42	48	42
Michoacán	0	0	6	10	13	13	21	35	48	25	17	4
Morelos	0	0	0	0	1	0	3	3	4	10	28	34
Nuevo León	0	1	10	15	28	115	138	67	42	48	78	65
Oaxaca	0	2	10	26	1	7	7	2	24	13	2	0
Puebla	1	0	0	5	14	6	14	12	33	84	116	215
Querétaro	0	1	2	2	4	6	3	7	10	17	33	51
Quintana Roo	0	0	3	4	4	0	0	1	5	1	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	2	3	0	5	2	0	0
Sinaloa	0	0	9	6	6	17	14	18	42	50	106	101
Sonora	0	0	4	8	4	10	9	18	25	83	116	53
Tabasco	0	0	1	0	1	1	0	1	2	3	7	19
Tamaulipas	0	2	18	10	19	101	127	137	153	149	81	0
Tlaxcala	0	0	0	0	1	0	0	0	2	2	2	1
Veracruz	0	2	1	5	1	6	30	10	26	50	1	3
Yucatán	0	0	1	0	0	0	0	3	3	1	1	8
Zacatecas	0	0	0	0	5	1	6	7	14	9	7	9
Total	6	22	149	154	263	415	715	581	826	945	1,143	1,482

FUENTE: Datosabiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ Datos al 31 de octubre.

Nota 1: Incluye a menores de edad y casos en los que no fue especificada la edad.

Nota 2: Se excluyeron los casos en donde no se identificó la entidad federativa y la fecha en la que se le vio por última vez.

Cuadro 113. Hombres registrados como no localizados por entidad federativa
Fuero Común 2005-2016

Entidad federativa	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Aguascalientes	0	0	9	7	10	9	8	5	6	12	20	12
Baja California	0	0	2	22	8	6	13	53	69	122	0	67
Baja California Sur	0	0	0	2	1	2	1	3	5	4	4	0
Campeche	0	0	0	4	0	1	0	0	4	6	3	3
Chiapas	0	0	0	0	0	1	2	3	1	2	4	10
Chihuahua	6	11	82	87	134	186	191	203	173	206	226	163
Ciudad de México	0	0	1	1	40	21	103	62	65	37	30	17
Coahuila	3	5	35	84	193	241	266	159	97	75	72	26
Colima	0	0	0	1	1	8	19	32	36	17	6	44
Durango	0	0	6	13	22	139	53	36	21	6	5	4
Estado de México	5	16	59	43	80	62	113	100	192	185	247	447
Guanajuato	1	1	8	7	14	15	12	9	17	18	49	79
Guerrero	6	3	18	17	7	24	45	50	114	212	175	168
Hidalgo	1	0	8	14	12	14	16	3	2	1	8	0
Jalisco	1	3	45	44	77	133	253	249	465	410	350	164
Michoacán	1	3	12	22	48	81	90	132	226	125	54	27
Morelos	0	0	0	0	0	2	1	2	20	8	26	48
Nayarit	0	0	0	1	5	0	4	1	5	3	0	0
Nuevo León	2	4	65	40	101	530	490	164	83	55	107	104
Oaxaca	0	2	14	27	3	5	11	3	16	8	2	0
Puebla	1	0	3	23	29	24	32	29	31	81	114	206
Querétaro	1	0	3	0	2	16	12	17	20	27	40	64
Quintana Roo	0	0	3	7	3	3	3	2	4	5	2	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	1	29	26	2	6	1	2	0
Sinaloa	0	3	40	71	43	181	198	176	270	274	353	382
Sonora	4	1	11	27	45	48	54	90	136	221	219	80
Tabasco	0	0	2	1	3	0	1	0	1	5	13	5
Tamaulipas	0	6	27	34	80	499	532	552	465	597	242	2
Tlaxcala	0	0	0	0	1	0	2	1	3	3	2	0
Veracruz	0	0	4	1	0	23	49	36	104	155	8	1
Yucatán	0	0	0	1	2	2	1	3	8	6	8	12
Zacatecas	1	0	2	7	22	37	40	20	34	53	64	38
Total	33	58	459	608	987	2,342	2,641	2,197	2,699	2,940	2,455	2,173

FUENTE: Datos abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ Datos al 31 de octubre.

Nota 1: Incluye a menores de edad y casos en los que no fue especificada la edad.

Nota 2: Se excluyeron los casos en donde no se identificó la entidad federativa y la fecha en la que se le vio por última vez.

Cuadro 114. Personas registradas como no localizadas por rango de edad
Fuero Común 2005-2016¹

Rango de edad ²	Mujeres	Hombres	Total
0-5	218	226	444
6-11	220	243	463
12-17	2,374	1,503	3,877
18-25	1,438	3,891	5,329
26-33	881	4,332	5,213
34-41	542	3,361	3,903
42-50	320	2,231	2,551
51-58	177	1,028	1,205
59-66	61	465	526
67-75	52	338	390
76-83	46	172	218
84-91	18	74	92
Total	6,347	17,864	24,211

FUENTE: Datos abiertos del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

¹ Datos al 31 de octubre.

² Se excluyeron los casos en donde no fue especificada la edad y aquellos que no estaban dentro de los rangos establecidos.

Cuadro 115. Número de denuncias recibidas por la Procuraduría General de la República
referentes al delito de tortura 2006-2014¹

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Denuncias referentes al delito de tortura	23	11	15	20	22	109	287	1,165	2,403	4,055
Casos que se encuentran en investigación	0	1	0	2	1	19	40	199	1,622	1,884

FUENTE: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, vía solicitud de información folio 0001700300414.

¹ Datos del 1º de diciembre de 2006 al 30 de octubre de 2014.

Cuadro 116. Fosas clandestinas y cuerpos encontrados 2006-2015

Entidad federativa	Municipio/Delegación	Número de fosas	Número de cuerpos
Aguascalientes	Aguascalientes	1	2
Chiapas	Comitán	1	3
Chihuahua	Chihuahua	1	6
	Ciudad Juárez	2	48
Durango	Durango	7	53
Distrito Federal	Tlalpan	4	4
Estado de México	Ecatepec	1	1
	Tlalmanalco	1	13
	Tlalnepantla	1	1
	Valle de Bravo	1	2
Guerrero	Acapulco	39	70
	Iguala	63	132
	Taxco	2	42
Hidalgo	Tizayuca	1	1
Jalisco	La Barca	37	75
Michoacán	Aguililla	1	4
	Lázaro Cárdenas	2	22
Morelos	Jojutla	1	2
	Puente de Ixtla	1	3
	Cuautla	2	119
Nuevo León	Monterrey	1	2
Oaxaca	Oaxaca	2	5
	Salina Cruz	1	1
Sonora	Hermosillo	1	3
	San Bernardo	2	2
Tamaulipas	Reynosa	1	5
	San Fernando	14	120
Veracruz	Altamirano	2	28

FUENTE: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, vía solicitud de información con folio 0001700283915.

Nota: En la fuente original se cuantifican nueve fosas y doce cuerpos en el municipio de Tezayuca, Morelos. Sin embargo, tal municipio no existe en esa entidad federativa.

Transparencia

UNO DE LOS MECANISMOS MÁS IMPORTANTES para la vida de una democracia es el acceso a la información pública. México comenzó a construir su andamiaje legal e institucional la década pasada, lo cual da cuenta de la juventud de nuestra democracia. Gradualmente la sociedad ha comenzado a ejercer este derecho; por ejemplo, en el año 2003 se realizaron 22,885 solicitudes de información a las diferentes dependencias del gobierno federal, mientras que en el año 2014 sumaron 114,727.

Las instituciones de seguridad y defensa son sujetos obligados a otorgar la información que se les solicite por parte de la sociedad, salvo aquella definida como reservada. Lo anterior se establece en el Artículo 4º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública “Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona

en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley”.¹

El Artículo 5º de la misma Ley establece límites a lo anterior, señalando que no podrá clasificarse como reservada aquella información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.²

Asimismo, el Artículo 113 de la Ley define como información reservada aquella cuya publicación “Com-

prometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable”.³

Por otro lado, de acuerdo con el Artículo 108 de la misma Ley, “La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño”.⁴

Dentro de este marco legal es que se desglosan en este apartado los datos disponibles acerca de las solicitudes de información y las respuestas a las mismas instrumentadas por las instituciones relacionadas con la seguridad y la defensa de México. Se consideran cuáles son los temas con mayor interés, así como la distribución del ejercicio de este derecho por entidad federativa.

¹ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

Cuadro 117. Respuesta a solicitudes de información de la Procuraduría General de la República 2000-2015 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	55.0
Inexistencia de la información solicitada	8.4
La información está disponible públicamente	8.0
No es de competencia de la unidad de enlace	2.7
No se dará trámite a la solicitud	0.6
Negativa por ser reservada o confidencial	7.4
Información parcialmente reservada o confidencial	0.7
La solicitud no corresponde al marco de la ley	3.7
Requerimiento de información adicional	10.3
Respuesta a solicitud de información adicional	0.0
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información	1.1
Total de solicitudes	27,097

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Procuraduría General de la República.

¹ Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 118. Respuesta a solicitudes de información de la Procuraduría General de la República 2016 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	76.9
Inexistencia de la información solicitada	0.3
La información está disponible públicamente	1.9
No es de competencia de la unidad de enlace	0.0
No se dará trámite a la solicitud	0.0
Negativa por ser reservada o confidencial	8.5
Información parcialmente reservada o confidencial	0.0
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.1
Requerimiento de información adicional	10.0
Total de solicitudes	2,697

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

Cuadro 119. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de la Defensa Nacional 2000-2015 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	79.4
Inexistencia de la información solicitada	6.3
La información está disponible públicamente	3.2
No es de competencia de la unidad de enlace	1.6
No se dará trámite a la solicitud ²	
Negativa por ser reservada o confidencial	2.0
Información parcialmente reservada o confidencial	0.1
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.3
Requerimiento de información adicional	5.3
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información	0.4
Total de solicitudes	19,834

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Secretaría de la Defensa Nacional.

¹ Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015.

² En la casilla en blanco, el porcentaje no se distingue en la fuente original.

Cuadro 120. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de la Defensa Nacional 2016 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	89.3
Inexistencia de la información solicitada	4.3
La información está disponible públicamente	0.5
No es de competencia de la unidad de enlace	0.5
No se dará trámite a la solicitud	0.0
Negativa por ser reservada o confidencial	0.7
Información parcialmente reservada o confidencial	0.0
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.0
Requerimiento de información adicional	2.0
Total de solicitudes	1,928

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

Cuadro 121. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Marina 2000-2015¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	61.1
Inexistencia de la información solicitada	5.7
La información está disponible públicamente	12.7
No es de competencia de la unidad de enlace	6.6
No se dará trámite a la solicitud	2.3
Negativa por ser reservada o confidencial	0.8
Información parcialmente reservada o confidencial	0.7
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.2
Requerimiento de información adicional	2.7
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información	0.8
Total de solicitudes	7,432

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Secretaría de Marina.

¹ Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 122. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Marina 2016¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	73.1
Inexistencia de la información solicitada	0.5
La información está disponible públicamente	4.2
No es de competencia de la unidad de enlace	5.1
No se dará trámite a la solicitud	3.7
Negativa por ser reservada o confidencial	0.0
Información parcialmente reservada o confidencial	0.1
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.9
Requerimiento de información adicional	4.4
Total de solicitudes	738

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

Cuadro 123. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Gobernación (incluye a la entonces Secretaría de Seguridad Pública) 2000-2015 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	31.0
Inexistencia de la información solicitada	6.3
La información está disponible públicamente	9.4
No es de competencia de la unidad de enlace	22.9
No se dará trámite a la solicitud	1.0
Negativa por ser reservada o confidencial	1.8
Información parcialmente reservada o confidencial	1.9
La solicitud no corresponde al marco de la ley	9.5
Requerimiento de información adicional	9.9
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información	1.4
Total de solicitudes	27,847

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Secretaría de Gobernación.

¹ Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 124. Respuesta a solicitudes de información de la Secretaría de Gobernación 2016 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	33.7
Inexistencia de la información solicitada	1.8
La información está disponible públicamente	4.3
No es de competencia de la unidad de enlace	30.0
No se dará trámite a la solicitud	0.0
Negativa por ser reservada o confidencial	0.5
Información parcialmente reservada o confidencial	2.7
La solicitud no corresponde al marco de la ley	11.5
Requerimiento de información adicional	10.6
Total de solicitudes	2,985

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

Cuadro 125. Respuesta a solicitudes de información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional 2000-2015¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	26.7
Inexistencia de la información solicitada	9.1
La información está disponible públicamente	15.8
No es de competencia de la unidad de enlace	25.5
No se dará trámite a la solicitud	1.5
Negativa por ser reservada o confidencial	6.3
Información parcialmente reservada o confidencial	0.0
La solicitud no corresponde al marco de la ley	4.1
Requerimiento de información adicional	2.9
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información	1.8
Total de solicitudes	3,679

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

¹ Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 126. Respuesta a solicitudes de información del Centro de Investigación y Seguridad Nacional 2016¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	43.6
Inexistencia de la información solicitada	13.2
La información está disponible públicamente	5.9
No es de competencia de la unidad de enlace	22.3
No se dará trámite a la solicitud	0.4
Negativa por ser reservada o confidencial	8.8
Información parcialmente reservada o confidencial	0.0
La solicitud no corresponde al marco de la ley	1.5
Requerimiento de información adicional	1.1
Total de solicitudes	273

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

Cuadro 127. Respuesta a solicitudes de información del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social 2000-2015 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	69.9
Inexistencia de la información solicitada	7.1
La información está disponible públicamente	
No es de competencia de la unidad de enlace	8.8
No se dará trámite a la solicitud	
Negativa por ser reservada o confidencial	9.0
Información parcialmente reservada o confidencial	
La solicitud no corresponde al marco de la ley	
Requerimiento de información adicional	1.6
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información	0.6
Total de solicitudes	1,041

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

¹ Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015.

Nota: En las casillas en blanco, los porcentajes no se distinguen en la fuente original.

Cuadro 128. Respuesta a solicitudes de información del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social 2016 ¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	63.3
Inexistencia de la información solicitada	0.6
La información está disponible públicamente	0.0
No es de competencia de la unidad de enlace	10.7
No se dará trámite a la solicitud	0.0
Negativa por ser reservada o confidencial	3.8
Información parcialmente reservada o confidencial	2.7
La solicitud no corresponde al marco de la ley	0.3
Requerimiento de información adicional	8.3
Total de solicitudes	338

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

Cuadro 129. Respuesta a solicitudes de información de la Policía Federal 2000-2015¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	58.0
Inexistencia de la información solicitada	9.2
La información está disponible públicamente	5.0
No es de competencia de la unidad de enlace	6.3
No se dará trámite a la solicitud	1.6
Negativa por ser reservada o confidencial	5.9
Información parcialmente reservada o confidencial	1.6
La solicitud no corresponde al marco de la ley	1.5
Requerimiento de información adicional	1.2
Respuesta del solicitante a la notificación de entrega de información	1.3
Total de solicitudes	8,227

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Policía Federal antes Policía Federal Preventiva.

¹ Datos del 1º de enero de 2000 al 31 de diciembre de 2015.

Nota: De 2000 a 2009 la denominación es Policía Federal Preventiva.

Cuadro 130. Respuesta a solicitudes de información de la Policía Federal 2016¹

Tipo de respuesta	Porcentaje
Entrega de la información en medio electrónico	46.7
Inexistencia de la información solicitada	16.5
La información está disponible públicamente	2.5
No es de competencia de la unidad de enlace	7.0
No se dará trámite a la solicitud	0.0
Negativa por ser reservada o confidencial	23.4
Información parcialmente reservada o confidencial	4.2
La solicitud no corresponde al marco de la ley	1.6
Requerimiento de información adicional	6.1
Total de solicitudes	979

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

Cuadro 131. Número de solicitudes de información pública por año 2003-2015¹

Año	Solicitudes
2003	22,885
2004	34,793
2005	44,690
2006	52,026
2007	80,495
2008	87,256
2009	97,999
2010	100,296
2011	96,520
2012	94,711
2013	109,406
2014	114,727
2015	1,056,617

FUENTE: Informe de Labores, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

¹ Del 12 de junio de 2003 al 31 de diciembre de 2015.

Cuadro 132. Las 20 dependencias y entidades con mayor número de solicitudes de información 2003-2015

Dependencias y entidades	Número de solicitudes					Total
	2003-2011	2012	2013	2014	2015	
IMSS	48,736	7,539	10,619	9,615	8,637	85,146
SEP	30,255	4,646	4,675	5,810	6,466	51,852
Secretaría de Salud	21,434	3,734	3,748	4,000	5,134	38,050
SEMARNAT	21,182	3,098	3,446	4,066	3,949	35,741
SHCP	22,576	2,970	3,233	3,029	3,240	35,048
SCT	19,055	2,691	2,570	3,161	3,474	30,951
SFP	18,521	2,729	2,600	2,561	2,757	29,168
ISSSTE	14,739	2,670	3,264	4,280	4,197	29,150
SEGOB	15,275	1,988	3,096	3,616	4,030	28,005
PGR	14,985	2,438	2,667	3,130	4,257	27,477
CFE	12,782	2,451	2,321	2,804	2,433	22,791
CONAGUA	12,766	1,736	2,098	2,483	2,713	21,796
SEDENA	11,813	1,712	2,048	2,284	2,218	20,075
SAT	11,970	1,860	2,215	1,887	1,746	19,678
INAI	10,436	1,271	1,844	1,872	2,685	18,108
SE	10,839	1,696	1,829	1,842	1,784	17,990
Pemex	10,107	1,506	1,841	2,088	2,415	17,957
Presidencia de la República	10,357	1,348	1,910	1,814	1,782	17,211
SEDESOL	10,271	1,352	1,675	1,904	1,736	16,938
Cofepris	4,779	1,666	3,162	3,376	3,241	16,224

FUENTE: Informe de Labores, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2015.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.

SEP: Secretaría de Educación Pública.

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

SEGOB: Secretaría de Gobernación.

PGR: Procuraduría General de la República.

CFE: Comisión Federal de Electricidad.

CONAGUA: Comisión Nacional del Agua.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SAT: Sistema de Administración Tributaria.

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

SE: Secretaría de Economía.

Pemex: Petróleos Mexicanos.

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

Cofepris: Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Cuadro 133. Solicitudes de información a las instituciones de Seguridad, Defensa y Justicia por entidad federativa 2016¹

	SEGOB	SEDENA	SEMAR	Policía Federal	PGR	Agencia de Investigación Criminal	CISEN	Cenapi	Coordinación Nacional Antisecuestro	CNDH	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	OADPRS	STCCISJP
Aguascalientes	43	16	1	20	22	1	1	0	0	9	2	1	1
Baja California	55	27	4	7	39	2	1	0	0	10	4	0	0
Baja California Sur	15	3	0	1	9	0	1	0	0	0	0	0	0
Campeche	12	7	2	3	7	0	0	0	0	1	0	0	0
Chiapas	10	14	1	1	5	1	0	2	0	5	0	0	1
Chihuahua	52	9	8	8	25	0	1	2	0	2	2	5	1
Coahuila	12	14	0	4	23	1	2	0	1	3	0	2	0
Colima	5	7	0	8	4	0	0	0	0	2	0	0	0
Ciudad de México	1,597	1,068	449	568	1,392	24	162	13	7	207	164	186	9
Durango	7	16	9	13	23	1	0	0	0	1	1	7	0
Estado de México	405	206	75	105	279	10	26	7	1	28	51	38	16
Guanajuato	62	37	3	10	67	1	1	0	0	13	5	3	0
Guerrero	11	19	2	5	12	0	1	0	1	0	0	2	0
Hidalgo	33	25	11	15	50	20	7	2	4	14	5	1	0
Jalisco	119	76	12	69	130	2	24	0	0	16	8	22	6
Michoacán	28	18	8	5	16	0	0	0	0	5	5	1	0
Morelos	35	15	7	8	41	1	3	1	1	2	4	3	1
Nayarit	2	2	0	6	3	0	0	0	0	0	0	4	0
Nuevo León	25	28	8	6	32	1	7	1	0	12	7	3	1
Oaxaca	17	13	1	4	7	1	1	0	0	1	3	6	0
Puebla	81	49	16	16	114	4	3	2	0	10	3	4	4
Querétaro	7	23	3	3	12	1	1	2	0	1	1	2	1
Quintana Roo	15	6	4	4	6	3	0	0	0	5	2	1	0
San Luis Potosí	24	20	4	13	21	0	2	0	0	4	0	3	0
Sinaloa	28	26	19	16	39	4	3	2	0	2	1	2	0
Sonora	32	25	8	9	39	1	4	0	0	3	1	3	0
Tabasco	53	22	26	19	20	0	1	0	7	19	1	8	0
Tamaulipas	16	17	6	9	22	1	0	0	0	0	0	3	0
Tlaxcala	6	7	1	3	14	1	0	0	0	0	0	2	0
Veracruz	46	42	25	22	71	2	21	0	2	20	1	4	1
Yucatán	23	7	4	4	13	2	0	0	0	4	1	0	0
Zacatecas	7	6	0	1	6	0	0	0	0	0	0	1	0
Total	2,883	1,870	717	985	2,563	85	273	34	24	399	272	317	42

FUENTE: elaboración CASEDE. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016.

¹ Datos del 1º de enero al 30 de septiembre de 2016.

SEGOB: Secretaría de Gobernación.

SEDENA: Secretaría de la Defensa Nacional.

SEMAR: Secretaría de Marina.

PGR: Procuraduría General de la República.

CISEN: Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Cenapi: Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

OADPRS: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

STCCISJP: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Cooperación, Seguridad y Defensa: México, Estados Unidos y América Latina

DURANTE LA DÉCADA PASADA se fortaleció gradualmente la cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos. Primero, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, se establecieron diversos acuerdos entre ambos países para el resguardo de las fronteras terrestres, aéreas y marítimas, con el objetivo de prevenir actos terroristas contra intereses estadounidenses.

Posteriormente, se desarrollaron esquemas de cooperación para garantizar el libre flujo de bienes y personas por medio de la llamada Asociación para la Seguridad y la Prosperidad (ASPAN). Sin embargo, el combate a la delincuencia organizada que opera en ambos países fue a partir de 2008 el principal motivo de vinculación y colaboración. La Iniciativa Mérida se convirtió gradualmente en el programa de vinculación estratégica más importante.

Pensada como un programa de cooperación, la Iniciativa Mérida se enfocó en el fortalecimiento de las instituciones de defensa y seguridad pública, al igual que aquellas relacionadas con la procuración de justicia e inteligencia. Asimismo, abrió la puerta para establecer mecanismos de diálogo de alto nivel. La conformación del Grupo de Alto Nivel entre México y Estados Unidos da cuenta que las condiciones de violencia y criminalidad forman parte de la agenda estratégica bilateral. El intercambio de inteligencia adquirió cada vez mayor relevancia, por encima de la cooperación para la reconstrucción del tejido social, lo cual no necesariamente se refleja en el presupuesto destinado para la Iniciativa Mérida. De hecho, en los últimos tres lustros Estados Unidos ha destinado \$2,250.6 millones de dólares en asistencia militar y policiaca (véase Cuadro 134).

En este apartado se presentan de forma amplia los ámbitos en los cuales Estados Unidos plantea su cooperación en seguridad y defensa con México. Si bien ésta tuvo en sus inicios un componente importante en materia de equipamiento y capacitación policiaca, también lo tie-

ne en los ámbitos del intercambio académico al interior de las instituciones del Estado para fortalecer sus capacidades.

De igual forma se incluyen ejercicios comparativos de la capacidad militar de México en términos presupuestales y de efectivos con respecto a otros países de América Latina. En este sentido destaca que México en términos porcentuales cuenta con uno de los presupuestos militares más bajos de la región, en donde países como Brasil, Colombia o Chile sostienen presupuestos muy superiores al mexicano.¹

El cambio de gobierno en Estados Unidos en enero de 2017 ha cuestionado la cooperación con México en el ámbito de la seguridad. De hecho, el presidente Donald Trump ha puesto en duda las capacidades de las instituciones mexicanas de defensa e incluso, ha planteado la posibilidad de enviar tropas estadounidenses a territorio mexicano. Esto pone en entredicho el principio de “responsabilidad compartida”, piedra angular de la cooperación en el marco de la Iniciativa Mérida. Además abre una hipótesis de confrontación muy peligrosa entre los dos países, lo cual se pensaba superado.

¹ Íñigo Guevara Moyano, “A Bond Worth Strengthening. Understanding the Mexican Military and U.S.-Mexican Military Cooperation”, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center, Washington, 2013, en: <http://www.casade.org/BibliotecaCasede/Novedades-PDF/Inigo-Guevara_Mexican_military.pdf>.

Cuadro 134. Presupuesto Fuerzas Armadas Mexicanas y ayuda militar-policíaca de Estados Unidos 2000-2016

Millones de dólares corrientes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Sedena	2,156	2,453	2,224	2,033	2,083	2,260	2,401	2,970	2,600	3,395	3,524	3,634	4,324	4,678	4,496	4,540	3,891	53,662
Semar	842	971	834	792	758	813	845	1,010	998	1,250	1,292	1,327	1,530	1,682	1,696	1,721	1,476	19,837
Asistencia militar y policíaca de EE.UU. ¹	4.9	11.0	37.9	13.2	38.2	40.9	40.2 ¹	38.0	148.4	707.9	200.1	131.6	262.0	206.7	160.0	119.0	90.6	2,250.6
Total	3,002.9	3,435.0	3,095.9	2,838.2	2,879.2	3,113.9	3,286.2	4,018.0	3,746.4	5,352.9	5,016.1	5,092.6	6,116.0	6,566.7	6,352.0	6,380.0	5,457.6	75,749.6

FUENTE: elaboración CASEDE con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1996-2016.

¹ Este año solamente se registraron los recursos de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa.

Nota 1: Se tomó el tipo de cambio en dólares corrientes para cada año hasta 2011 del “Anexo Estadístico”, Sexto Informe de Gobierno, 2012. A partir de 2012, se tomó el tipo de cambio en dólares corrientes para cada año del Tercer Informe de Gobierno, “Anexo Estadístico”, 2014-2015. Para 2016 se promedió el tipo de cambio del primer trimestre del año con datos del Banco de México.

Nota 2: Para asistencia militar se utilizó *Security Assistance Monitor*, en: <http://securityassistance.org/data/country/military/Section%201004%20Counter-Drug%20Assistance/2010/2017/is_DOD/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean>; Clare Ribando Seelke (coord.), *Latin American and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, 2011; “Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the Second Half of Fiscal Year 2013 and 2014”; “Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the First Half of Fiscal Year 2015”, Department of Defense y Department of State, foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest Report, 2000-2015”, en: <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpy/index.htm>>.

Sedena: Secretaría de la Defensa Nacional.

Semar: Secretaría de Marina.

Cuadro 135. Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de Estados Unidos 2000-2015

1 de 4 (continuación →)

Dólares corrientes

Año	Concepto	Cantidad
2000	• Programas de inteligencia CN	8,247,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	6,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,458,000
	• Control de Información y Análisis México (IAC)	1,120,000
	• Apoyo para la Marina-Armada	537,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom México	4,343,000
	• Coordinación y Planeación USJFCOM	19,000
Subtotal 2000		17,730,000
2001	• Sistema de administración de Comando CN	665,000
	• Programas de inteligencia CN	11,178,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	28,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,187,000
	• Control de Información y Análisis México (IAC)	652,000
	• Apoyo para la Marina-Armada	616,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom México	1,786,000
	• Coordinación y Planeación USJFCOM	22,000
Subtotal 2001		18,134,000
2002	• Sistema de Administración de Comando CN	665,000
	• Programas de inteligencia CN	5,536,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	17,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,404,000
	• Control de Información y Análisis México (IAC)	1,239,000
	• Apoyo para la Marina-Armada	1,517,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom México	2,448,000
	• Equipos de Análisis Táctico	2,000
	• Coordinación y Planeación USJFCOM	20,000
Subtotal 2002		14,848,000
2003	• Sistema de administración de Comando CN	573,000
	• Programas de inteligencia CN	6,095,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	29,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Oeste	3,682,000
	• Apoyo para la Marina-Armada	772,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom Mexico	1,373,000
	• Equipos de Análisis Tácticos	1,117,000
	• Coordinación y Planeación USJFCOM	14,000
Subtotal 2003		13,655,000

Cuadro 135. Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de Estados Unidos 2000-2015
Dólares corrientes

2 de 4 (continuación →)

Año	Concepto	Cantidad
2004	• Sistema de administración de Comando CN	630,000
	• Programas de inteligencia CN	6,270,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	31,000
	• Apoyo para la Marina-Armada	741,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom Mexico	1,464,000
	• Apoyo MLO NorthCom Mexico	242,000
	• Equipos de Análisis Tácticos	1,098,000
	• Coordinación y Planeación USJFCOM	17,000
Subtotal 2004		10,493,000
2005	• Sistema de administración de Comando CN	448,000
	• Programas de inteligencia CN	6,576,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	24,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom México	1,407,000
	• Apoyo MLO NorthCom México	245,000
	• Equipos de Análisis Tácticos	950,000
Subtotal 2005		9,650,000
2006	• Sistema de administración de Comando CN	233,000
	• Programas de inteligencia CN	6,343,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	25,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom México	2,411,000
	• Apoyo MLO NorthCom México	243,000
	• Equipos de Análisis Tácticos	950,000
Subtotal 2006¹		15,166,000
2007	• Reporte y colección bilateral marítima	30,000
	• Sistema de administración de Comando CN	201,000
	• Programas de inteligencia CN	8,912,000
	• CNIES	286,000
	• Detección y monitoreo de alerta	1,500,000
	• Fuerza Conjunta de Tarea Interagencial del Sur	15,000
	• Apoyo Operativo CN NorthCom México	3,473,000
	• Apoyo MLO NorthCom México	352,000
	• Apoyo a Inteligencia Marítima ONI	36,000
	• Equipos de Análisis Tácticos	769,000
Subtotal 2007¹		15,508,000

Cuadro 135. Asistencia antinarcótics para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de Estados Unidos 2000-2015
Dólares corrientes

3 de 4 (continuación →)

Año	Concepto	Cantidad
2008	• Programa de apoyo para entrenamiento	12,171,000
Subtotal 2008¹		12,171,000
2009	• Programa de apoyo para entrenamiento	29,179,000
Subtotal 2009¹		34,164,000
2010	• Entrenamiento, apoyo para entrenamiento, bases de operaciones, intercambio de información, establecimiento de redes C4 Networks	34,926,000
Subtotal 2010¹		89,749,000
2011	• Actividades antinarcótics	77,570,000
Subtotal 2011¹		98,749,000
2012	• Sin desglose disponible	70,648,000
Subtotal 2012¹		89,749,000
2013	• Análisis de inteligencia	3,324,000
	• Entrenamiento	17,811,000
	• Detección y monitoreo	1,999,000
	• Equipamiento ²	30,653,000
	• Infraestructura	10,322,000
	• Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C4 Networks)	237,000
	• Reconocimiento	1,692,000
Subtotal 2013³		66,038,000
2014	• Análisis de inteligencia	5,562,000
	• Entrenamiento	13,044,000
	• Detección y monitoreo	2,881,000
	• Equipamiento ⁴	14,240,000
	• Transportación	1,131,000
	• Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C4 Networks)	6,186,000
	• Planificación y supervisión	1,599,000
Subtotal 2014⁵		44,643,000

Cuadro 135. Asistencia antinarcóticos para México a través de la Sección 1004 del Departamento de la Defensa de Estados Unidos 2000-2015
Dólares corrientes

4 de 4

Año	Concepto	Cantidad
2015	• Análisis de inteligencia	794,000
	• Entrenamiento	3,899,000
	• Detección y monitoreo	941,000
	• Equipamiento	188,000
	• Transportación	232,000
	• Comando, Control, Cómputo y Comunicaciones (C4 Networks)	282,000
	• Planificación y supervisión	503,000
Subtotal 2015⁶		6,839,000
Total		602,004,000

FUENTE: *Security Assistance Monitor*, en: <http://securityassistance.org/data/country/military/Section%201004%20Counter-Drug%20Assistance/2010/2017/is_DOD/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean>; Clare Ribando Seelke (coord.), *Latin American and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Congressional Research Service, 2011; *Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the Second Half of Fiscal Year 2013 and 2014*; *Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the First Half of Fiscal Year 2015*, Department of Defense.

¹ El subtotal fue tomado de Ribando Seelke, *Latin American and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, op. cit. El desglose fue tomado de la página *Security Assistance Monitor*, la cual no publica todos los rubros, por lo cual la suma no coincide con el subtotal.

² Este rubro corresponde a la sección 1033, National Defense Authorization Act (NDAA) de 1997.

³ Los datos para este año fueron tomados del *Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the Second Half of Fiscal Year 2013*.

⁴ Este rubro corresponde a la sección 1033, National Defense Authorization Act (NDAA) de 1997.

⁵ Los datos fueron tomados del *Biannual Report to Congress on the Use of Funds from the Drug Interdiction and Counter Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the Second Half of Fiscal Year 2014*.

⁶ Los datos fueron tomados del *Biannual Report to Congress on the use of Funds from the Drug Interdiction and Counter Drug Activities Account for Support to Foreign Governments During the First Half of Fiscal Year 2015*. El subtotal corresponde sólo a la primera mitad del año fiscal 2015 disponible en la fuente, por lo cual no se muestra el total.

CN: Counternarcotics (Antinarcóuticos).

USJFCOM: United States Joint Forces Command (Mando Conjunto de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos).

NorthCom: Northern Command (Comando Norte).

MLO: Mexican Liaison Office (Oficina de Enlace Gobierno de México).

IAC: Information Analysis Centers (Centros de Análisis de Información).

CNIES: Cooperating Nation Information Exchange System (Sistema de Intercambio de Información con Naciones Cooperativas).

ONI: Office of Naval Intelligence (Oficina de Inteligencia Naval).

1 de 2 (continuación →)

Cuadro 136. Programas de ayuda militar y policiaca a México
2000-2015

Dólares corrientes

Programa	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Educación y Entrenamiento Militar Internacional	679,728	1,381,790	368,549	780,600	650,998	512,773
Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley	1,450,000	6,606,995	149,616	86,589	135,422	212,523
Ventas Militares al Extranjero						
Asistencia no relacionada con seguridad				2,130,663		
Programas del Centro Hemisférico de Estudios de la Defensa	65,871	8,244,383	1,088,921			
Centros Regionales de Estudios Estratégicos				1,234,001	34,450	51,821
Programa de Becas Regionales de Defensa contra el Terrorismo					2,193,274	2,442,374
Programa de Becas de Combate al Terrorismo, Departamento de la Defensa						
Aviation Leadership Program (ALP) Entrenamiento del Departamento de la Defensa						
Programa de Intercambio Académico						
Academias de Servicio						
Sección 1004 Asistencia contra las Drogas	1,730,819	18,134,000	506,611		1,055,896	1,261,984
Sección 506	109,198					

FUENTE: Department of State, *Foreign Military Training and DoD Engagement Activities of Interest Report*, 2000-2015, en: <<http://www.state.gov/t/pm/rls/rpt/fmtrpt/index.htm>>.

¹ Incluye IMET-I e IMET-X.

² Este año se registraron los recursos planeados, no ejecutados.

Nota: En los espacios en blanco no hubo presupuesto asignado.

n.d. No disponible.

2006	2007	2008 ¹	2009 ¹	2010 ¹	2011 ¹	2012 ¹	2013 ¹	2014 ¹	2015 ²	Total
n.d.	78,882	366,833	570,934	1,270,266	2,093,338	1,924,528	2,424,664	2,905,981	788,874	16,798,738
n.d.	58,340		106,821	1,742,050	4,672,120	4,446,925	1,783,355	304,199	1,782,581	23,537,536
n.d.							150,494		4,427,515	4,578,009
n.d.										2,130,663
n.d.										9,399,175
n.d.			347,692	288,380	59,092	23,401	22,304	36,672		2,097,813
n.d.		298,870			849,498		1,072,652	495,553	765,383	8,117,604
n.d.	510,870	505,857	588,536	1,370,554		895,870				3,871,687
n.d.				71,112	37,662	31,873	104,259	45,543		290,449
n.d.		5,950								5,950
n.d.							153,888		155,033	308,921
n.d.	2,543,342	2,054,959	2,244,228	14,830,840	13,577,709	9,325,256	15,125,703	13,891,858	7,074,914	103,358,119
n.d.										109,198

Cuadro 137. Ayuda de Estados Unidos a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 2000-2017
Miles de dólares corrientes

1 de 2 (continuación →)

Año	Concepto	Cantidad
Subtotal 2000		1,450
Subtotal 2001		10,000
Subtotal 2002		12,000
Subtotal 2003		12,000
Subtotal 2004		37,000
Subtotal 2005		39,680
2006	• Programa Anti-Narcóticos • Programa contra el Crimen Transnacional • Estado de Derecho y Derechos Humanos • Programa contra el Terrorismo • Operaciones de Estabilización y Reforma del Sector Seguridad • Gobernabilidad	16,080 520 14,562 14,825 8 2,567
Subtotal 2006		48,562
2007	• Programa Anti-Narcóticos • Programa contra el Crimen Transnacional • Estado de Derecho y Derechos Humanos • Programa contra el Terrorismo • Operaciones de estabilización y Reforma del Sector Seguridad • Gobernabilidad	14,656 660 20,107 8,308 57 1,822
Subtotal 2007		45,610
2008	• Programa Anti-Narcóticos • Programa contra el Crimen Transnacional • Estado de Derecho y Derechos Humanos • Programa contra el Terrorismo • Operaciones de Estabilización y Reforma del Sector Seguridad • Gobernabilidad	151,500 7,500 70,753 6,548 120,657 5,000
Subtotal 2008		361,958
2009	• Programa Anti-Narcóticos • Programa contra el Crimen Transnacional • Estado de Derecho y Derechos Humanos • Operaciones de Estabilización y Reforma del Sector Seguridad • Gobernabilidad	232,150 13,000 48,500 61,000 5,350
Subtotal 2009		360,000
2010	• Programa Anti-Narcóticos • Programa contra el Crimen Transnacional • Estado de Derecho y Derechos Humanos • Gobernabilidad	249,000 10,000 166,500 33,500
Subtotal 2010		459,000

Cuadro 137. Ayuda de Estados Unidos a México a través del programa Control Internacional de Narcóticos y Fortalecimiento de la Ley 2000-2017
Miles de dólares corrientes

2 de 2

Año	Concepto	Cantidad
2011	• Programa Anti-Narcóticos	30,000
	• Estado de Derecho y Derechos Humanos	87,000
Subtotal 2011		117,000
2012	• Programa Anti-Narcóticos	67,000
	• Programa contra el Crimen Transnacional	13,000
	• Estado de Derecho y Derechos Humanos	155,500
	• Gobernabilidad	13,000
Subtotal 2012		248,500
2013	• Programa Anti-Narcóticos	43,208
	• Programa contra el Crimen Transnacional	3,324
	• Estado de Derecho y Derechos Humanos	123,063
	• Gobernabilidad	25,482
Subtotal 2013		195,077
2014	• Programa Anti-Narcóticos	50,074
	• Programa contra el Crimen Transnacional	5,000
	• Estado de Derecho y Derechos Humanos	84,557
	• Gobernabilidad	8,500
Subtotal 2014		148,131
2015	• Programa Anti-Narcóticos	46,999
	• Programa contra el Crimen Transnacional	3,357
	• Estado de Derecho y Derechos Humanos	41,404
	• Gobernabilidad	18,240
Subtotal 2015		110,000
2016	• Programa Anti-Narcóticos	7,200
	• Programa contra el Crimen Transnacional	3,500
	• Estado de Derecho y Derechos Humanos	28,000
	• Gobernabilidad	11,000
Subtotal 2016		49,700
2017	• Programa Anti-Narcóticos	4,849
	• Programa contra el Crimen Transnacional	4,848
	• Estado de Derecho y Derechos Humanos	16,969
	• Gobernabilidad	4,848
Subtotal 2017		31,514
Total 2000-2017		2,287,182

FUENTE: Department of State, "Congressional Budget Justification, Foreign Operations Appendix 3", Fiscal Years 2000-2017.

Cuadro 138. Personal mexicano participante en insituciones de seguridad de Estados Unidos 2012-2014

1 de 3 (continuación →)

Institución	2012	2013	2014	Total
ACSS	1	0	0	1
AFNORTH-7	0	0	11	11
AFNORTH-8	0	0	11	11
AFNORTH-9	0	0	31	31
APSS	1	0	5	6
Armor School	0	0	3	3
Army War College	2	3	2	7
ARNG Warrior Training CTR	0	0	2	2
ARNORTH	0	222	0	222
ARNORTH-3	0	12	0	12
ARNORTH-5	0	12	14	26
ARNORTH-6	0	37	42	79
ARNORTH-17	0	17	0	17
ARNORTH/704th MI Bde-6	0	0	20	20
ARNORTH/DIA-10	0	0	25	25
ARNORTH and SCARNG	0	46	0	46
ARNORTH and SCARNG-4	0	4	0	4
ARNORTH and TXANG	0	127	0	127
ARNORTH and TXANG-4	0	16	0	16
ARNORTH and TXANG-6	0	5	0	5
ARNORTH and TXANG-8	0	3	0	3
ARNORTH and TXANG-9	0	13	0	13
ARNORTH and TXANG-24	0	30	0	30
Asia Pacific Center for Security Studies	1	0	3	4
ATF-7	0	0	25	25
Aviation Logistics School	51	26	8	85
Aviation School	103	40	26	169
CBP-5	0	0	30	30
CHDS	205	0	0	205
Center for Civil-Military Relations Monterey CA	5	4	5	14
CG National Motor Lifeboat School Cape Disappointment WA	0	7	1	8
CNATT Naval Aviation Schools Command Pensacola FL	2	2	1	5
CO Marine Corps Combat Service Support School CA	0	0	2	2
Cogard Intl Trng Det Tracen Yorktown VA	14	69	43	126

Cuadro 138. Personal mexicano participante en insituciones de seguridad de Estados Unidos
2012-2014

2 de 3 (continuación →)

Institución	2012	2013	2014	Total
Cogard Training Center Yorktown VA	13	13	9	35
Columbus AFB MS	1	0	1	2
Command & General Staff College	3	3	1	7
Commandant Joint Forces Staff College Norfolk VA	3	0	0	3
Commanding General, Education Command Quantico VA	2	3	10	15
Conference Center of the Americas, Miami FL	0	0	1	1
Corps Recruit Depot WRR San Diego CA	0	84	0	84
CTW 4 Corpus Christi TX	0	0	1	1
CTW 5 Milton FL	0	2	2	4
Defense Intelligence Agency	1	0	0	1
Defense Institute of International Legal STUD	0	0	1	1
DLIELC, Lackland Air Force Base TX	15	23	6	44
Eastern Aviation Training Site	0	0	20	20
Eisenhower School for National Security	1	2	1	4
Expeditionary Warfare Training Group Pacific San Diego, CA	1	0	4	5
Field Artillery School	1	2	1	4
Flight Safety International Learn Center-San Antonio TX	0	2	2	4
GMCSS	0	0	1	1
Hurlburt Field, FL	12	0	0	12
Infantry School	0	2	5	7
Inter-American Air Forces Academy, Lackland Air Force Base, TX	68	89	57	214
Inter-American Defense College	2	3	2	7
JFK Special Warfare Center Inter American Air Forces	1	2	1	4
Learning Tree International Reston VA	1	0	0	1
Little Rock Air Force Base, AR	0	0	1	1
MarforNorth-4	0	120	0	120
MarforNorth-5	0	0	81	81
MarforNorth-10	0	0	1,454	1,454
MarforNorth-12	0	1,050	0	1,050
Marine Corps Detachment Naval Station Newport RI	1	0	0	1
Marshall Center (MC)	2	0	0	2
Maxwell Air Force Base, AL	3	3	4	10
Medical Education Training Campus	0	0	2	2
National Defense University	3	2	1	6

Cuadro 138. Personal mexicano participante en insituciones de seguridad de Estados Unidos 2012-2014

3 de 3

Institución	2012	2013	2014	Total
National Geospatial Intelligence College	0	0	11	11
National War College	3	0	0	3
Naval Command College Newport RI	0	0	2	2
Naval Postgraduate School Monterey CA	1	0	3	4
Naval School Explosive Ordinance Disposal Eglin Aire Force Base , FL	4	2	3	9
Naval Staff College Newport RI	1	1	0	2
NAVSCSCOLCENSERSUP Site Newport, RI	1	2	1	4
Navy Supply Corps School Newport, RI	1	2	0	3
NAVWARCOL CFMCC Pearl Harbor HI	0	1	0	1
Netsafa International Training Center Pensacola, FL	3	2	2	7
ONLC, Dallas TX	1	0	0	1
Randolph AFB, TX	0	1	0	1
SOCNORTH-2	0	0	50	50
SOCNORTH-8	0	0	305	305
SOCNORTH-12	0	0	30	30
SOCNORTH-18	0	0	260	260
Support SCH Camp Lejeune NC	0	1	0	1
Surface Warfare Officers School Command Newport RI	12	2	0	14
TSC BCT (3/3 ID)-6	0	0	20	20
TSC BCT (3/3 ID)-10	0	0	305	305
TSC BCT (3/3 ID)-11	0	0	20	20
TSC BCT (3/3 ID)-12	0	0	20	20
U.S. Army Combat Readiness Center	1	0	0	1
University Virginia Darden School Charlottesville, NC	1	1	0	2
UNK	785	0	0	785
USMA	0	6	1	7
USNA	0	0	0	0
US Nav. Small Craft Instr. and Tech. Training SCH Stennis Space Center MS	39	34	14	87
USCG Aviation Technical Training CTR Elizabeth City NC	1	1	0	2
Western Hemis Institute for Security Cooperation	16	18	17	51
WJPC	0	0	70	70

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Foreign Military Training. Joint Report to Congress, Department of Defense and the Department of State, Volume I, 2012, 2013, 2014.

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

1 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2012	Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)¹	Additional Flight Hours (Deficiency)	1
		Advanced English Language Instr Course (AELIC)	1
		AFSOC Casualty Evacuation (CASEVAC)	6
		Air Command and Staff College	1
		Air Mobil OPS MTT	70
		Air Mobil/Urban OPS MTT	62
		Air War College	1
		Aircraft Electrician (Spanish)	1
		Aircraft Maintenance Officer CRS	1
		ALC Specialized English Training Only	4
		ALCL ALP Scholarship	1
		Anti Terrorism for PRTC LVL I	2
		Anti Terrorism FRC PRTC LVL II	2
		Army War College (Resident Course)	1
		Asymmetric Conflict Tactical Seminar (ACTS) MTT	58
		C-130/B/E/H-56 ENG TECH	1
		Counter Drug OPS-Spanish	4
		Deployment Process MTT	60
		Eingeneer Operations	4
		Ethics and Values MTT	60
		Field Artillery Captains Career	1
		Hemispheric DEF & Security	1
		ILE Officer PREP	1
		Information OPS-Spanish	3
		Intel SMEE	49
		Intelligence T3 MTT	49
		Intermediate Level Education	2
		International Fellows Oientation	1
		International Officer Preparatory	1
		INTL EOD PH II Surface	2
		INTL EOD Phase I	2
		INTL INTELL Fellows PGM	1
		INTL OFF SCH (for AC&SC)	1
		IP INSTRMNT PROC Course	1
		J-85 Engine Techician	2
		Medical Assistance-Spanish	1
		NationLab 2011 CESNAV	10
		NationLab 2012 June-Mexico-Sedena	54
		NWC International Fellows	2
		Perspectives on Homeland Security and Defense	1
		Phase II Intel (T3)	30

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

2 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2012 (continúa)		Post Cooperation Stress Disorder PTSD MTT	40
		Psychological Operations Officer	1
		Rule Law & DISCP MIL PS FOT	1
		Seminar on CBT WMD (SCWMD/T)	2
		Social Comms MTT	30
		Spanish IERW-CN 1004	4
		Spanish Instrument Refresher	1
		Spanish UH-60 Instructor Pilot	2
		SPEC Reaction Team/Certify	1
		T-6 ALP Scholarship	1
		Urban OPS MTT	134
	Secretaría de Marina (Semar) ²	699 Special Operations-MS	1
		A/C Struct. Maint. Tech.	1
		Aircraft Electric Fundamentals	5
		Advanced Communications Officer Course (ACOC)	1
		AFSOC Casualty Evacuation (CASEVAC)	6
		Aircraft Electrician (Spanish)	1
		Aircraft Pneudraulics Repairer (Spanish)	3
		Aircraft Powerplant Repairer (Spanish)	4
		Aircraft Powertrain Repairer (Spanish)	4
		Aircraft Technician CRS	4
		ALC Specialized English Training Only	3
		American language Course GET and SET	1
		American Language CRS General English Training Only	3
		Anti Terrorism for PRTC LVL I	2
		Anti Terrorism FRC PRTC LVL II	2
		Aviation Maintenance Supervisor Spanish	1
		Aviation Safety Officer	1
		Aviation Survival Tech. A (Rescue Swimmer)	1
		AVTRA PRE-Flight INDOC	2
		Basic OP Law Training (BOLT)	1
		Caribbean Defense and Security Course	1
		Civil-Military Respond to Terrorism	2
		Comprehensive Security Responses to Terrorism	1
		Corrosion Control Tech.	3
		CS12-1-Comprehensive Security Responses to Terrorism Course	1
		Defense Policy Course at the Inter American Defense College	1
		Diesel System's Overhaul and Maintenance (DSOM)	12
		Dive and Salvage Operations	6
		Ethical Hacking and Counter Measures	1
		Expeditionary Warfare SCH	1

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

3 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2012 (continúa)		Hemispheric Defense & Security	1
		Human Rights Instruction-Spanish	1
		Hyperbaric Oxygen Therapy Training mtt	21
		ICAF	1
		IF Preparatory Course	1
		International Anti-Terrorism/Anti Piracy (IATP)	1
		International Counter Terrorism Fellows Program	3
		International Motor LifeBoat (MLB) COXSWAIN Course	4
		International Officer Supply Course (IOSCO)-Resident	1
		Intl. Basic Aviation PREP	2
		Intl. CIC WATCH Officer	12
		Intl Crisis CMD/CTRL	2
		Intl. LOG EXEC ADV DEV (ILead)	1
		Intl. LOG/Supply MGMT CRS	5
		Intl. Maritime Officer	2
		Joint Interagency MULTI-NAT Planners CRSE (JIMPC)	1
		Joint Transition Course	1
		JT/Comb Warfight	1
		Linux Comprehensive Introduction	1
		Maritime Prepositioning Force Staff Planning	1
		Maritime Terrorism	3
		MET CG Maritime Law Enforcement Instructor (CG3)	14
		MLB COXSWAIN HVY WTHR	3
		NationLab 2011 CESNAV	86
		NationLab 2012 June-Mexico-Sedena	5
		Naval Staff COL-10 Month	1
		Navy Execurive Develop Program-Strategic Thinking	1
		OJT Technical Enlisted	1
		Operational Information Analyst	2
		Oral Proficiency Skills/Aviation	2
		Outboard MTR MT & OVHL	6
		Patrol Craft Hull Maint.	2
		Patrol Craft Officer Coastal (PCOC)	4
		Patrol Craft Officer Riverine (PCOR)	12
		Perspectives on Homeland Security and Defense	2
		Search and Rescue INCLEAND PLNG	6
		Search and Rescue Maritime	2
		Search and Rescue Planning	2
		SP AVN Safety MGT	5
		Spanish IERW-CN 1005	10
		Spanish Instrument Refresher	1

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

4 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2012 (continúa)		Spanish UH-60 Aviator Qualification	7
		Spanish UH-60 Instructor Pilot	2
		Strategic Level Small Craft Combtg. Terr. (SLSCCBT)	1
		Strategy and Defense Policy	3
		Strategy and International Security	1
		UH-60 Helicopter Repairer Spanish	6
		UH-60 Helicopter Repairer (TRANS)	6
		UH-60M Aviator Qualification (TRANS)	14
		Waterborne Instructor Course Riverine	2
	Estado Mayor Presidencial	Anti Terrorism for PRTC LVL I	5
		Anti Terrorism FRC PRTC LVL II	5
		Rule Law & DISCP MIL PS FOT	5
		SPEC Reaction Team/Certify	5
	Secretaría de Gobernación (Segob)³	Strategy and Defense Policy	2
		NationLab 2012 June-Mexico-Sedena	7
	Policía Federal (PF)	Perspectives on Homeland Security and Defense	1
		Terrorism and Counterinsurgency	1
		NationLab 2011 Cesnav	1
	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	Advanced Civil-Political-Military Relations and Democratic Leadership	1
		NationLab 2011 Cesnav	2
	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	Acft. Maint. Supt. Course	2
		Aircraft Electrician (Spanish)	2
		Aircraft Maint. Officer CRS	1
		Aircraft Pneudraulics Repairer (Spanish)	3
		Aircraft Powerplant Repairer (Spanish)	2
		Aircraft Powertrain Repairer (Spanish)	1
		Aviation Maintenance Supervisor Spanish	1
		Avionic Mechanic (TRANS)	2
		Avionic Mechanic Spanish	2
		Caribbean Defense and Security Course	2
		Combating Transnational Organized Crime	1
		Corrosion Control Techn.	2
		Helicopter Crew Chief	2
		Intl. Supply/Warehouse PRIN	2
		NationLab 2011 Cesnav	2
		NationLab 2012 June-Mexico-Sedena	6
		Perspectives on Homeland Security and Defense	1
		Search and Rescue Planning	4
		SP AVN Safety mgt.	1
		SP AVN Safety mgt cn 1004	1

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

5 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2012 (continúa)		Spanish Maintenance mgr	5
		Spanish Air Mission Commander	1
		Spanish Aviator (UH-60FS) (Refresher)	2
		Spanish Instrument Refresher	1
		Spanish UH-60 Aircraft Maintenance Technician	2
		Spanish UH-60 Aviator Qualification	17
		Spanish UH-60 Instructor Pilot	2
		Strategy and Defense Policy	3
		Strategy and International Security	1
		UH-60 Helicopter Repairer Spanish	7
		UH-60M Aviator QUAL/IP (TRANS)	24
		UH-60M Helicopter Repairer (TRANS)	5
	Procuraduría General de la República (PGR)	Countering Narcotics and the Illicit Commons	1
		NationLab 2011 Cesnav	3
	Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) ⁴	NationLab 2011 Cesnav	2
		NationLab 2012 June-Mexico-Sedena	4
		Table Top Exercise JAN 2012-IADB	1
	Semar y Sedena	Explosive Ordinance Diposal	15
	Sedena y SSP	Force Protection MTT	25
2013	Sedena ⁵	CIED MTT Phase II	30
		CIED MTT Phase II	30
		Counter Improvised Explosive Device (CIED) 1A MTT	16
		Advanced English Language Instructor Course (AELIC)	3
		Air Comd. & Staff College	1
		Air Mobile Operations MTT (T3)	30
		Airborne	2
		ALC ALP Scholarship	1
		ALC Specialized English Training Only	4
		American Language Course GET and SET	1
		Army War College (Resident Course)	1
		Asymetric Conflict Tactical Seminar (ACTS)	30
		Avionics Comm./Nav. Equip.	1
		Basic American Language Instructor Course (BALIC)	2
		C-130 B/E/H Aircraft Technician	1
		C26A Co-Pilot Recurrent	1
		C26A Pilot Recurrent	1
		CIED Course Phase 1	7
		CIED Course Phase 2	13
		Combat Camera MTT	30
		Command and General Staff Officer's Course PREP	1
		Counter Intelligence (CI) MTT	30

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

6 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2013 (continúa)		Counter Intelligence (CI) MTT (T3)	25
		Counterdrug Operations	2
		Digital Forensic MTT	20
		FA OFF Advanced Preparatory-Allied Officer	1
		Field Artillery Captains Career	1
		Hemispheric Defense & Security	1
		Informations Operations	2
		Intel Support to C-NT (T3)	30
		Intel T3 Equipment Refresher	30
		Intermediate Level Education	1
		International Anti-Terrorism LVL I	13
		International Anti-Terrorism LVL II	13
		International EOD Phase I	1
		International Fellows Orientation	1
		International Officer School (For ACSC)	1
		International Officer School (For AWC)	1
		International Officer Preparatory	1
		IP Instrmnt. Proc. Course	2
		Medical Assistance	4
		Military Information Support Operations (MISO) MTT	30
		Night Co/BN Infantry Operations phase 1	1
		Night Co/BN Infantry Operations phase 2	14
		Night Co/BN Infantry Operations phase 3	6
		Night Co/BN Infantry Operations phase 4	4
		Night Infantry Operations Phase 3 (T3) MTT	24
		Night Squad/Platton Infantry Operations Phase 2	1
		Night Squad/Platton Infantry Operations Phase 3	14
		Night Squad/Platton Infantry Operations Phase 4	6
		Night Squad/Platton Infantry Operations Phase 5	4
		Operational Information Analyst	4
		Operations Planning and Conducting Operations (BDE) MTT	22
		Operations Planning and Conducting Operations (BDE)MTT	3
		Operations Planning and Conducting Operations (BN) MTT	25
		Professional Military Education PREP (PME PREP)	2
		PT-6A Engine Technician	1
		Rural Operations #1 (T3)	30
		Rural Operations #2 (T3)	30
		Semar Intelligence T3 MTT	30
		Spanish Air Mission Commander	2
		Spanish Initial Entry Rotary Wing (OH-58)	12
		Special Forces Qualification-Allied (DET OFF)	1

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

7 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2013 (continúa)		Special Reaction Team	13
		Specialized Intel Training (T3)	20
		UH-60 A/L Helicopter Repairer	2
		Urban Operations MTT (T3)	30
		USAF Aerospace Physio Training	1
		USAW International Fellows Academic Preparation	1
	Semar⁶	A/C Structural Maintenance tech.	1
		Advanced Communications Officer Course (ACOC)	2
		Advanced English Language Instructor Course (AELIC)	1
		Aircraft Electrician	3
		Aircraft Maintenance Officer Course	5
		Aircraft Pneudraulics Repairer	2
		Aircraft Powerplant Repairer Spanish	3
		Aircraft Powertrain Repairer Spanish	3
		Aircraft Structural Repairer Spanish	2
		ALC Specialized English Training Only	4
		American Language Course General English Training Only	3
		Aviation Maintenance Supervisor	1
		Aviation Survival Tech. A (Rescue Swimmer)	1
		Avionic Mechanic	3
		Avionics COMM/NAV Equip.	2
		Avionics COMM/NAV Equip. Technician	1
		Avionics Instrument Technician	2
		AVTRA PRE-Flight INDOC	2
		Civil Affairs (WHINSEC)	15
		Civil Affairs Operations	4
		Civil-Military Resp. to Terrorism	2
		Combined Force Maritime Component CDR Flag Course	1
		Command & Staff COLL USMC	1
		Corrosion Control Technician	5
		Department Resource Mgt. & Logistics	1
		Diesel System's Overhaul and Maintenance (DSOM)	6
		Eisenhower School	1
		Hemispheric Defense & Security	1
		IF Preparatory Course	1
		Instructor Development Course	6
		Intermediate Level Education	1
		International Basic Aviation PREP	2
		International CIC Watch Officer	2
		International Counterterrorism Fellows Program	2
		International Crisis CMD/Control	2

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

8 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad	
2013 (continúa)		International EOD Phase I	1	
		International LOG EXEC Advance DEV (ILEAD)	2	
		International Maritime OFF	3	
		International Maritime OFF (IMOC)	2	
		International Motor Lifeboat (MLB) Coxswain Course	4	
		International Officer Supply Course (IOSCO)-Resident	2	
		International Patrol Craft Officer Coastal (PCOC)	6	
		Jr Officer Development Course	40	
		Logistics Officer	1	
		Maritime Search and Rescue Planning	3	
		Maritime Terrorism	2	
		Material Management	3	
		MET CG Maritime Law Enforcement Instructor (CG 3)	12	
		MET CG Maritime Law Enforcement Int. Boarding OFF (CG 5)	12	
		MEXMAR JODC	84	
		MLB Coxswain HVY WTHR	3	
		MTT Advance Port PHYS SEC/Vulnerability	17	
		MTT Outboard Motor Maintenance	16	
		MTT Small Boat Operations II	12	
		Naval Staff College	1	
		Navy Executive Develop Program-Strategic Thinking	1	
		NCO Professional Development	80	
		Oral Proficiency Skills/Aviation	2	
		Outboard MTR MT & OVHL	6	
		Patrol Craft Officer Riverine (PCOR)	6	
		Psychological Operations Officer	1	
		Search and Rescue Planning (SAR)	5	
		Search/Rescue Inland Planning	3	
		Spanish Aviation Safety Management	1	
		Spanish Initial Entry Rotary Wing (OH-58)	6	
		Strategic Inter-Agency Planning course	1	
		T-6B Joint PRI Pilot Training CH-1	2	
		UH-60 Helicopter Repairer Spanish	3	
		UH-60 Helicopter Repairer Supervisor Spanish	2	
		Unit Level Pre-Deployment Training	1,050	
		Waterborne Instructor Course Riverine	4	
	SEGOB ⁷		Aircraft Maintenance Officer Course	1
			Aircraft Maintenance SUPT Course	2
			Basic Instructur Course	1
			C-130B/E/H Propeller Technician	1
			Corrosion Control Technician	2

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

9 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2013 (continúa)		International LOG/Supply Management Course	2
		On-the-Job Training (OJT) Admin.	2
		Spanish Air Mission Commander	2
		Spanish Aviation Safety Management	2
		Spanish Aviator (UH-60FS) (Refresher)	3
		Spanish Maintenance Manager	2
		Spanish UH-60 Aviator Qualification	4
		Spanish UH-60 Maintenance Test Pilot	1
		UH-60M Aviator Qualification/IP (TRANS)	5
	SSP	Aircraft Electrician	1
		Aircraft Pneudraulics Sys. Tech.	1
		Aviation Maintenance Supervisor	1
		Basic Helicopter Crew Chief	5
		Helicopter Crew Chief	2
		Search and Rescue Planning (SAR)	2
2014	Sedena⁸	Advanced Counter Intel Analysis Course	25
		Advanced Rifle Marksmanship 1	30
		Advanced Rifle Marksmanship 3	30
		Air Command & Staff College (ACSC Resident Course)	1
		Air War College (AWC) Resident Program	1
		Airborne	1
		Airmobile Operations	30
		American Language Course General English Training Only	1
		Army War College (Resident Course)	1
		Aviation Leadership PGR (T-6A) (SATP)	1
		Command and General Staff Officer's Course	1
		C-130 B/E/H/T-56 Eng. Tech.	1
		C-130H2 PLT Initial Qualification + SGLESHP (A/S + Flying)	1
		C-26 Co-Pilot Initial	2
		Comprehensive Security Responses to Terrorism	3
		Convoy OPS	25
		CQC	25
		CQC/Air Mobile Operations	25
		Crisis Action Planning 1	25
		Crisis Action Planning 2	25
		Crisis Action Planning 3	25
		CSRT14-1 Comprehensive Security Responses to Terrorism	1
		Desert Operations	90
		Eingeneer Operations	2
		EISEN México-Critical Infrastructure	1
		Electronic Warfare	30

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

10 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2014 (continúa)		ESISEN-Emergency and Crisis Management at the Local and State Level	2
		FA off Advanced Preparatoryied Officer	1
		Full Mission Profile-Exercises-Desert Operations	40
		Full Mission Profile-Exercises-Jungle and Riverine	90
		Health Care Specialists	1
		Hemispheric Defense & Security	1
		Intelligence Analysis of Transnational Operations	1
		Intermediate Level Education	1
		International EOD PH II Surface	1
		International Fellows Orientation	1
		International Officer School (FOR ACSC)	1
		Medical Assitance	4
		Military Information Support Operations (MISO)	20
		Mounted Urban Operations 1	30
		Mounted Urban Operations 2	30
		Mounted Urban Operations 3	30
		Program on Terrorism and Security Studies	1
		PT-6A Engine Technician	2
		Small Unit Leader	1
		Spanish Initial Entry Rotary Wing (OH-58)	1
		Special Forces Qualificationied (Engineer SGT)	1
		Strategy and Defense Policy	2
		Tactical Combat Casualty Care	25
		Tactical Combat Casualty Care 1	20
		Tactical Combat Casualty Care 2	20
		Tactical Combat Casualty Care 3	20
	Semar ⁹	A/C Structural Maintenance Technician	2
		Advance MultiG MPTS-USN	2
		Advanced Imagery Analysis MTT #2	11
		Airborne	2
		Aircraft Electricity Funadamentals Technician	4
		Aircraft Electrician Spanish	2
		Aircraft Pneudraulics Repairer Spanish	2
		Aircraft Powerplant Repairer Spanish	2
		Aircraft Powertrains Repairer Spanish	1
		Aircraft Technician Course	4
		ALC Specialized English Training Only	3
		Armor Basic Offcier Leader-Branch	1
		ATF International Small Arms Trafficking Training	25

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

11 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2014 (continúa)		Avionics COMM/NAV Equip. Technician	1
		Avionics Instrument Technician	2
		AVTRA Pre-Flight INDOC	1
		Basic Officer Course USMC	8
		CBP Vehicle Stop Training	30
		Civil-Military Response to Terrorism	2
		Collection Managment & ISR MSN Planning MTT #2	11
		Combat Medicine	25
		Combating Transnational Organized Crime	1
		Combined Force Maritime Component Commander Course	1
		Command & Staff COLL USMC	1
		Corrosion Control Technician	3
		CSRT14-1 Comprehensive Security Responses to Terrorism	1
		CTERR Policy & STRAT-MA	1
		Dive and Swim PREP	1
		EISEN México-Critical Infrastructure	2
		Eisenhower School	1
		EISEN-Emergency and Crisis Management at the Local and State Level	2
		Expeditionary Warfare School	1
		Fire Support Coordination	4
		FMV & ISR Tactical Controller MTT #2	11
		Full Mission Profile-Exercises-Jungle and Riverine	30
		Full Mission Profile-Exercises-Linear Targets	40
		Full Mission Video & ISRT Tactical Controller #1	14
		Fundamentals of Geographic Information Sys. (Co-Production)	2
		Geodatabase Design and Maintenance Co-Production	3
		Health Care Specialists	1
		Hemispheric Defense & Security	1
		Human Rights Instructor	1
		Incorporating Human Geography Into GEOINT	3
		Instructor Development Course	6
		Intel., Surv. & Recon. Fundamentals (ISR)	1
		Intelligence Analysis of Transnational Operations	2
		Intermediate GIS for Analysis Course Co-Production	3
		International Anti-Terrorism LVL I	10
		International Anti-Terrorism LVL II	10
		International Basic Aviation PREP	1
		International Counterterrorism Fellows Program	1
		International Crisis CMD/Control	4

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

12 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2014 (continúa)		International EOD PH II Surface	1
		International EOD Phase I	1
		International Log./Supply Management Course	3
		International Maritime Officer (IMOC)	3
		International Officer School (FOR AWC)	1
		International Officer Supply Course (IOSCO)-Resident	1
		International Operation Law	2
		International Patrol Craft Officer Coastal (PCOC)	6
		Introductory Air Intelligence	1
		Jungle Operations	25
		Legal Aspects Combating Terrorism	1
		Logistics Officer	2
		Maritime Navigation	25
		Maritime Search and Rescue Planning	2
		Maritime Terrorism	2
		Material Management	2
		MDMP/OPS Intel. Fusion	25
		Mechanical ENGRG-MS	1
		Medical Assistance	2
		MET CG Maritime Law Enforcement Instructor (CG3)	14
		MET CG Maritime Law Enforcement JNTBoarding Officer CG5	17
		MLB Coxswain Heavy Weather	1
		MTT Small Boat Operations II	12
		Naval Command College	1
		Naval Staff College-10 Month	1
		NCO Professional Development	81
		NIGHT OPS	25
		OPS INTEL Fusion	25
		Oral Proficiency Skills/Aviation	2
		PLT Instrument Procedures CR	1
		Post Assault Procedures	25
		Ranger Recycle Training (MCOE IMSO)	2
		Ranger Training Assessment Course	2
		Riverine Operations	30
		Search and Rescue Planning (SAR)	2
		Spanish Initial Entry Rotary Wing (OH-58)	17
		Special Operations -MS	1
		Strategy and Defense Policy	2
		T-6B Joint PRI Pilot Training CH-1	2
		Tactical Combat Casualty Care/Sensitive Site Exploitation	25

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

13 de 14 (continuación →)

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2014 (continúa)		Tactical Vehicle OPS	25
		Unit Level Pre-Deployment Training-Southern Border	755
		Unit Level Pre-Deployment Training-Urban	699
		Waterborne Instructor Course Riverine	2
	Estado Mayor Presidencial	Program on Terrorism and Security Studies	1
	Presidencia de la República	ESISEN-Emergency and Crisis Management at the Local and State Level	1
	SEGOB¹⁰	Aircraft Maintenance Superintendent Course	2
		Aircraft Structural Repairer Spanish	1
		Avionics COMM/NAV Equip. Technician	1
		Basic Helicopter Crew Chief	2
		Civil-Political-Military Relations and Democratic Leadership	2
		CSRT14-1 Comprehensive Security Responses to Terrorism	2
		Cybersecurity: Issues in National and International Security	1
		ESISEN-Emergency and Crisis Management at the Local and State Level	1
		EISEN México-Critical Infrastructure	1
		Intel., Surv. & Recon. Fundamentals (ISR)	2
		IP Instrument PROC Course	1
		Medical Assistance	1
		Simulator IP	4
		Spanish Aviation Safety Management	2
		Strategy and Defense Policy	2
		Terrorism and Counterinsurgency	1
		UH-60A/L (Country Provides Instructor/Operator)	16
		UH-60M Aviator Qualification/IP (TRANS)	4
		UH-60M Maintenance Test Pilot (TRANS)	2
		Weapon Safety	2
	Centro de Investigación y Seguridad Nacional	ESISEN-Emergency and Crisis Management at the Local and State Level	8
		Governance, Governability and Security: Responses to Transnational Organized Crime	1
		Strategy and Defense Policy	2
		Strategy and International Security	1
		TSC13-2 Transnational Security Cooperation	1
	SSP	Strategy and Defense Policy	2
	SRE¹¹	ESISEN-Emergency and Crisis Management at the Local and State Level	1
		Mechanism of Exchange of Information on Capacities in Support of Natural Disasters	1
		Strategy and Defense Policy	1

Cuadro 139. Instituciones y dependencias mexicanas participantes en programas de entrenamiento de Estados Unidos 2012-2014

14 de 14

Año	Institución/dependencia	Programa	Cantidad
2014	SEDENA y SEMAR	WhashingtonSecurity and Defense Seminar	5
		Advanced Imagery Analysis MTT #3	31
		FMV & ISR Tactical Controller MTT #3	31
		Military-to-Military Intel. Training (SM2M) 1	20

FUENTE: elaboración CASEDE con base en Foreign Military Training. Joint Report to Congress, Department of Defense y Department of State, Volume I, 2012, 2013, 2014.

¹ Incluye al Colegio de la Defensa Nacional y Fuerza Aérea.

² Incluye al Centro de Estudios Navales y Estado Conjunto de la Armada.

³ Incluye al Servicio de Protección Federal.

⁴ Incluye a la Embajada de México en Washington D.C.

⁵ Incluye al Colegio de la Defensa Nacional y Fuerza Aérea.

⁶ Incluye al Centro de Estudios Superiores Navales y Estado Mayor de la Armada.

⁷ Incluye a la Policía Federal.

⁸ Incluye al Ejército.

⁹ Incluye al Centro de Estudios Superiores Navales.

¹⁰ Incluye al Servicio de Protección Federal y a la Policía Federal de la cual, en tres casos, no se especifica el nivel de gobierno.

¹¹ Incluye a la Embajada de México en Washington D.C.

Cuadro 140. Financiamiento a México dentro de la Iniciativa Mérida 2008-2017
Millones de dólares corrientes

Cuenta	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (Estimado)	2017 (Solicitado)
Fondo de Ayuda Económica	20.0	15.0	15.0	18.0	33.3	32.1	46.1	33.6	39.0	49.0
Financiamiento Militar Extranjero ¹	116.5	299.0	5.3	8	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Control Internacional de Narcóticos y Aplicación de la Ley	263.5	406.0	365.0	117.0	248.5	195.1	148.1	110.0	100.0	80.0
Total	400.0	720.0	385.3	143.0	281.8	227.2	194.20	143.60	139.0	129.0

FUENTE: Clare Ribando Seelke, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 2013, 2015 y 2016.

¹ A partir de 2012, el Financiamiento Militar Extranjero ya no formó parte de la Iniciativa Mérida.
n.a. No aplica.

Cuadro 141. Embajadas de México con agregados de Defensa en América Latina
2007, 2008, 2012, 2014 y 2016

2007	2008	2012	2014	2016
Argentina	Argentina	Argentina	Argentina	Argentina
Brasil	Brasil	Brasil	Brasil	Brasil
Chile	Chile	Chile	Chile	Chile
Colombia	Colombia	Colombia	Colombia	Colombia
Ecuador	Ecuador	Cuba	Cuba	Cuba
El Salvador	El Salvador	Ecuador	Ecuador	Ecuador
Guatemala	Guatemala	Honduras	Guatemala	Guatemala
Honduras	Honduras	Nicaragua	Honduras	Honduras
Nicaragua	Nicaragua	Perú	Nicaragua	Nicaragua
Perú	Perú	Uruguay	Perú	Perú
Uruguay	Uruguay		Uruguay	Uruguay
Venezuela	Venezuela			

FUENTE: *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2007, 2008, 2012, 2014 y 2016.

Cuadro 142. Presupuesto de Defensa comparado con otros países de América Latina
2008-2016

1 de 4 (continuación →)

País	PIB		Presupuesto en Defensa	
	Miles de millones de dólares corrientes		% PIB	Año
Argentina	323.8	2.6	0.80	2008
	301.3	2.8	0.93	2009
	344.1	3.1	0.90	2010
	435.1	3.7	0.87	2011
	472.8	4.3	0.93	2012
	488.2	4.9	1.00	2013
	404.4	4.2	1.04	2014
	585.6	5.4	0.93	2015
	437.8	4.2	0.98	2016
Bolivia	16.6	0.2	1.52	2008
	17.5	0.3	1.76	2009
	19.0	0.3	1.76	2010
	23.8	0.3	1.54	2011
	27.0	0.4	1.48	2012
	29.8	0.4	1.52	2013
	33.6	0.4	1.46	2014
	33.2	0.5	1.64	2015
	33.9	0.5	1.67	2016
Brasil	1,621.2	26.2	1.62	2008
	1,481.5	25.9	1.75	2009
	1,910.4	33.0	1.73	2010
	2,517.9	39.8	1.58	2011
	2,449.7	35.5	1.45	2012
	2,242.8	31.6	1.41	2013
	2,215.9	31.6	1.43	2014
	1,772.5	24.6	1.39	2015
	1,534.7	19.9	1.30	2016
Chile	169.9	4.5	2.65	2008
	150.3	4.3	2.93	2009
	196.4	4.7	2.44	2010
	243.0	5.5	2.26	2011
	272.1	5.8	2.17	2012
	276.9	5.9	2.17	2013
	263.1	5.5	2.09	2014
	240.2	4.7	1.96	2015
	235.4	4.5	1.94	2016

Cuadro 142. Presupuesto de Defensa comparado con otros países de América Latina
2008-2016

2 de 4 (continuación →)

País	PIB		Presupuesto en Defensa		Año
	Miles de millones de dólares corrientes		% PIB		
Colombia	202.4	6.0	2.96	2008	
	228.6	5.5	2.41	2009	
	268.1	6.1	2.31	2010	
	321.4	6.9	2.15	2011	
	378.7	7.9	2.09	2012	
	381.8	8.4	2.20	2013	
	387.6	8.4	2.17	2014	
	293.2	5.8	1.99	2015	
	253.2	4.9	1.94	2016	
Ecuador	49.5	1.3	2.80	2008	
	55.6	1.6	3.02	2009	
	61.9	2.1	3.48	2010	
	65.3	2.2	3.50	2011	
	72.4	2.3	3.31	2012	
	94.1	2.3	2.55	2013	
	101.3	2.7	2.74	2014	
	98.8	2.7	2.78	2015	
	94.0	2.5	2.67	2016	
El Salvador	21.8	0.1	0.53	2008	
	22.1	0.1	0.60	2009	
	21.8	0.1	0.61	2010	
	22.6	0.1	0.64	2011	
	24.4	0.1	0.59	2012	
	24.5	0.1	0.63	2013	
	25.4	0.1	0.59	2014	
	25.7	0.1	0.58	2015	
	27.3	0.1	0.53	2016	
Guatemala	35.7	0.2	0.44	2008	
	36.4	0.2	0.42	2009	
	39.7	0.2	0.40	2010	
	46.7	0.2	0.42	2011	
	50.3	0.2	0.42	2012	
	54.3	0.3	0.48	2013	
	58.4	0.3	0.44	2014	
	63.9	0.2	0.43	2015	
	68.1	0.2	0.39	2016	

Cuadro 142. Presupuesto de Defensa comparado con otros países de América Latina
2008-2016

3 de 4 (continuación →)

País	PIB		Presupuesto en Defensa	% PIB	Año
	Miles de millones de dólares corrientes				
Honduras	13.7	0.1	0.88	2008	
	14.5	0.1	0.88	2009	
	15.2	0.2	1.13	2010	
	17.2	0.2	1.02	2011	
	18.3	0.2	1.03	2012	
	18.8	0.2	1.15	2013	
	19.5	0.3	1.29	2014	
	20.2	0.2	1.41	2015	
	20.6	0.3	1.61	2016	
México	949.5	4.7	0.50	2008	
	866.3	4.6	0.54	2009	
	995.9	4.8	0.49	2010	
	1,185.2	6.2	0.53	2011	
	1,207.8	6.2	0.52	2012	
	1,258.5	6.9	0.56	2013	
	1,287.5	7.2	0.57	2014	
	1,144.3	6.6	0.58	2015	
	1,082.4	5.9	0.55	2016	
Nicaragua	6.5	0.4	0.65	2008	
	6.2	0.4	0.59	2009	
	6.2	0.4	0.63	2010	
	7.0	0.5	0.76	2011	
	7.6	0.7	0.85	2012	
	11.2	0.9	0.75	2013	
	11.9	0.8	0.69	2014	
	12.2	0.7	0.59	2015	
	12.9	0.7	0.56	2016	
Paraguay	12.0	0.1	1.24	2008	
	13.6	0.2	1.30	2009	
	17.3	0.2	1.31	2010	
	22.3	0.3	1.46	2011	
	22.3	0.4	1.93	2012	
	28.3	0.5	1.66	2013	
	29.5	0.4	1.49	2014	
	28.0	0.4	1.66	2015	
	26.8	0.3	1.33	2016	

Cuadro 142. Presupuesto de Defensa comparado con otros países de América Latina
2008-2016

4 de 4

País	PIB		Presupuesto en Defensa	
	Miles de millones de dólares corrientes		% PIB	Año
Perú	125.8	1.5	1.20	2008
	127.3	1.5	1.25	2009
	146.2	2.0	1.41	2010
	168.4	2.0	1.25	2011
	184.9	2.1	1.18	2012
	206.5	2.5	1.22	2013
	216.6	2.8	1.30	2014
	192.1	2.5	1.30	2015
	178.6	2.2	1.25	2016
República Dominicana	37.6	0.3	0.71	2008
	44.7	0.3	0.70	2009
	50.0	0.3	0.66	2010
	54.3	0.3	0.61	2011
	59.4	0.4	0.59	2012
	60.7	0.4	0.61	2013
	62.7	0.4	0.66	2014
	67.4	0.4	0.66	2015
	71.4	0.4	0.64	2016
Uruguay	26.6	0.3	1.19	2008
	31.6	0.3	1.02	2009
	40.5	0.6	1.53	2010
	49.4	0.7	1.46	2011
	52.3	0.7	1.35	2012
	56.3	0.7	1.20	2013
	58.2	0.7	1.12	2014
	53.7	0.8	1.49	2015
	53.1	0.7	1.45	2016
Venezuela	334.7	3.3	1.06	2008
	353.4	4.1	1.27	2009
	301.0	2.5	1.85	2010
	309.8	2.3	1.76	2011
	337.4	3.9	1.02	2012
	373.9	5.2	1.40	2013
	342.0	5.5	1.63	2014
	239.5	5.2	2.19	2015
	185.6	8.5	4.61	2016

FUENTE: Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2016.

Cuadro 143. Efectivos militares en América Latina
2007, 2012, 2014 y 2016

País	2007	2012	2014	2016
Argentina	74,125	74,624	77,066	79,845
Bolivia	41,825	40,330	34,078	34,078
Brasil	367,906	339,365	333,973	366,614
Chile	72,643	50,925	59,031	67,683
Colombia	244,564	274,543 ¹	268,160	265,050
Ecuador	38,062	38,264 ²	40,242	41,403
El Salvador	17,860	15,770	24,799	24,023
Guatemala	15,500	15,580	22,326	18,181
Honduras	8,492	10,550 ²	15,550	15,216
México	245,366	261,930	265,812	267,656
Nicaragua	9,399	10,404	10,358	12,793
Paraguay	8,850	12,221 ³	14,284	16,087
Perú	113,810	106,034 ⁴	78,296	78,296
República Dominicana	49,910	46,547	56,022	63,349
Uruguay	25,415	22,372	22,563	22,316
Venezuela	92,350	113,558 ⁵	194,744	365,315

FUENTE: *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*, Red de Seguridad y Defensa de América Latina, 2007, 2012, 2014 y 2016.

¹ Incluye al Comando General.

² Los datos corresponden al año 2011.

³ Incluye al Comando en Jefe, Comando de las Fuerzas Militares y Comando Logístico.

⁴ Los datos corresponden al año 2009.

⁵ Incluye a la Guardia Nacional.

Nota: Los efectivos militares de México, por provenir de otra fuente, no coinciden con los del cuadro 22 del apartado “Presupuestos: Seguridad y Defensa 2000-2016”.

Opinión Pública

LA DENOMINADA “SEGURIDAD SUBJETIVA” está basada en la percepción que tiene una persona sobre su condición de seguridad. Para poder captarla se han desarrollado instrumentos de medición cada vez más sofisticados tanto por el gobierno federal como por organizaciones empresariales, organismos de la sociedad civil, periódicos y consultoras privadas.

Esto ha permitido que se profundice en la percepción de inseguridad por tipo de delito, ubicación espacial y temporal del encuestado, por edad, por sexo, entre otras.

Los resultados de las encuestas han demostrado ser útiles para el diseño de políticas en materia de seguridad pública, prevención del delito y recientemente para la prevención de la violencia.

En este apartado se ha incorporado una selección de tabulados tomados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), la cual ostenta reconocimiento internacional debido a la

solidez metodológica y a la amplitud de la muestra. Los cuadros seleccionados hacen un repaso de la condición de victimización por tipo de delito y lugar de ocurrencia, lo cual ofrece un panorama más preciso acerca de los niveles de inseguridad y delincuencia en el país.

Es importante agregar que la Envipe también mide los niveles de desconfianza hacia las instituciones de justicia. Por ejemplo, el indicador más importante al respecto es el de la llamada *cifra negra*, la cual en el país asciende a 9.3 de cada diez delitos no denunciados.

Por otra parte, se incluye también una encuesta elaborada por el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, la cual tuvo por objetivo medir el capital social a nivel comunitario en diez municipios del país. Se toman como marco teórico-conceptual tres variables que sintetizan la dinámica e interrelación de los individuos con sus estructuras sociales comunitarias. La primera de ellas se denomina “vínculo social directo” (*bonding*), dirigida a captar la naturaleza de las relaciones interpersonales. La segunda es “colaboración social” (*bridging*), orientada a identificar la capacidad de los individuos para organizarse a través de vínculos informales. La tercera es la “institucionalización del vínculo” (*bricking*), la cual contabiliza la densidad de los vínculos entre individuos y el rostro formal de las estructuras sociales o instituciones, así como la calidad de estos mismos vínculos.

La encuesta sobre capital social de CASEDE y SIMO es un instrumento novedoso que apuesta por encontrar la contraposición entre capital social positivo, por una parte, y capital social negativo, por la otra (véanse gráficas 11 a 53). El primero se define como la posibilidad de los ciudadanos para vincularse entre sí, y con las estructuras sociales e institucionales de las cuales derivan un beneficio socialmente aceptado. El segundo se entiende como el distanciamiento del individuo y la comunidad del Estado de derecho, así como el rechazo de los cauces institucionales propuestos tradicionalmente por el Estado como alternativa para canalizar las demandas sociales e individuales, anteponiendo a cualquier criterio moral, o legal, el privilegio del grupo que decide movilizarse por esta vía.

Los resultados de esta encuesta no son alentadores. Sin embargo, resulta un ejercicio muy interesante a la luz de la creciente demanda social por el desarrollo de políticas de prevención con enfoque social, al mismo tiempo que los tres niveles de gobierno aceptan que se requiere fortalecer el llamado tejido social, es decir, las relaciones interpersonales a nivel comunitario.

Finalmente, en este apartado se incluyen también encuestas de opinión del Latinobarómetro para establecer comparativos internacionales sobre ciertos temas que importan a México relacionados con la seguridad y la transparencia.

Cuadro 144. Tipo de violencia más dañina por país 2016

País	Violencia intrafamiliar con las mujeres	Violencia intrafamiliar con los niños	Violencia en las calles	Crimen organizado	Maras-pandillas	Bullying	Violencia verbal	Violencia de Estado	NS/NR
Ecuador	82%	73%	67%	60%	53%	44%	43%	35%	1%
Paraguay	76%	69%	73%	60%	48%	30%	28%	28%	2%
Chile	74%	67%	69%	49%	55%	49%	42%	45%	3%
Colombia	71%	76%	64%	55%	58%	40%	46%	45%	1%
Argentina	69%	64%	73%	52%	50%	38%	49%	51%	1%
Bolivia	67%	58%	47%	37%	56%	31%	33%	28%	3%
República Dominicana	67%	63%	53%	39%	31%	28%	25%	30%	2%
Uruguay	65%	68%	66%	43%	35%	35%	38%	32%	2%
México	65%	55%	60%	73%	48%	48%	33%	44%	1%
Venezuela	64%	59%	82%	69%	60%	43%	58%	57%	0%
Costa Rica	62%	64%	59%	63%	55%	51%	46%	44%	1%
Perú	60%	58%	59%	57%	57%	42%	37%	28%	3%
Panamá	59%	55%	49%	41%	47%	30%	34%	26%	1%
Nicaragua	57%	44%	39%	33%	37%	35%	24%	24%	5%
Guatemala	57%	56%	53%	42%	65%	33%	30%	32%	4%
Brasil	52%	54%	52%	48%	33%	21%	21%	37%	2%
El Salvador	45%	48%	49%	45%	66%	31%	35%	36%	1%
Honduras	35%	35%	43%	52%	60%	24%	19%	29%	2%

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2016.

NS/NR: No sabe/No respondió

Cuadro 145. Percepción de la inseguridad por país 2015

País	Porcentaje
Venezuela	84
El Salvador	83
Brasil	77
Guatemala	72
Argentina	71
Perú	71
México	70
Costa Rica	67
Honduras	65
Paraguay	65
República Dominicana	62
Panamá	61
Uruguay	59
Chile	55
Colombia	53
Bolivia	52
Ecuador	42
Nicaragua	28

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2015.

Cuadro 146. Tasa de victimización por país 2015

País	Victimización
Venezuela	89
México	57
Perú	51
Brasil	48
Argentina	47
Paraguay	45
Colombia	44
Uruguay	41
Bolivia	39
República Dominicana	39
Guatemala	38
Costa Rica	37
Honduras	37
Ecuador	36
Chile	36
El Salvador	34
Panamá	32
Nicaragua	30

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2015.

Cuadro 147. ¿Ha sido víctima de un delito?, por país 2016

País	Victimización
Venezuela	48
México	46
Argentina	41
República Dominicana	41
Perú	39
Honduras	38
Brasil	37
Chile	37
Guatemala	36
Paraguay	35
Uruguay	35
Costa Rica	35
Colombia	34
Panamá	32
El Salvador	31
Nicaragua	31
Bolivia	30
Ecuador	29

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2016.

Cuadro 148. Porcentaje de personas que perciben la delincuencia como el problema más importante en su país 2016

País	Delincuencia
Perú	52
El Salvador	48
República Dominicana	35
Uruguay	33
Chile	32
Honduras	30
México	30
Panamá	22
Guatemala	20
Argentina	18
Paraguay	17
Colombia	17
Brasil	17
Bolivia	14
Costa Rica	12
Venezuela	9
Ecuador	7
Nicaragua	2

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2016.

Cuadro 149. Aprobación presidencial en América Latina 2002-2016

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015 ¹	2016 ²
Argentina	14	86	73	71	73	52	34	25	40	57	43	42	40
Bolivia	42	24	48	60	54	60	53	57	46	41	55	71	52
Brasil	34	62	53	47	62	58	79	84	86	67	56	29	22
Colombia	13	64	75	69	70	68	75	72	75	75	53	51	32
Costa Rica	52	37	50	32	56	55	45	75	53	48	22	36	30
Chile	50	54	64	66	67	55	59	85	55	28	29	49	28
Ecuador	30	27	20	24	23	74	66	59	58	64	73	50	40
El Salvador	35	48	57	58	48	54	51	83	71	63	66	37	33
Guatemala	12	15	36	44	45	28	46	52	47	43	47	38	56
Honduras	57	52	44	39	57	56	35	n.d.	51	52	32	62	47
México	47	46	41	41	60	60	58	52	59	59	46	35	25
Nicaragua	84	32	30	32	23	54	32	37	58	50	60	60	69
Panamá	23	14	20	39	57	37	41	80	59	62	43	62	33
Paraguay	5	8	57	39	33	17	86	69	55	49	30	26	29
Perú	23	10	8	16	57	29	14	26	30	52	39	24	19
República Dominicana ³	n.d.	n.d.	21	62	61	46	50	47	45	36	74	82	76
Uruguay	30	16	12	72	63	61	61	74	75	63	61	72	43
Venezuela	51	35	43	65	65	61	48	45	47	49	47	30	20

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2016.

¹ Los datos corresponden al mes de enero/febrero de 2015, con excepción de México, cuyo terreno se realizó en noviembre de 2014 y Ecuador, cuyo terreno se realizó entre agosto y septiembre de 2015.

² Datos obtenidos entre el 15 de mayo y el 15 de julio de 2016.

³ La medición de República Dominicana se aplica desde 2004. n.d. No disponible.

Cuadro 150. Percepción de transparencia del gobierno 2015

País	Porcentaje
Uruguay	61
Ecuador	59
República Dominicana	56
Bolivia	47
Chile	44
Nicaragua	43
Panamá	37
Argentina	34
Venezuela	33
Honduras	32
Paraguay	31
Costa Rica	27
El Salvador	27
México	26
Guatemala	24
Perú	24
Colombia	24
Brasil	16

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2015.

Cuadro 151. Satisfacción con la vida por país 2016

País	Porcentaje
República Dominicana	88
Costa Rica	87
Panamá	86
Colombia	83
Nicaragua	81
Argentina	80
Uruguay	79
Guatemala	77
El Salvador	77
México	74
Honduras	73
Ecuador	70
Chile	70
Paraguay	68
Bolivia	66
Perú	66
Brasil	61
Venezuela	58

FUENTE: Informe Latinobarómetro 2016.

Cuadro 152. Tasa de prevalencia delictiva por entidad federativa 2010-2015
Por cada 100 mil habitantes

Entidad federativa	Tasa de prevalencia					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Aguascalientes	36,285	25,668	27,225	26,784	33,376	30,721
Baja California	30,943	30,549	36,579	39,507	37,583	30,786
Baja California Sur	23,280	26,939	27,043	24,746	30,310	24,212
Campeche	17,260	17,191	21,991	23,710	22,639	19,469
Chiapas	12,814	12,526	12,620	16,445	15,352	21,501
Chihuahua	35,828	30,417	32,567	27,344	22,395	24,244
Coahuila	25,203	22,944	19,540	24,040	17,080	14,347
Colima	17,224	21,069	24,908	22,059	21,562	23,993
Distrito Federal	32,340	33,256	31,675	33,068	36,019	38,475
Durango	20,418	19,839	24,232	22,157	22,949	22,260
Estado de México	27,957	30,920	41,048	47,778	45,139	28,035
Guanajuato	21,100	24,488	28,861	27,293	31,659	31,344
Guerrero	20,216	20,249	26,789	26,002	27,721	19,245
Hidalgo	20,225	21,787	19,451	19,890	18,420	33,800
Jalisco	24,454	25,505	31,861	33,029	31,375	45,795
Michoacán	15,106	20,805	20,354	20,002	21,311	19,784
Morelos	21,898	22,956	29,310	26,146	29,647	29,139
Nayarit	23,106	20,804	19,169	18,535	22,052	19,941
Nuevo León	27,962	25,063	31,316	26,516	24,250	25,203
Oaxaca	16,189	17,524	14,335	16,291	20,061	18,382
Puebla	21,441	22,591	22,733	23,585	23,741	22,959
Querétaro	19,062	21,022	24,002	23,554	25,660	28,128
Quintana Roo	28,419	26,603	29,703	26,519	28,638	29,321
San Luis Potosí	22,503	24,662	26,810	25,710	25,873	21,280
Sinaloa	26,056	23,836	26,141	23,588	22,063	20,263
Sonora	29,008	29,980	29,131	27,395	24,246	29,587
Tabasco	24,480	19,217	20,837	22,725	24,759	25,910
Tamaulipas	22,661	18,067	21,407	17,570	23,339	18,908
Tlaxcala	20,874	18,135	18,150	21,924	26,012	26,905
Veracruz	16,900	17,708	18,733	20,246	17,208	18,422
Yucatán	17,715	14,816	19,548	18,438	22,860	20,491
Zacatecas	22,247	20,137	20,337	20,863	22,924	17,635
Tasa total de prevalencia	23,993	24,317	27,337	28,224	28,200	28,202

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011-2016.

Nota: La tasa se calculó dividiendo el número total de víctimas en cada entidad entre la población de 18 años y más residente en ella, multiplicando este valor por 100,000.

Cuadro 153. Distribución de la población de 18 años y más por entidad federativa, según condición de victimización 2010-2015

Entidad federativa	Población de 18 años y más	2010				Población de 18 años y más	2011 ¹				Población de 18 años y más	2012 ²			
		Víctimas		No víctimas			Víctimas		No víctimas			Víctimas		No víctimas	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Aguascalientes	764,579	277,426	36.3	487,153	63.7	796,927	204,556	25.7	591,957	74.3	827,499	225,286	27.2	600,635	72.6
Baja California	2,206,528	628,761	30.9	1,523,767	69.1	2,247,880	686,716	30.5	1,560,598	69.4	2,275,576	832,394	36.6	1,441,384	63.3
Baja California Sur	453,125	105,487	23.3	347,638	46.7	471,807	127,100	26.9	344,707	73.1	494,923	133,844	27.0	359,335	72.6
Campeche	561,712	96,951	17.3	464,761	82.7	570,462	98,066	17.2	472,126	82.8	606,073	133,281	22.0	471,964	77.9
Chiapas	2,941,726	376,950	12.8	2,564,776	87.2	3,073,631	385,003	12.5	2,683,082	87.3	3,123,975	394,250	12.6	2,717,697	87.0
Chihuahua	2,388,904	855,907	35.8	1,532,997	64.2	2,456,361	747,152	30.4	1,706,762	69.5	2,495,287	812,647	32.6	1,680,352	67.3
Coahuila	1,853,555	467,155	25.2	1,386,400	74.8	1,861,117	427,021	22.9	1,432,489	77.0	1,954,341	381,884	19.5	1,564,203	80.0
Colima	454,938	78,357	17.2	376,581	82.8	474,859	100,048	21.1	374,142	78.8	486,244	121,112	24.9	364,750	75.0
Distrito Federal	6,616,535	2,139,795	32.3	4,476,740	67.7	6,708,730	2,231,083	33.3	4,470,873	66.6	6,664,266	2,110,923	31.7	4,536,082	68.1
Durango	1,057,990	216,020	20.4	841,970	79.6	1,096,889	217,607	19.8	879,030	80.1	1,123,794	272,317	24.2	847,911	75.5
Estado de México	10,553,146	2,950,389	28.0	7,602,757	72.0	10,566,163	3,267,079	30.9	7,299,084	69.1	10,943,451	4,492,074	41.0	6,445,483	58.9
Guanajuato	3,575,351	754,389	21.1	2,820,962	78.9	3,613,675	884,901	24.5	2,725,078	75.4	3,742,878	1,080,223	28.9	2,646,648	70.7
Guerrero	2,041,141	412,647	20.2	1,628,494	79.8	2,110,375	427,336	20.2	1,679,407	79.6	2,139,666	573,203	26.8	1,526,872	71.4
Hidalgo	1,730,964	350,094	20.2	1,380,870	79.8	1,781,728	388,193	21.8	1,391,845	78.1	1,841,722	358,240	19.5	1,477,606	80.2
Jalisco	4,978,924	1,217,557	24.5	3,761,367	75.5	5,090,250	1,298,290	25.5	3,791,960	74.5	5,216,434	1,662,031	31.9	3,543,277	67.9
Michoacán	2,852,078	430,837	15.1	2,421,241	84.9	2,916,659	606,799	20.8	2,303,621	79.0	2,910,364	592,390	20.4	2,289,064	78.7
Morelos	1,205,950	264,078	21.9	941,872	78.1	1,225,772	281,386	23.0	942,945	76.9	1,249,257	366,162	29.3	879,467	70.4
Nayarit	741,213	171,262	23.1	569,951	76.9	748,588	155,739	20.8	591,738	79.0	770,633	147,720	19.2	620,840	80.6
Nuevo León	3,286,530	918,990	28	2,367,540	72	3,380,441	847,226	25.1	2,533,215	74.9	3,482,301	1,090,503	31.3	2,389,194	68.6
Oaxaca	2,412,853	390,627	16.2	2,022,226	83.8	2,493,575	436,973	17.5	2,056,326	82.5	2,538,774	363,939	14.3	2,165,741	85.3
Puebla	3,650,931	782,805	21.4	2,868,126	78.6	3,825,671	864,276	22.6	2,946,417	77.0	3,869,810	879,716	22.7	2,979,932	77.0
Querétaro	1,215,080	231,613	19.1	983,467	80.9	1,248,297	262,419	21.0	982,247	78.7	1,266,266	303,926	24.0	959,970	75.8
Quintana Roo	930,452	264,423	28.4	666,029	71.6	977,366	260,011	26.6	714,378	73.1	1,009,715	299,914	29.7	705,045	69.8
San Luis Potosí	1,687,339	379,694	22.5	1,307,645	77.5	1,723,425	425,029	24.7	1,296,173	75.2	1,746,166	468,140	26.8	1,273,939	73.0
Sinaloa	1,926,834	502,064	26.1	1,424,770	73.9	1,927,503	459,449	23.8	1,464,561	76.0	1,999,213	522,613	26.1	1,469,921	73.5
Sonora	1,816,418	526,899	29	1,289,519	71	1,899,033	569,329	30.0	1,327,396	69.9	1,910,297	556,484	29.1	1,350,965	70.7
Tabasco	1,417,844	347,087	24.5	1,070,757	75.5	1,474,050	283,266	19.2	1,181,291	80.1	1,517,936	316,290	20.8	1,199,131	79.0
Tamaulipas	2,262,286	512,658	22.7	1,749,628	77.3	2,301,357	415,789	18.1	1,884,071	81.9	2,349,835	503,023	21.4	1,825,760	77.7
Tlaxcala	752,234	157,023	20.9	595,211	79.1	766,593	139,025	18.1	624,151	81.4	797,688	144,782	18.2	649,374	81.4
Veracruz	5,142,364	869,039	16.9	4,273,325	83.1	5,206,153	921,894	17.7	4,278,992	82.2	5,267,140	986,674	18.7	4,250,966	80.7
Yucatán	1,336,818	236,822	17.7	1,099,996	82.3	1,381,319	204,661	14.8	1,174,429	85.0	1,421,180	277,812	19.5	1,139,065	80.1
Zacatecas	964,734	214,628	22.2	750,106	77.8	988,293	199,011	20.1	788,041	79.7	984,386	200,193	20.3	776,921	78.9
Total	75,781,076	18,128,434	24.0	57,598,642	76.0	77,404,949	18,822,433	24.3	58,493,132	75.6	79,027,090	21,603,990	27.3	57,149,494	72.3

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011-2016.

¹ Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 89,384 casos.² Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 273,606 casos.³ Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 321,972 casos.⁴ Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 322,727 casos.⁵ Se excluyen los casos en los cuales el informante no respondió si fue víctima o no. A nivel nacional fueron 443,206 casos.

Población de 18 años y más	2013 ³				Población de 18 años y más	2014 ⁴				Población de 18 años y más	2015 ⁵			
	Víctimas		No víctimas			Víctimas		No víctimas			Víctimas		No víctimas	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
830,115	222,342	26.8	603,013	72.6	826,776	275,943	33.4	548,198	66.3	843,788	259,219	30.7	583,940	69.2
2,285,025	902,742	39.5	1,372,583	60.1	2,324,817	873,739	37.6	1,445,620	62.2	2,417,854	744,356	30.8	1,670,042	69.1
497,268	123,053	24.7	373,163	75.0	513,401	155,612	30.3	355,925	69.3	539,742	130,684	24.2	408,727	75.7
597,703	141,714	23.7	452,606	75.7	609,644	138,017	22.6	467,897	76.7	622,864	121,266	19.5	500,085	80.3
3,109,939	511,439	16.4	2,582,581	83.0	3,171,336	486,876	15.4	2,653,061	83.7	1,960,866	421,615	21.5	1,536,656	78.4
2,368,009	647,519	27.3	1,710,392	72.2	2,452,925	549,331	22.4	1,895,392	77.3	505,836	122,635	24.2	382,195	75.6
1,910,550	459,293	24.0	1,444,461	75.6	1,931,814	329,961	17.1	1,600,319	82.8	3,207,922	460,243	14.3	2,742,792	85.5
490,590	108,217	22.1	380,460	77.6	495,710	106,887	21.6	385,894	77.8	2,529,903	606,995	24.0	1,912,123	75.6
6,725,007	2,223,804	33.1	4,469,290	66.5	6,885,392	2,480,058	36.0	4,395,357	63.8	6,805,124	2,618,238	38.5	4,149,259	61.0
1,126,212	249,538	22.2	871,519	77.4	1,145,726	262,938	22.9	878,711	76.7	1,162,319	258,732	22.3	901,987	77.6
11,184,994	5,343,975	47.8	5,794,693	51.8	11,458,236	5,172,098	45.1	6,260,251	54.6	3,859,532	1,082,015	28.0	2,772,051	71.8
3,695,098	1,008,486	27.3	2,676,674	72.4	3,683,034	1,166,013	31.7	2,509,327	68.1	2,273,493	712,604	31.3	1,553,565	68.3
2,177,517	566,201	26.0	1,603,467	73.6	2,218,531	615,001	27.7	1,589,322	71.6	1,931,600	371,745	19.2	1,552,247	80.4
1,883,513	374,625	19.9	1,491,815	79.2	1,927,642	355,073	18.4	1,565,840	81.2	5,370,491	1,815,211	33.8	3,541,296	65.9
5,192,251	1,714,968	33.0	3,466,473	66.8	5,261,794	1,650,874	31.4	3,578,373	68	11,698,207	5,357,213	45.8	6,147,183	52.5
2,929,255	585,900	20.0	2,336,311	79.8	3,015,726	642,672	21.3	2,364,184	78.4	3,111,957	615,659	19.8	2,487,568	79.9
1,310,351	342,602	26.1	963,154	73.5	1,319,461	391,187	29.6	921,762	69.9	1,344,344	391,726	29.1	950,104	70.7
795,462	147,438	18.5	646,690	81.3	815,389	179,807	22.1	633,767	77.7	833,547	166,214	19.9	663,144	79.6
3,461,927	917,975	26.5	2,534,057	73.2	3,519,863	853,553	24.2	2,654,862	75.4	3,579,298	902,080	25.2	2,667,973	74.5
2,599,628	423,511	16.3	2,159,402	83.1	2,586,646	518,915	20.1	2,054,957	79.4	2,655,574	488,136	18.4	2,117,847	79.8
3,943,835	930,137	23.6	2,984,331	75.7	3,943,603	936,258	23.7	2,984,908	75.7	4,104,708	942,396	23.0	3,156,010	76.9
1,294,794	304,972	23.6	985,062	76.1	1,335,421	342,668	25.7	989,448	74.1	1,365,684	384,134	28.1	979,465	71.7
1,006,462	266,906	26.5	737,650	73.3	1,034,056	296,135	28.6	733,926	71	1,094,796	321,006	29.3	771,970	70.5
1,760,397	452,596	25.7	1,297,265	73.7	1,774,437	459,094	25.9	1,306,617	73.6	1,826,071	388,594	21.3	1,422,578	77.9
1,991,590	469,783	23.6	1,516,753	76.2	2,000,620	441,389	22.1	1,550,876	77.5	2,030,436	411,430	20.3	1,603,397	79.0
1,919,739	525,904	27.4	1,385,259	72.2	1,973,052	478,379	24.2	1,481,286	75.1	1,999,857	591,707	29.6	1,404,907	70.3
1,528,812	347,430	22.7	1,175,821	76.9	1,558,732	385,920	24.8	1,165,811	74.8	1,573,096	407,582	25.9	1,163,171	73.9
2,370,221	416,436	17.6	1,946,260	82.1	2,405,118	561,339	23.3	1,827,489	76	2,446,787	462,638	18.9	1,981,438	81.0
818,086	179,360	21.9	635,381	77.7	834,657	217,113	26	612,411	73.4	853,298	229,582	26.9	621,546	72.8
5,373,638	1,087,937	20.2	4,270,838	79.5	5,472,670	941,759	17.2	4,513,774	82.5	5,538,448	1,020,298	18.4	4,505,340	81.3
1,434,836	264,560	18.4	1,165,427	81.2	1,424,466	325,632	22.9	1,088,633	76.4	1,469,414	301,104	20.5	1,157,984	78.8
1,001,101	208,859	20.9	788,880	78.8	992,468	227,518	22.9	758,479	76.4	1,008,528	177,853	17.6	828,678	82.2
79,613,925	22,470,222	28.2	56,821,731	71.4	80,913,163	22,817,759	28.2	7,772,677	71.4	82,565,384	23,284,910	28.2	58,837,268	71.3

Cuadro 154. Distribución de los hogares por entidad federativa, según condición de victimización 2010-2015

Entidad federativa	2010 ¹					2011 ²					2012 ³				
	Total de hogares	Fueron víctimas		No fueron víctimas		Total de hogares	Fueron víctimas		No fueron víctimas		Total de hogares	Fueron víctimas		No fueron víctimas	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Aguascalientes	301,300	134,747	44.7	165,812	55.0	310,141	94,544	30.5	215,320	69.4	321,966	102,479	31.8	219,487	68.2
Baja California	920,313	375,466	40.8	542,681	59.0	926,999	309,757	33.4	617,242	66.6	944,617	371,982	39.4	572,053	60.6
Baja California Sur	189,650	56,012	29.5	133,517	70.4	199,385	58,115	29.1	141,270	70.9	210,774	61,957	29.4	148,182	70.3
Campeche	223,878	62,388	27.9	160,835	71.8	228,263	47,812	20.9	180,280	79.0	241,310	60,816	25.2	180,416	74.8
Chiapas	1,171,071	250,134	21.4	918,495	78.4	1,195,351	199,210	16.7	995,334	83.3	1,217,237	200,023	16.4	1,016,230	83.5
Chihuahua	986,343	476,306	48.3	507,978	51.5	1,075,914	375,526	34.9	700,057	65.1	1,052,755	386,031	36.7	665,979	63.3
Coahuila	743,508	236,438	31.8	506,257	68.1	770,191	216,599	28.1	552,931	71.8	781,305	180,540	23.1	597,916	76.5
Colima	186,927	55,213	29.5	131,454	70.3	192,527	46,039	23.9	146,345	76.0	199,293	55,501	27.8	143,616	72.1
Distrito Federal	2,559,301	1,312,451	51.3	1,246,595	48.7	2,693,384	1,077,745	40.0	1,614,638	59.9	2,623,907	1,025,298	39.1	1,592,181	60.7
Durango	431,369	134,332	31.1	297,037	68.9	437,996	104,769	23.9	333,101	76.1	439,091	120,861	27.5	317,642	72.3
Estado de México	4,002,353	1,809,940	45.2	2,183,079	54.5	3,954,097	1,653,012	41.8	2,301,085	58.2	4,098,494	2,048,559	50.0	2,049,935	50.0
Guanajuato	1,346,542	466,890	34.7	878,581	65.2	1,336,799	389,894	29.2	946,905	70.8	1,369,244	480,031	35.1	886,957	64.8
Guerrero	881,546	247,654	28.1	632,860	71.8	905,462	236,534	26.1	668,928	73.9	907,092	271,888	30.0	619,569	68.3
Hidalgo	684,053	188,823	27.6	493,287	72.1	697,173	200,689	28.8	495,849	71.1	756,246	162,006	21.4	591,650	78.2
Jalisco	1,902,874	742,894	39.0	1,157,212	60.8	1,967,067	636,928	32.4	1,330,139	67.6	2,013,380	745,499	37.0	1,265,646	62.9
Michoacán	1,147,080	279,482	24.4	867,598	75.6	1,174,280	276,435	23.5	895,915	76.3	1,188,210	284,880	24.0	901,270	75.9
Morelos	473,193	171,165	36.2	300,977	63.6	490,477	149,930	30.6	339,958	69.3	494,027	177,012	35.8	317,015	64.2
Nayarit	319,328	109,449	34.3	209,879	65.7	308,051	84,582	27.5	222,786	72.3	325,466	77,738	23.9	247,728	76.1
Nuevo León	1,270,839	522,469	41.1	746,555	58.7	1,321,234	406,037	30.7	915,197	69.3	1,352,123	524,742	38.8	826,079	61.1
Oaxaca	954,193	240,705	25.2	711,928	74.6	1,013,668	219,004	21.6	794,526	78.4	1,047,715	183,503	17.5	862,665	82.3
Puebla	1,417,310	519,374	36.6	895,493	63.2	1,447,390	431,293	29.8	1,010,594	69.8	1,462,321	409,213	28.0	1,050,595	71.8
Querétaro	478,201	136,411	28.5	341,790	71.5	495,643	127,991	25.8	365,574	73.8	489,512	137,051	28.0	350,521	71.6
Quintana Roo	385,804	162,471	42.1	222,291	57.6	405,591	131,881	32.5	273,182	67.4	421,513	144,776	34.3	276,074	65.5
San Luis Potosí	669,659	220,701	33.0	448,285	66.9	694,155	215,416	31.0	477,125	68.7	701,710	218,912	31.2	481,930	68.7
Sinaloa	751,955	274,717	36.5	475,259	63.2	759,786	227,258	29.9	531,276	69.9	783,329	245,103	31.3	536,054	68.4
Sonora	770,825	261,159	33.9	509,293	66.1	764,923	277,912	36.3	486,434	63.6	771,626	259,317	33.6	511,890	66.3
Tabasco	588,251	222,376	37.8	365,091	62.1	606,609	153,867	25.4	449,251	74.1	611,158	153,047	25.0	457,731	74.9
Tamaulipas	928,044	262,675	28.3	663,471	71.5	965,318	227,500	23.6	737,394	76.4	973,780	247,638	25.4	719,618	73.9
Tlaxcala	290,261	94,741	32.6	194,409	67.0	290,521	68,696	23.6	221,375	76.2	299,493	66,169	22.1	233,078	77.8
Veracruz	2,086,214	504,865	24.2	1,577,762	75.6	2,154,454	506,893	23.5	1,645,006	76.4	2,176,646	494,415	22.7	1,674,607	76.9
Yucatán	525,451	134,630	25.6	390,266	74.3	536,626	111,889	20.9	424,319	79.1	554,822	137,514	24.8	416,825	75.1
Zacatecas	389,700	123,159	31.6	266,306	68.3	407,431	88,039	21.6	319,059	78.3	400,239	90,512	22.6	309,377	77.3
Total	29,977,336	10,790,237	36.0	19,142,333	63.9	30,726,906	9,351,796	30.4	21,348,395	69.5	31,230,401	10,125,013	32.4	21,040,516	67.4

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011-2016.

¹ Se excluyen las opciones de respuesta “No sabe” y “No responde”, las cuales representan a nivel nacional 44,766 casos estimados.² Se excluyen las opciones de respuesta “No sabe” y “No responde”, las cuales representan a nivel nacional 26,715 casos estimados.³ Se excluyen las opciones de respuesta “No sabe” y “No responde”, las cuales representan a nivel nacional 64,872 casos estimados.⁴ Se excluyen las opciones de respuesta “No sabe” y “No responde”, las cuales representan a nivel nacional 56,474 casos estimados.⁵ Se excluyen las opciones de respuesta “No sabe” y “No responde”, las cuales representan a nivel nacional 39,209 casos estimados.⁶ Se excluyen las opciones de respuesta “No sabe” y “No responde”, las cuales representan a nivel nacional 30,096 casos estimados.

Nota: Los datos corresponden a los hogares en los cuales alguno de sus integrantes fue víctima de algún delito durante los años establecidos.

2013 ⁴					2014 ⁵					2015 ⁶				
Fueron víctimas		No fueron víctimas			Fueron víctimas		No fueron víctimas			Fueron víctimas		No fueron víctimas		
Total de hogares	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Total de hogares	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Total de hogares	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
325,126	98,949	30.4	225,461	69.3	338,202	122,186	36.1	214,883	63.5	347,080	123,540	35.6	223,540	64.4
986,847	421,062	42.7	564,649	57.2	988,948	418,938	42.4	568,048	57.4	1,010,016	360,616	35.7	648,711	64.2
212,300	58,598	27.6	153,554	72.3	223,008	74,593	33.4	148,415	66.6	239,037	65,799	27.5	173,146	72.4
230,845	68,939	29.9	161,213	69.8	238,852	66,672	27.9	172,079	72.0	248,042	59,259	23.9	188,680	76.1
1,251,901	242,109	19.3	1,006,148	80.4	1,256,881	234,954	18.7	1,016,513	80.9	822,592	209,362	25.5	612,852	74.5
1,028,987	318,548	31.0	708,837	68.9	1,058,283	260,437	24.6	795,904	75.2	215,525	61,059	28.3	154,466	71.7
784,651	231,681	29.5	551,133	70.2	802,703	164,627	20.5	637,330	79.4	1,311,663	242,606	18.5	1,068,747	81.5
204,793	52,988	25.9	151,433	73.9	209,393	55,132	26.3	154,107	73.6	1,085,252	296,164	27.3	789,088	72.7
2,651,708	1,083,733	40.9	1,565,229	59.0	2,709,534	1,236,781	45.6	1,471,323	54.3	2,767,402	1,210,611	43.7	1,552,853	56.1
447,648	123,390	27.6	323,576	72.3	451,377	120,637	26.7	330,611	73.2	470,552	123,498	26.2	346,612	73.7
4,155,230	2,377,109	57.2	1,765,257	42.5	4,309,655	2,292,575	53.2	2,017,080	46.8	1,507,711	542,200	36.0	964,874	64.0
1,416,093	476,709	33.7	937,177	66.2	1,443,831	529,543	36.7	913,703	63.3	941,685	364,360	38.7	576,236	61.2
903,417	278,723	30.9	623,669	69.0	929,048	303,449	32.7	622,440	67.0	783,264	186,133	23.8	595,776	76.1
744,464	179,852	24.2	561,599	75.4	777,492	170,091	21.9	606,654	78.0	2,124,179	873,933	41.1	1,247,195	58.7
2,053,294	812,594	39.6	1,238,918	60.3	2,105,681	777,093	36.9	1,326,133	63.0	4,501,680	2,560,761	56.9	1,933,623	43.0
1,180,647	289,810	24.5	887,167	75.1	1,233,792	298,971	24.2	934,089	75.7	1,262,348	290,678	23.0	970,946	76.9
510,304	173,504	34.0	336,093	65.9	533,304	194,069	36.4	338,032	63.4	533,264	197,259	37.0	335,771	63.0
337,268	86,494	25.6	250,455	74.3	343,200	94,153	27.4	248,869	72.5	358,633	80,331	22.4	277,479	77.4
1,337,828	419,674	31.4	916,620	68.5	1,381,195	409,291	29.6	970,916	70.3	1,441,079	432,308	30.0	1,008,215	70.0
1,027,847	224,786	21.9	801,555	78.0	1,054,794	251,479	23.8	801,489	76.0	1,071,600	262,464	24.5	809,136	75.5
1,526,437	443,706	29.1	1,078,296	70.6	1,533,870	437,295	28.5	1,093,910	71.3	1,585,345	448,842	28.3	1,135,644	71.6
522,048	148,068	28.4	372,523	71.4	533,971	156,031	29.2	377,578	70.7	536,941	171,152	31.9	365,569	68.1
420,480	135,804	32.3	284,064	67.6	430,292	145,737	33.9	284,312	66.1	474,915	161,764	34.1	312,763	65.9
725,976	224,084	30.9	501,102	69.0	739,151	223,740	30.3	515,090	69.7	765,305	199,192	26.0	565,394	73.9
783,066	233,293	29.8	548,596	70.1	812,571	216,200	26.6	595,427	73.3	819,625	199,304	24.3	619,400	75.6
821,432	261,530	31.8	557,609	67.9	851,923	242,477	28.5	608,800	71.5	845,133	293,303	34.7	551,382	65.2
607,598	179,687	29.6	427,506	70.4	624,884	187,833	30.1	436,346	69.8	637,156	201,895	31.7	434,738	68.2
971,303	216,971	22.3	753,720	77.6	1,009,469	267,299	26.5	738,520	73.2	1,027,804	245,002	23.8	782,082	76.1
302,787	82,234	27.2	219,972	72.6	304,493	96,282	31.6	208,076	68.3	322,359	104,840	32.5	216,809	67.3
2,239,508	556,411	24.8	1,681,658	75.1	2,287,443	483,599	21.1	1,800,835	78.7	2,357,257	533,813	22.6	1,820,930	77.2
552,183	137,289	24.9	414,894	75.1	564,992	159,851	28.3	404,194	71.5	584,888	157,867	27.0	426,664	72.9
419,853	102,810	24.5	316,573	75.4	423,167	109,029	25.8	313,440	74.1	428,929	96,759	22.6	332,170	77.4
31,683,869	10,741,139	33.9	20,886,256	65.9	32,505,399	10,801,044	33.2	21,665,146	66.7	33,428,261	11,356,674	34.0	22,041,491	65.9

Cuadro 155. Hogares por medidas de protección, según condición de adopción de las mismas para protegerse del delito 2010-2015

Medida de protección	Medida de protección adoptada 2010		Medida de protección adoptada 2011		Medida de protección adoptada 2012		Medida de protección adoptada 2013		Medida de protección adoptada 2014		Medida de protección adoptada 2015	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Hogares con alguna medida de protección ¹	n.a.	n.a.	10,677,939	34.8	11,732,362	37.6	13,554,128	42.8	13,583,757	41.8	13,360,006	40.0
Cambiar o colocar cerraduras y/o candados	5,444,789	18.2	6,578,181	21.4	7,299,474	23.4	8,510,798	26.9	8,442,008	26.0	9,001,364	26.9
Cambiar puertas o ventanas	3,272,388	10.9	3,575,312	11.6	4,580,810	14.7	5,569,839	17.6	5,417,185	16.7	7,547,681	22.6
Colocar rejas o bardas	3,273,819	10.9	3,383,306	11	3,922,853	12.6	4,578,907	14.5	4,539,176	14.0	5,027,463	15.0
Realizar acciones conjuntas con sus vecinos	2,552,000	8.5	2,786,061	9.1	3,263,263	10.4	4,445,756	14.0	4,412,250	13.6	3,404,000	10.2
Comprar un perro guardián	1,531,355	5.1	1,115,724	3.6	1,430,677	4.6	1,839,676	5.8	1,752,210	5.4	1,640,029	4.9
Otra medida ²	2,680,455	8.9	2,254,808	7.3	2,897,727	9.3	3,327,181	10.5	3,296,412	10.1	3,103,801	9.3
Hogares sin alguna medida de protección	n.a.	n.a.	19,856,172	64.6	19,142,505	61.3	17,837,692	56.3	18,459,803	56.8	18,898,893	56.5
No especificado ³	n.a.	n.a.	192,795	0.6	355,534	1.1	292,049	0.9	461,839	1.4	1,169,362	3.5
Total	18,754,806	n.d.	50,420,298	n.d.	54,625,205	n.d.	59,956,026	n.d.	60,364,640	n.d.	63,152,599	n.d.

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2011-2016.

¹ Cada hogar pudo haber tomado más de una medida de protección.

² Incluye algunas de las siguientes medidas: instalar alarmas, contratar vigilancia privada en la calle o colonia, contratar seguros, adquirir armas de fuego, cambiarse de vivienda o lugar de residencia, comprar un perro guardián y otras precauciones.

³ Hogares con respuesta "No sabe", "No responde". Estos datos sólo son de carácter informativo pero no para obtener conclusiones a partir de ellos.

n.a. No aplica.

n.d. No disponible.

Cuadro 156. Robo total de vehículo,¹ según lugar de ocurrencia 2011-2015

Año	Total de delitos ocurridos ²	Lugar de ocurrencia del delito					
		En la calle		En su casa		En su trabajo	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
2011	611,371	448,179	73.3	71,465	11.7	13,727	2.2
2012	622,462	426,799	68.6	80,541	12.9	21,357	3.4
2013	601,157	430,586	71.6	62,458	10.4	15,339	2.6
2014	545,052	383,883	70.4	60,952	11.2	10,574	1.9
2015	452,001	306,399	67.8	57,191	12.7	11,857*	2.6*
Total	2,832,043	1,995,846		332,607		72,854	

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

¹ De conformidad con las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo, robo de accesorios, refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación se generó a partir del factor de expansión de vivienda, por tratarse de delitos del hogar.

² Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

* Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25%.

Cuadro 157. Robo parcial de vehículo,¹ según lugar de ocurrencia 2011-2015

Año	Total de delitos ocurridos ²	Lugar de ocurrencia del delito					
		En la calle		En su casa		En su trabajo	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
2011	2,549,418	1,963,292	77.0	343,460	13.5	47,271	1.9
2012	3,340,576	2,424,713	72.6	553,567	16.6	63,153	1.9
2013	3,358,372	2,558,700	76.2	420,974	12.5	62,684	1.9
2014	3,408,567	2,516,325	73.8	471,071	13.8	59,717	1.8
2015	2,854,511	2,067,716	72.4	423,768	14.8	52,995	1.9
Total	15,511,444	11,530,746		2,212,840		285,820	

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

¹ De conformidad con las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo, robo de accesorios, refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación, se generó a partir del factor de expansión de vivienda, por tratarse de delitos del hogar.

² Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

Cuadro 158. Robo o asalto en calle, lugar público o transporte público,¹ según lugar de ocurrencia 2011-2015

Año	Total de delitos ocurridos ²	Lugar de ocurrencia del delito					
		En la calle		En un lugar público		En el transporte público	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
2011	6,633,702	3,802,792	57.3	291,802	4.4	2,072,993	31.2
2012	7,931,693	4,258,814	53.7	423,118	5.3	2,545,059	32.1
2013	9,787,891	4,508,253	46.1	711,807	7.3	3,928,980	40.1
2014	9,631,471	4,676,513	48.6	483,650	5.0	3,812,740	39.6
2015	8,252,297	4,380,526	53.1	362,987	4.4	2,989,880	36.2
Total	42,237,054	21,626,898		2,273,364		15,349,652	

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

¹ Incluye robo relacionado con una visita a un banco o cajero automático.

² Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

Cuadro 159. Lesiones, según lugar de ocurrencia 2011-2015

Año	Total de delitos ocurridos ¹	Lugar de ocurrencia del delito							
		En la calle		En su casa		En su trabajo		En un negocio o establecimiento	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
2011	927,501	637,230	68.7	145,560	15.7	51,413	5.5	23,725	2.6
2012	1,087,761	641,708	59.0	241,839	22.2	29,227	2.7	37,869	3.5
2013	1,038,026	614,608	59.2	249,082	24.0	48,780	4.7	32,992	3.2
2014	1,159,244	715,444	61.7	238,046	20.5	66,008	5.7	19,304	1.7
2015	1,072,610	635,606	59.3	228,161	21.3	52,650*	4.9*	32,925**	3.1**
Total	5,285,142	3,244,596		1,102,688		248,078		146,815	

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2012-2016.

¹ Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

* Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25%.

** Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 25%.

Cuadro 160. Distribución de los delitos ocurridos por tipo de delito, según cifra negra 2012, 2014 y 2015

Tipo de delito	Delitos ocurridos ¹	Cifra negra 2012 ²		Delitos ocurridos ¹	Cifra negra 2014 ²		Delitos ocurridos ¹	Cifra negra 2015 ²	
		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos
Robo total de vehículo ³	622,462	208,120	33.4	545,052	166,063	30.5	452,001	153,783	34.0
Robo parcial de vehículo ³	3,340,576	3,181,473	95.2	3,408,567	3,242,150	95.1	2,854,511	2,706,591	94.8
Robo en casa habitación ³	2,099,285	1,852,787	88.3	2,050,088	1,811,596	88.4	2,061,119	1,833,667	89
Robo o asalto en calle o transporte público ⁴	7,931,693	7,488,866	94.4	9,631,471	9,019,073	93.6	8,252,297	7,908,574	95.8
Robo en forma distinta a las anteriores ⁵	396,846	347,087	87.5	1,192,869	1,063,717	89.2	1,088,607	1,021,597	93.8
Fraude ⁶	2,622,599	2,416,349	92.1	3,442,757	3,280,014	95.3	3,225,165	3,029,447	93.9
Extorsión	5,994,034	5,863,253	97.8	7,969,585	7,888,053	99.0	7,100,878	6,989,151	98.4
Amenazas verbales	2,854,710	2,552,108	89.4	3,324,903	2,997,449	90.2	2,340,636	2,092,574	89.4
Lesiones	1,087,761	907,746	83.5	1,159,244	913,453	78.8	1,072,610	931,130	86.8
Otros delitos distintos a los anteriores ⁷	819,481	755,411	92.2	979,496	892,092	91.1	860,326	799,527	92.9
Total	27,769,447	25,573,200	85.4	33,704,032	31,273,660	92.8	29,308,150	27,466,041	93.7

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013, 2015 y 2016.

¹ Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

² Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien.

³ De conformidad con las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo y robo de accesorios, de refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación, se generó a partir del factor de expansión de vivienda, por tratarse de delitos del hogar.

⁴ Incluye robo relacionado con una visita a un banco o cajero automático.

⁵ Incluye carterismo.

⁶ Incluye fraude bancario (dinero falso o uso de chequera, número de tarjeta o cuenta bancaria para hacer cargos o extraer dinero) y fraude al consumidor (entrega de dinero por un producto o servicio que no se recibió conforme a lo acordado).

⁷ Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violencia sexual.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

Cuadro 161. Distribución de los delitos sin denuncia declarada por tipo de delito, según causas de la no denuncia 2012, 2014 y 2015

Tipo de delito	Causas de la no denuncia 2012 ²			Causas de la no denuncia 2014 ⁵			Causas de la no denuncia 2015 ⁸		
	Delitos sin denuncia declarada ¹	Por causas atribuibles a la autoridad ³		Delitos sin denuncia declarada ⁴	Por causas atribuibles a la autoridad ⁶		Delitos sin denuncia declarada ⁷	Por causas atribuibles a la autoridad ⁹	
		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos		Absolutos	Relativos
Robo total de vehículo ¹⁰	111,639	67,359	60.3	90,781	57,821	63.7	89,959	56,623	62.9
Robo parcial de vehículo ¹⁰	3,042,512	2,283,963	75.1	3,116,300	2,384,494	76.5	2,586,960	1,985,759	76.8
Robo en casa habitación ¹⁰	1,717,282	1,019,418	59.4	1,681,839	984,258	58.5	1,668,585	975,404	58.5
Robo o asalto en calle o transporte público ¹¹	7,184,453	5,228,443	72.8	8,685,476	6,367,216	73.3	7,597,639	5,948,401	78.3
Robo en forma distinta a las anteriores ¹²	326,092	182,525	56.0	1,005,459	549,545	54.7	951,509	498,547	52.4
Fraude ¹³	2,357,977	1,415,808	60.0	3,224,235	2,000,961	62.1	2,896,561	1,548,495	53.5
Extorsión	5,691,775	3,027,012	53.2	7,738,946	4,343,342	56.1	6,851,387	3,815,491	55.7
Amenazas verbales	2,393,239	1,146,250	47.9	2,831,731	1,375,302	48.6	1,950,678	901,334	46.2
Lesiones	810,641	394,271	48.6	854,465	431,607	50.5	850,835	399,922	47.0
Otros delitos distintos a los anteriores ¹⁴	738,200	312,451	42.3	875,524	489,610	55.9	773,934	396,079	51.2
Total	24,373,810	15,077,500	61.9	30,104,756	18,984,156	63.1	26,218,047	16,526,055	63.0

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2013, 2015 y 2016.

¹ El total nacional se conforma por 24,174,183 delitos no denunciados y 199,627 casos en los que no se especificó si otro integrante del hogar denunció.

² No incluye las opciones “no sabe” y “no responde”, las cuales representaron 97,703 delitos.

³ Incluye las opciones “por miedo a que lo extorsionaran”, “pérdida de tiempo”, “trámites largos y difíciles”, “desconfianza en la autoridad” y “por actitud hostil de la autoridad”.

⁴ El total nacional se conforma por 30,075,526 delitos no denunciados y 29,230 casos en los que no se especificó si otro integrante del hogar denunció.

⁵ No incluye las opciones “no sabe / no responde”, las cuales representaron 137,093 delitos.

⁶ Incluye las opciones “por miedo a que lo extorsionaran”, “pérdida de tiempo”, “trámites largos y difíciles”, “desconfianza en la autoridad” y “por actitud hostil de la autoridad”.

⁷ El total nacional se conforma por 26,170,258 delitos no denunciados y 47,789 casos en los que no se especificó si otro integrante del hogar denunció.

⁸ No incluye las opciones “no sabe / no responde”, las cuales representaron 149,024 delitos.

⁹ Incluye las opciones “por miedo a que lo extorsionaran”, “pérdida de tiempo”, “trámites largos y difíciles”, “desconfianza en la autoridad” y “por actitud hostil de la autoridad”.

¹⁰ De conformidad a las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo y robo de accesorios, de refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación, se generó a partir del factor de expansión de hogar, por tratarse de delitos del hogar.

¹¹ Incluye robo relacionado con una visita a un banco o cajero automático.

¹² Incluye carterismo.

¹³ Incluye fraude bancario (dinero falso o uso de chequera, número de tarjeta o cuenta bancaria para hacer cargos o extraer dinero) y fraude al consumidor (entrega de dinero por un producto o servicio que no se recibió conforme a lo acordado).

¹⁴ Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

* Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25%.

Cuadro 162. Distribución de la cifra negra por entidad federativa y los tres delitos reportados con mayor frecuencia 2015

1 de 4 (continuación →)

Entidad federativa Tres delitos reportados con mayor frecuencia	Delitos ocurridos ¹	Cifra negra por delito ²	
		Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	29,308,150		
Extorsión		6,989,151	98.4
Robo o asalto en calle o transporte público ³		7,908,574	95.8
Robo parcial de vehículo ⁴		2,706,591	94.8
Aguascalientes	299,182		
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		18,218***	100.0***
Fraude ⁶		28,085	96.9
Extorsión		44,353	96.1
Baja California	792,047		
Extorsión		184,763	96.6
Fraude ⁶		89,315	94.2
Robo parcial de vehículo ⁴		109,178	93.8
Baja California Sur	138,048		
Lesiones		5,889**	98.4
Fraude ⁶		19,473	97.2
Extorsión		23,231	93.4
Campeche	137,739		
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		1,970***	100.0***
Robo parcial de vehículo ⁴		11,964	96.6
Extorsión		24,163	96.3
Chiapas	535,317		
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		17,470***	100.0***
Extorsión		128,903	98.2
Robo parcial de vehículo ⁴		30,004	94.6
Chihuahua	791,199		
Extorsión		176,288	99.3
Robo parcial de vehículo ⁴		100,821	93.6
Amenazas verbales		84,780*	92.5
Coahuila	486,299		
Extorsión		94,596	99.3
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		13,146**	95.0
Fraude ⁶		509,29*	94.9
Colima	136,802		
Extorsión		46,709	97.0
Robo parcial de vehículo ⁴		14,358	93.0
Fraude ⁶		18,268	91.6
Distrito Federal	3,587,509		
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		84,949***	100.0***
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		88,053***	100.0***
Extorsión		710,923	98.3

Cuadro 162. Distribución de la cifra negra por entidad federativa y los tres delitos reportados con mayor frecuencia 2015

2 de 4 (continuación →)

Entidad federativa Tres delitos reportados con mayor frecuencia	Delitos ocurridos ¹	Cifra negra por delito ²	
		Absolutos	Relativos
Durango	298,019		
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		5,204***	100.0***
Extorsión		69,178	97.6
Robo parcial de vehículo ⁴		32,693	93.4
Estado de México	6,648,721		
Extorsión		1,395,424	99.3
Robo o asalto en calle o transporte público ³		3,216,705	98.1
Lesiones		8,9978*	94.6
Guanajuato	1,279,604		
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		25,025***	100.0***
Extorsión		248,954	98.7
Robo parcial de vehículo ⁴		211,293	96.5
Guerrero	1,224,853		
Extorsión		545,854	99.6
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		71,609	99.4
Fraude ⁶		131,892	99.0
Hidalgo	408,703		
Extorsión		107,614	96.6
Amenazas verbales		34,486*	94.8
Robo parcial de vehículo ⁴		47,606	94.5
Jalisco	2,266,586		
Extorsión		697,186	98.9
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		148,679*	98.1
Robo parcial de vehículo ⁴		325,344	95.6
Michoacán	743,017		
Extorsión		220,930	98.3
Fraude ⁶		97,354	98.1
Robo parcial de vehículo ⁴		75,179	96.3
Morelos	583,699		
Extorsión		179,972	98.6
Robo o asalto en calle o transporte público ³		143,130	93.2
Fraude ⁶		54,392	93.1
Nayarit	177,447		
Fraude ⁶		19,892*	95.3
Extorsión		43,809	93.8
Robo parcial de vehículo ⁴		18,258	89.9
Nuevo León	938,521		
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		30,912*	100.0*
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		39,029*	98.5
Robo o asalto en calle o transporte público ³		182,609	96.5

Cuadro 162. Distribución de la cifra negra por entidad federativa y los tres delitos reportados con mayor frecuencia 2015

3 de 4 (continuación →)

Entidad federativa Tres delitos reportados con mayor frecuencia	Delitos ocurridos ¹	Cifra negra por delito ²	
		Absolutos	Relativos
Oaxaca	662,866		
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		5,837***	100.0***
Extorsión		205,736	98.9
Robo parcial de vehículo ⁴		35,705	97.6
Puebla	1,130,036		
Extorsión		259,707	98.5
Fraude ⁶		124,094	95.1
Robo parcial de vehículo ⁴		125,761	95.1
Querétaro	423,237		
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		9,193***	100.0***
Extorsión		100,337	95.0
Robo parcial de vehículo ⁴		70,910	94.6
Quintana Roo	390,175		
Extorsión		86,751	99.1
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		8,461**	92.0
Robo o asalto en calle o transporte público ³		70,382	91.1
San Luis Potosí	471,819		
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		10,348***	100.0***
Extorsión		112,257	98.5
Lesiones		40,444**	96.9
Sinaloa	461,923		
Extorsión		135,499	98.2
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		18,897*	96.7
Robo parcial de vehículo ⁴		47,027	96.4
Sonora	809,269		
Otros delitos distintos a los anteriores ⁵		5,8967***	100.0***
Extorsión		76,912	98.8
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		61,740	97.5
Tabasco	478,361		
Extorsión		81,921	97.8
Fraude ⁶		42,599	96.1
Robo o asalto en calle o transporte público ³		110,515	96.1
Tamaulipas	522,700		
Extorsión		177,011	99.4
Amenazas verbales		49,403**	98.9
Fraude ⁶		50,117	96.1
Tlaxcala	261,953		
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		8,690***	100.0***
Fraude ⁶		35,325***	100.0***
Extorsión		88,729	97.8

Cuadro 162. Distribución de la cifra negra por entidad federativa y los tres delitos reportados con mayor frecuencia 2015

4 de 4

Entidad federativa Tres delitos reportados con mayor frecuencia	Delitos ocurridos ¹	Cifra negra por delito ²	
		Absolutos	Relativos
Veracruz	1,227,175		
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		43,392***	100.0***
Fraude ⁶		132,924	97.7
Robo parcial de vehículo ⁴		79,323	97.6
Yucatán	380,019		
Extorsión		71,240	97.4
Robo en forma distinta a las anteriores ⁷		56,155	94.7
Robo o asalto en calle o transporte público ³		31,210	93.6
Zacatecas	216,843		
Extorsión		78,431	99.5
Lesiones		10,260*	93.8
Robo parcial de vehículo ⁴		28,474	93.2

FUENTE: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016.

¹ Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

² Se calcula como la razón de los delitos no denunciados más los delitos denunciados sin averiguación previa más aquellos en los cuales no fue especificado si se denunció o si se inició averiguación previa, entre el total de delitos por cien.

³ Incluye robo relacionado con una visita a un banco o cajero automático.

⁴ De conformidad con las prácticas internacionales, la estimación para los delitos de robo total de vehículo y robo de accesorios, refacciones o herramientas de vehículos y robo en casa habitación se generó a partir del factor de expansión de hogar, por tratarse de delitos del hogar.

⁵ Incluye secuestro o secuestro exprés, delitos sexuales, tales como hostigamiento, manoseo, exhibicionismo, intento de violación y violación sexual.

⁶ Incluye fraude bancario (dinero falso o uso de chequera, número de tarjeta o cuenta bancaria para hacer cargos o extraer dinero) y fraude al consumidor (entrega de dinero por un producto o servicio que no se recibió conforme a lo acordado).

⁷ Incluye carterismo.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

* Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25%.

** Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 25%.

***Estimación cualitativa sobre la posible ausencia (caso absoluto 0 y relativo 0.0%) o generalidad del fenómeno (caso absoluto igual al universo y relativo 100%), ya que por el tamaño de la muestra las estimaciones que se obtienen podrían estar sesgadas.

Cuadro 163. Distribución de los delitos ocurridos con víctima presente por condición de portación de armas y condición de agresión física,¹ según sexo de la víctima 2015

Delitos con víctima presente Condición de portación de armas Condición de agresión física	Delitos en los que la víctima estuvo presente y pudo observar el delito		Sexo de la víctima			
			Hombre		Mujer	
	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
DELITOS OCURRIDOS ²	29,308,150	100.0	15,011,134	100.0	14,297,016	100.0
Delitos con víctima presente ³	17,126,120	58.4	8,942,971	59.6	8,183,149	57.2
CON PORTACIÓN DE ARMAS ⁴	7,743,139	45.2	4,800,072	53.7	2,943,067	36.0
Con agresión física ⁵	351,128	4.5	240,197	5.0	110,931	3.8
Sin agresión física	7,390,011	95.4	4,558,119	95.0	2,831,892	96.2
No especificado (violencia) ⁶	2,000**	0.0**	1,756**	0.0**	244**	0.0**
SIN PORTACIÓN DE ARMAS	6,136,421	35.8	2,647,003	29.6	3,489,418	42.6
Con agresión física ⁵	1,345,738	21.9	684,470	25.9	661,268	19.0
Sin agresión física	4,773,531	77.8	1,952,631	73.8	2,820,900	80.8
No especificado (violencia) ⁶	17,152**	0.3**	9,902**	0.4**	7,250**	0.2**
NO ESPECIFICADO (portación de arma) ⁶	3,246,560	19.0	1,495,896	16.7	1,750,664	21.4
Con agresión física ⁵	109,493*	3.4*	52,933*	3.5*	56,560*	3.2*
Sin agresión física	2,746,442	84.6	1,273,405	85.1	1,473,037	84.1
No especificado (violencia) ⁶	390,625	12.0	169,558*	11.3	221,067	12.6

FUENTE: elaboración CASEDE con base en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016.

¹ La condición de agresión física es la situación que refiere la víctima respecto de haber o no sufrido una acción deliberada para provocarle un daño físico por parte del agresor.

² Es la suma de los delitos captados por la encuesta, hayan sido o no denunciados ante el Ministerio Público.

³ Corresponde a aquellos delitos donde la víctima estuvo presente en el momento en que se cometieron y en los que observó la ejecución de los mismos.

⁴ Incluye armas de fuego, armas blancas y objetos contundentes, como palos, varillas, tubos y similares.

⁵ Se define como la agresión física sufrida con un arma u otro tipo de violencia.

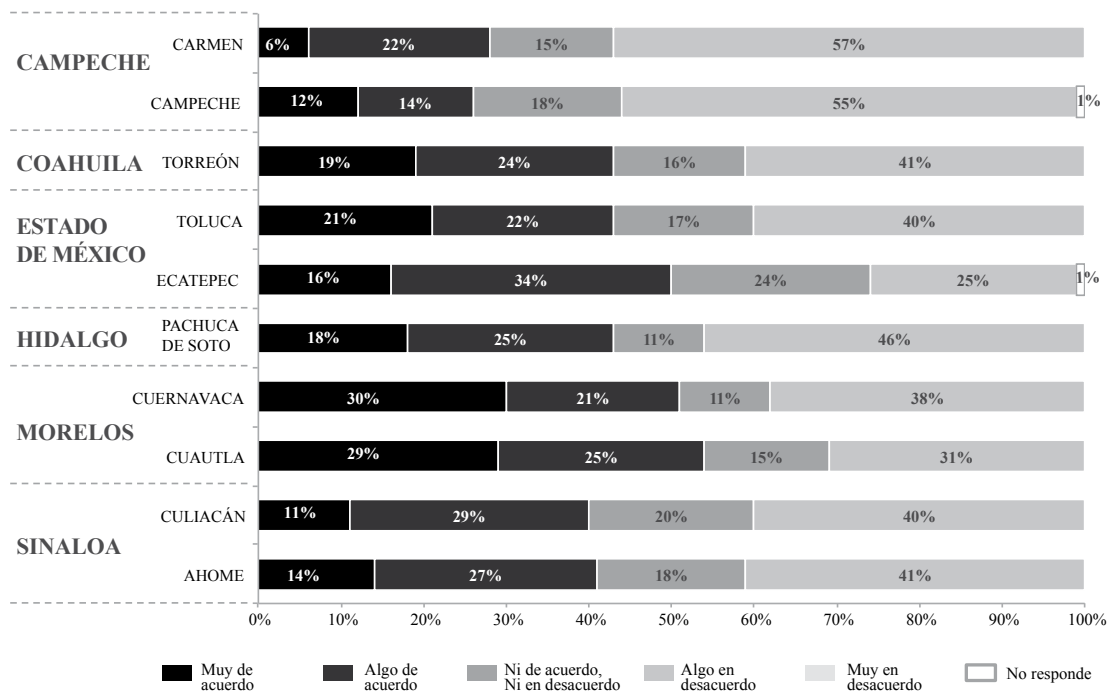
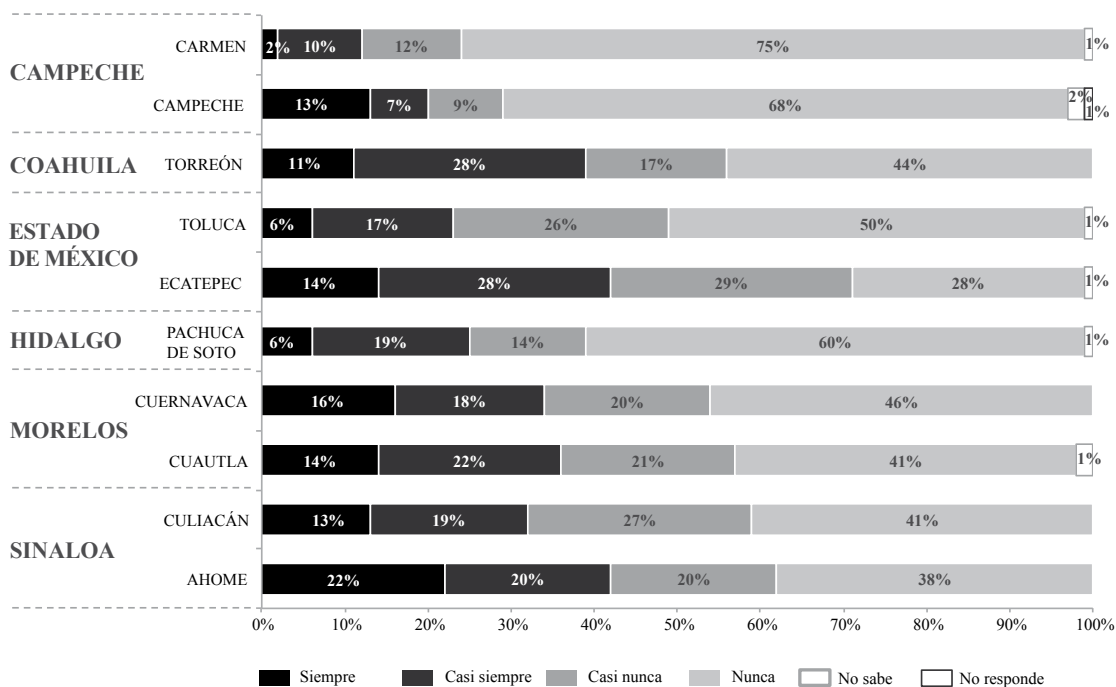
⁶ Se refiere a la opción “No sabe”, “No responde”.

Nota: El coeficiente de variación de una estimación es una medida relativa de su precisión; conforme sus valores son más próximos a 0 indican que la estimación es más precisa y viceversa. Los datos corresponden a estimaciones que tienen coeficientes de variación menores o iguales al 15%.

* Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 15% y menores o iguales al 25%.

** Estimaciones con coeficientes de variación mayores al 25%.

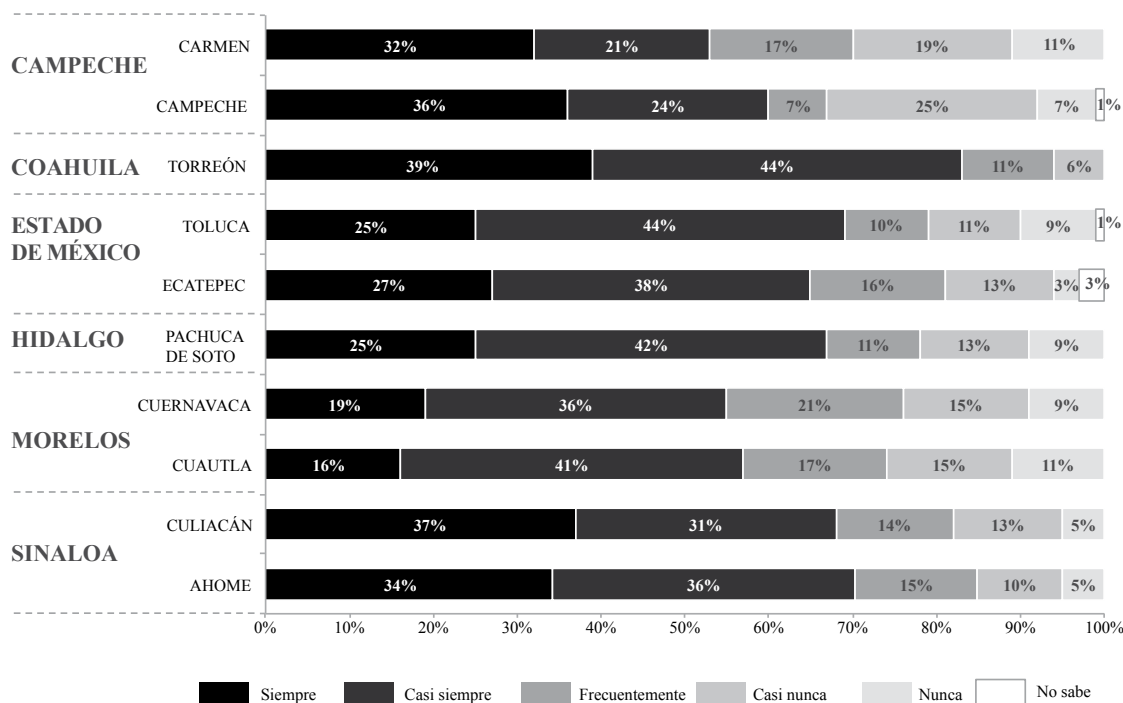
TEMA: RESPETO AL ESTADO DE DERECHO

Gráfica 11. ¿Qué tan de acuerdo o nada de acuerdo está usted con que las comunidades se organicen para ejercer justicia por su propia mano?**Gráfica 12.** Cuando cree que usted está en lo correcto, ¿estaría dispuesto a actuar en contra de lo establecido por la ley?

TEMA: CULTURA DE LA SUPERVIVENCIA Y EMPATÍA SOCIAL

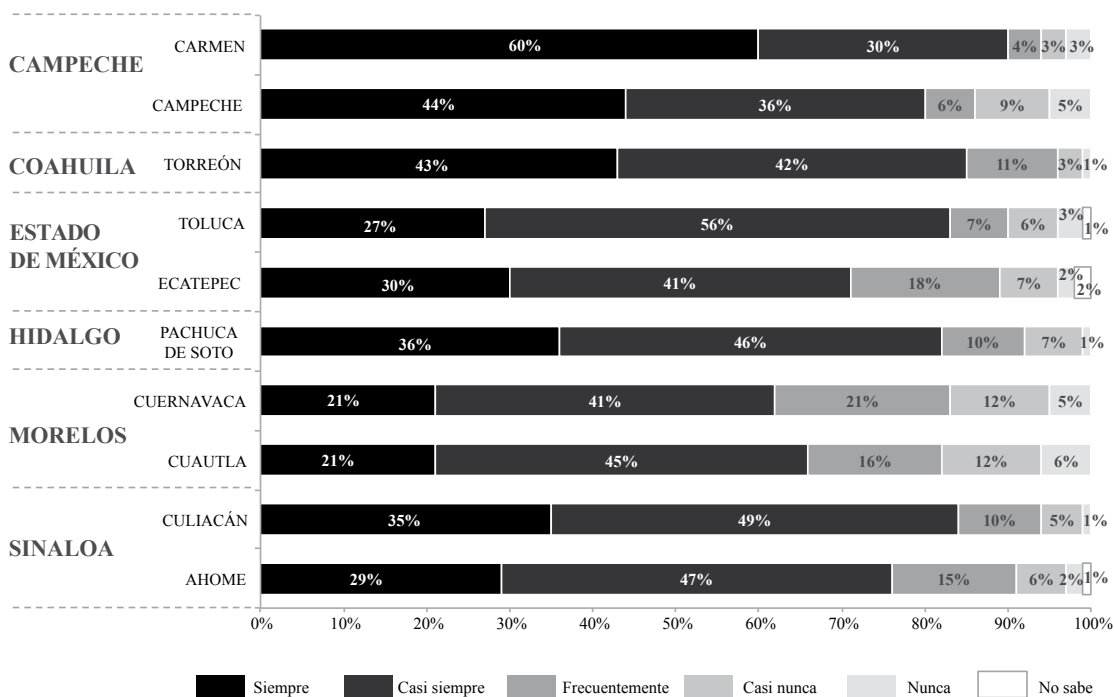
¿Con qué frecuencia los enunciados que le voy a mostrar describen mejor su manera de ver las cosas?

Gráfica 13. Considero que cada uno de nosotros debería participar en actividades políticas



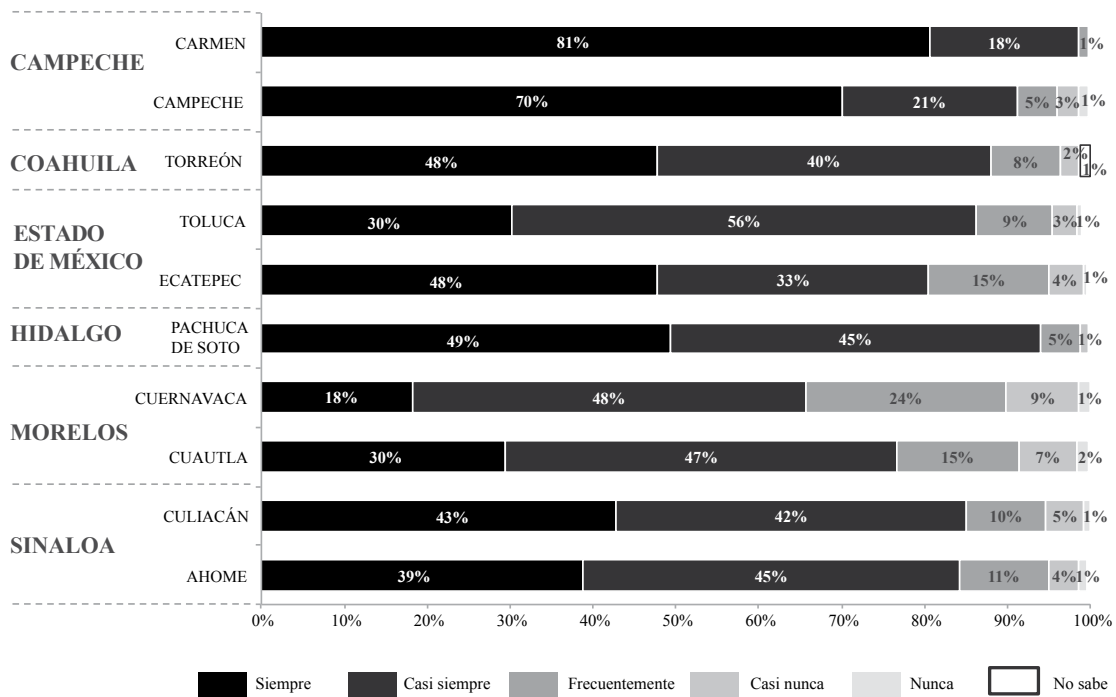
Siempre, Casi siempre, Frecuentemente, Casi nunca, Nunca, No sabe

Gráfica 14. Siento que es importante entender el punto de vista político de las personas con las que no estoy de acuerdo



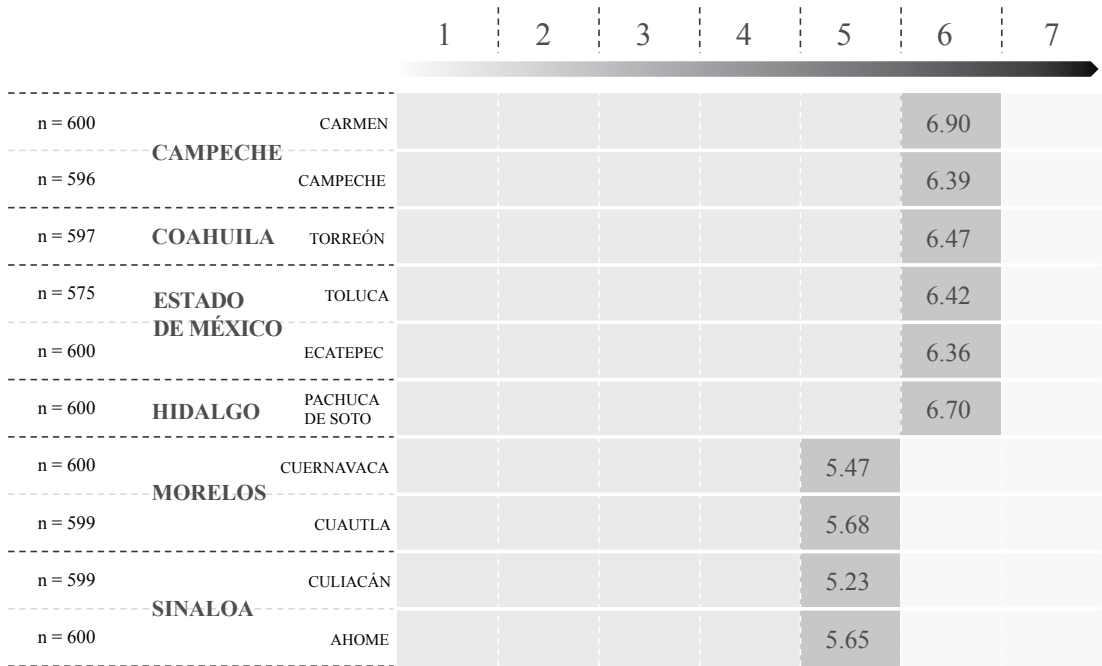
Siempre, Casi siempre, Frecuentemente, Casi nunca, Nunca, No sabe

Gráfica 15. Considero que trabajando en conjunto las personas pueden cambiar a la sociedad para hacerla más justa y equitativa para todos

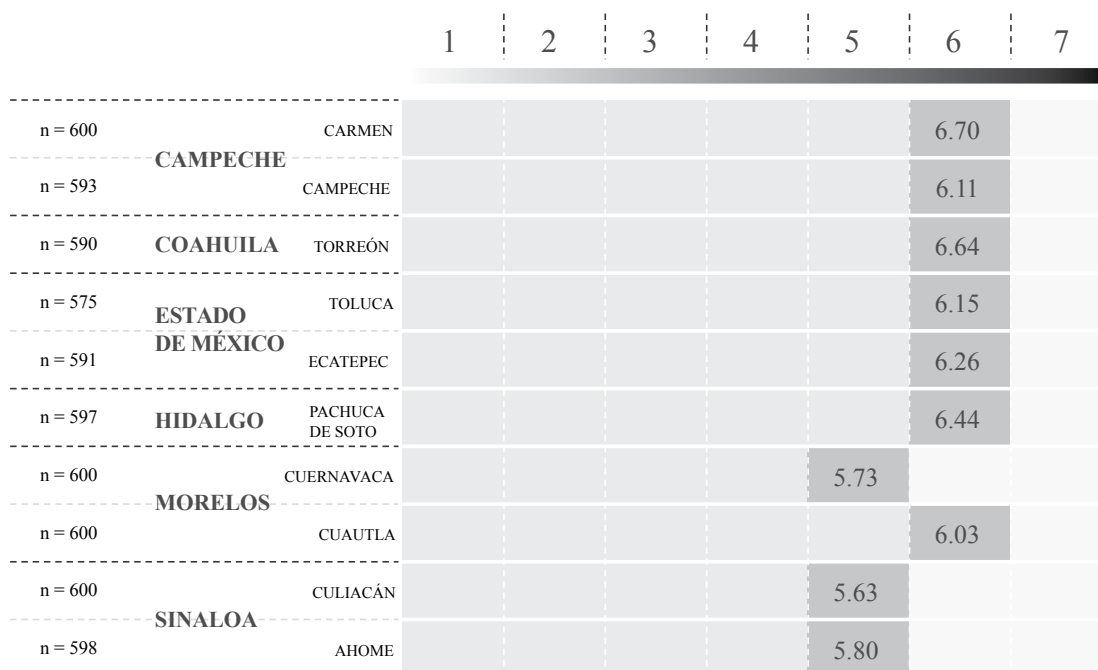


TEMA: CULTURA DE LA SUPERVIVENCIA: AVERSIÓN AL RIESGO

Gráfica 16. ¿Qué tan riesgoso o nada riesgoso considera que es portar armas en la calle?

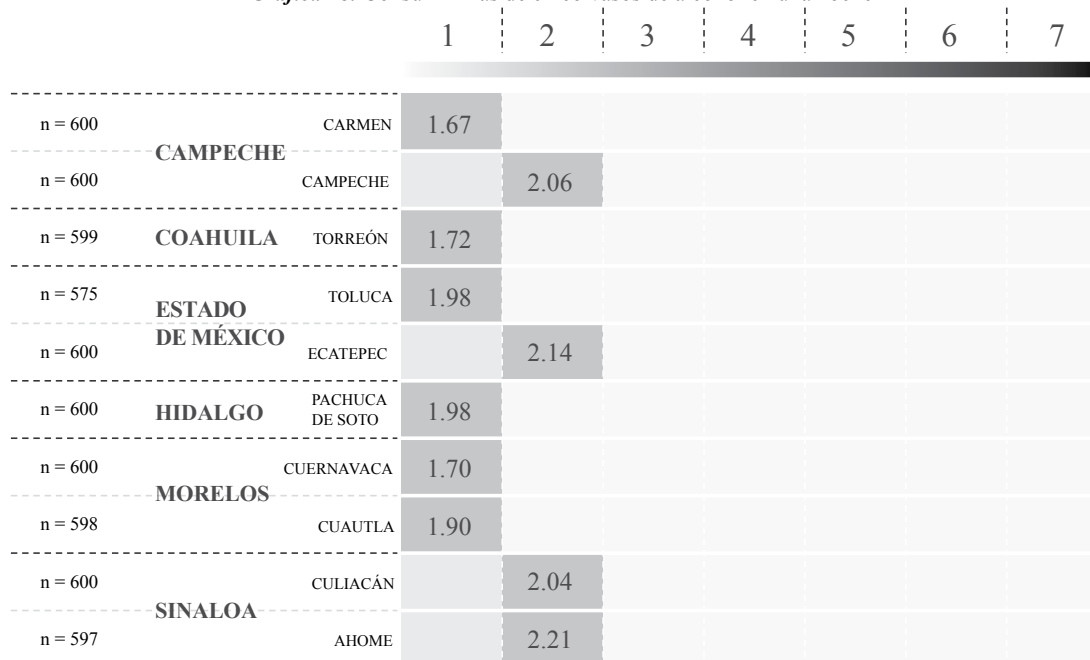


Gráfica 17. ¿Qué tan riesgoso o nada riesgoso considera que es realizar alguna denuncia contra grupos de la delincuencia organizada?

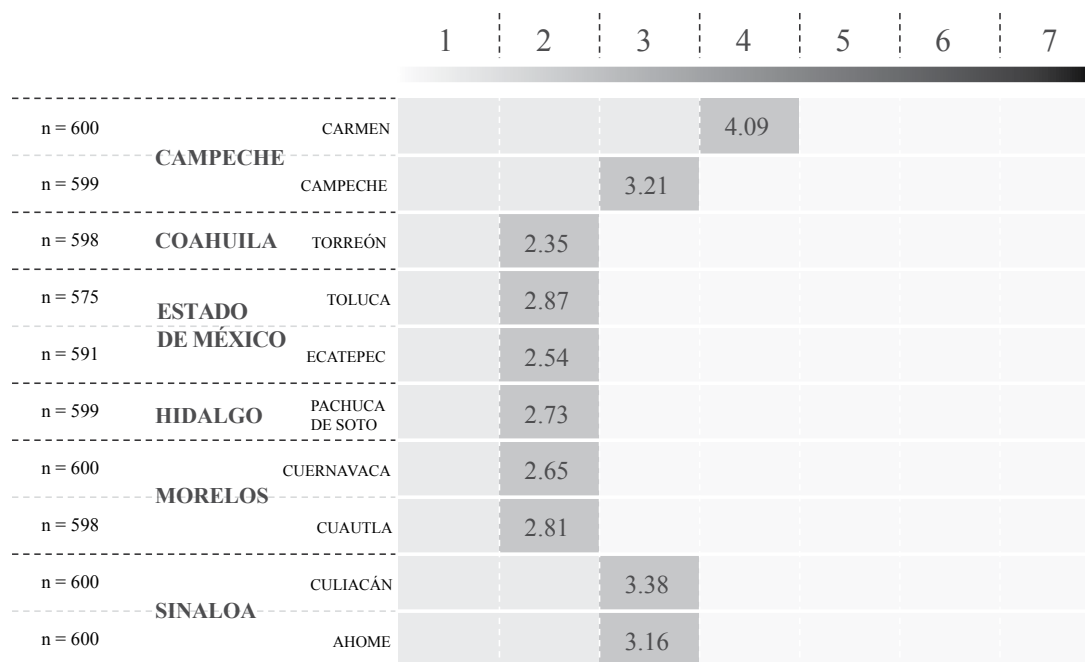


¿Qué tan probable es que en alguna situación usted realizara alguna de estas acciones?

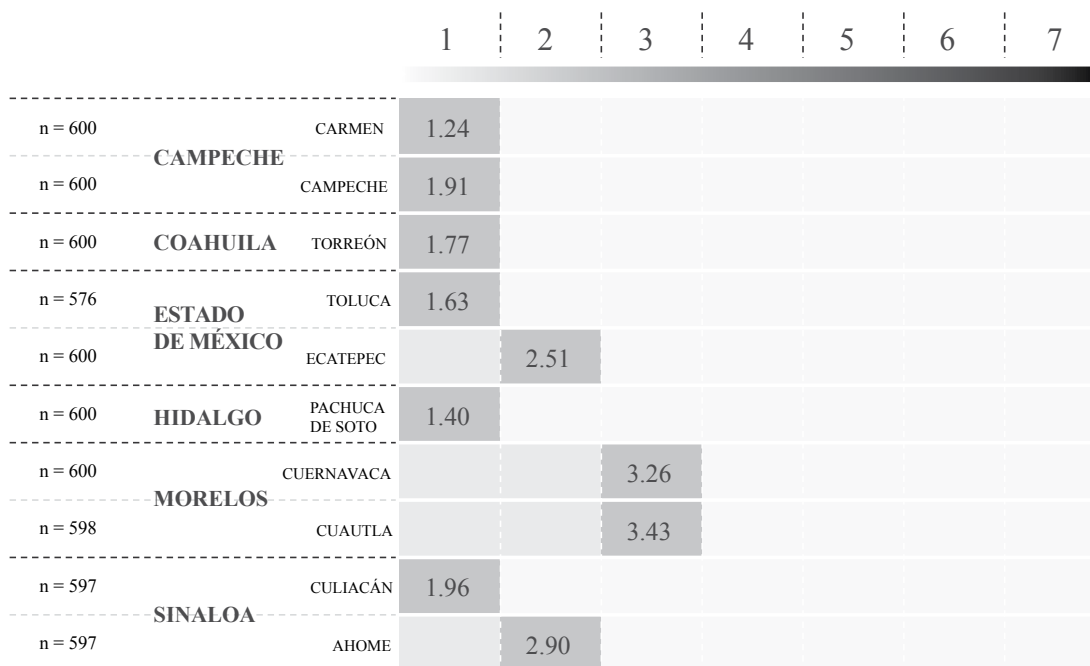
Gráfica 18. Consumir más de cinco vasos de alcohol en una noche



Gráfica 19. Estar en desacuerdo con su padre o pareja en temas importantes

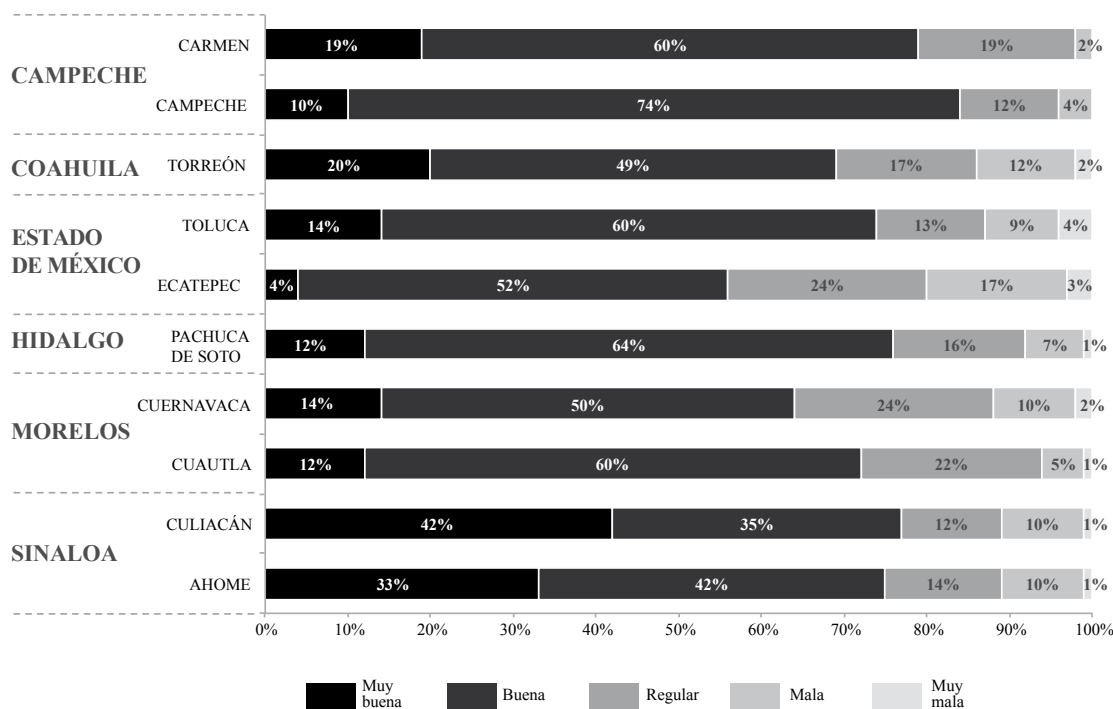


Gráfica 20. Caminar solo en la noche por lugares inseguros

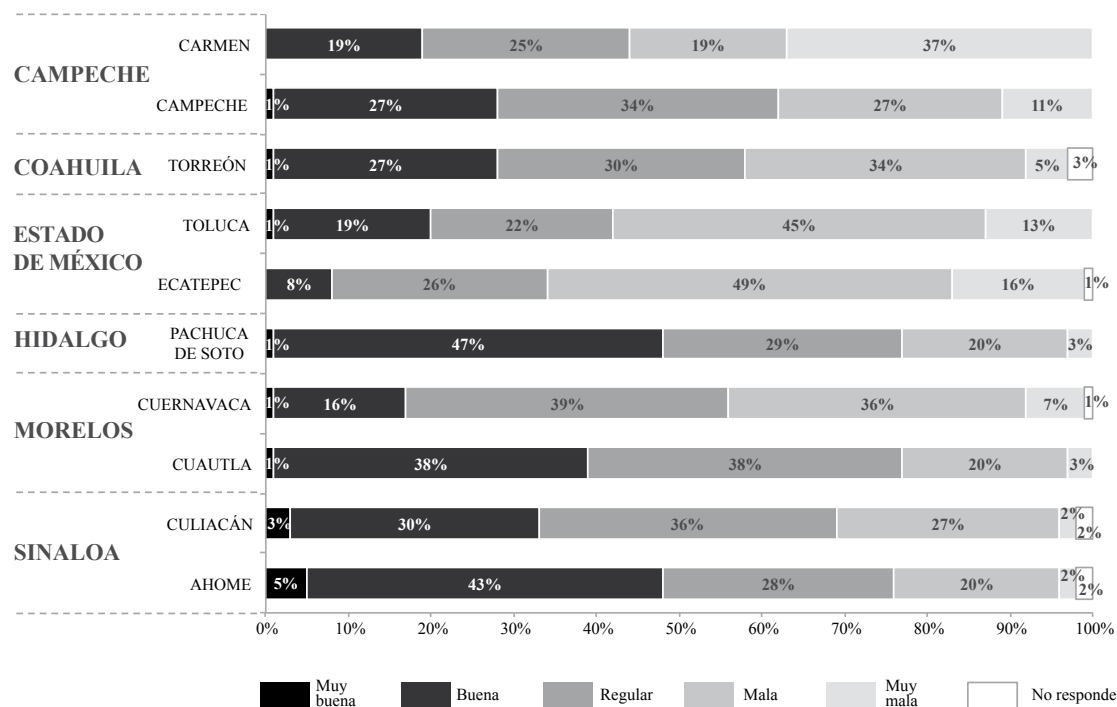


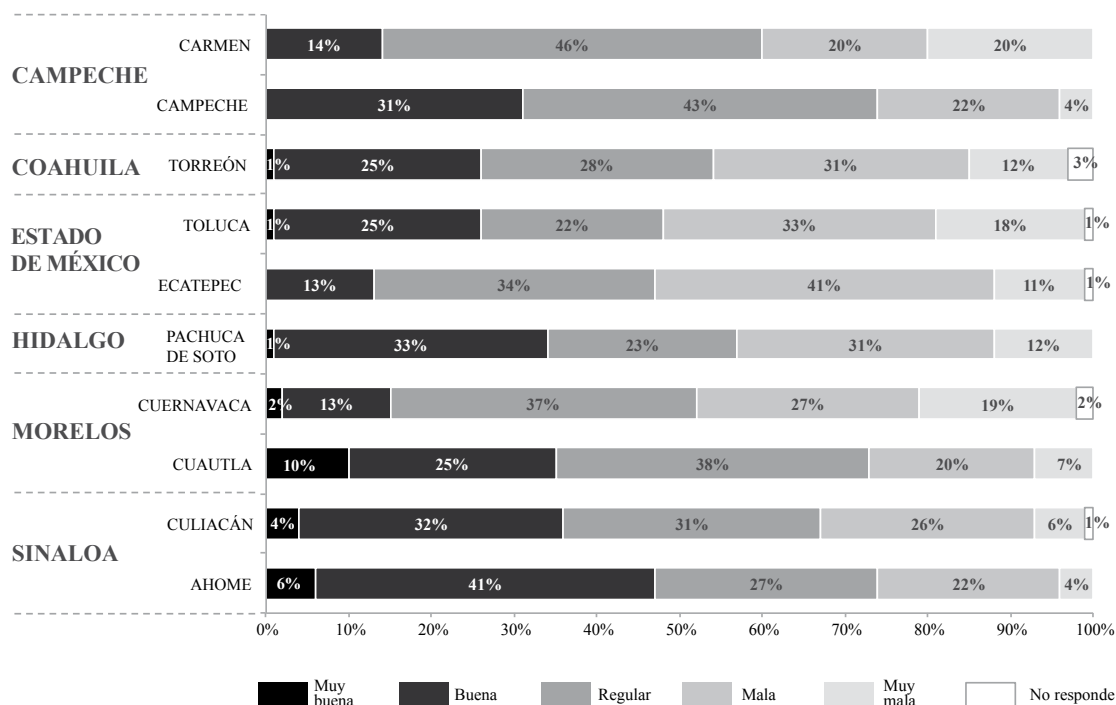
TEMA: VENTANAS ROTAS, PERCEPCIÓN INDIVIDUAL DE INSEGURIDAD

Gráfica 21. ¿Qué tan buena o mala considera usted que es la seguridad dentro de su casa?

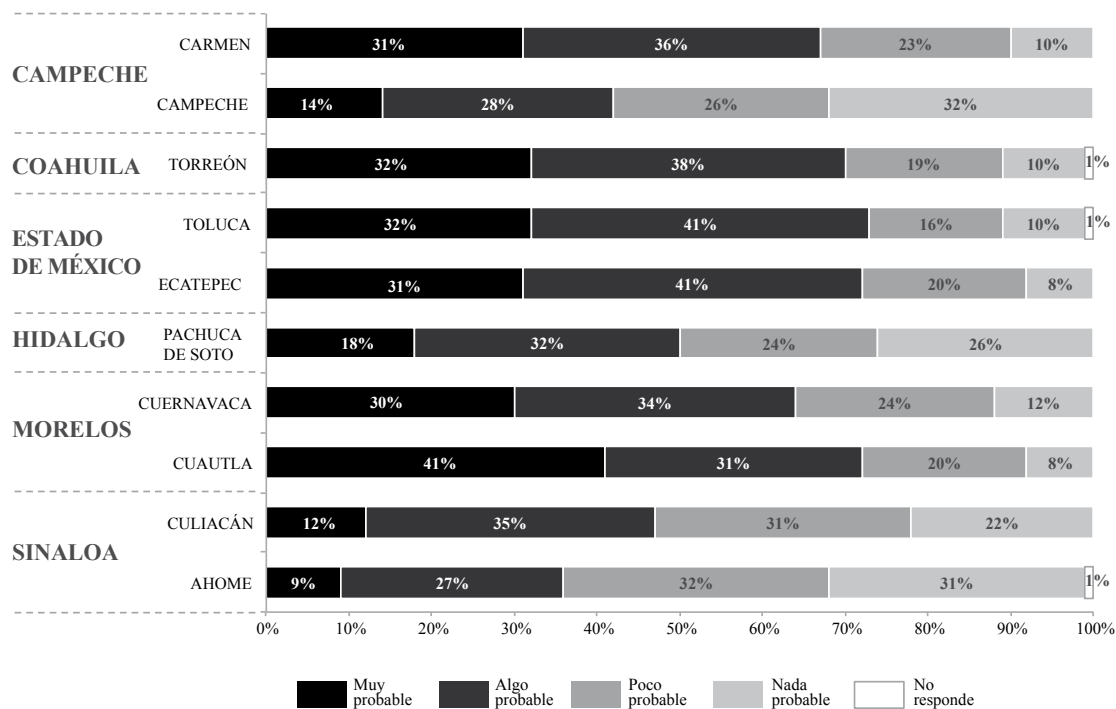


Gráfica 22. ¿Qué tan buena o mala considera usted que es la seguridad en el transporte público?

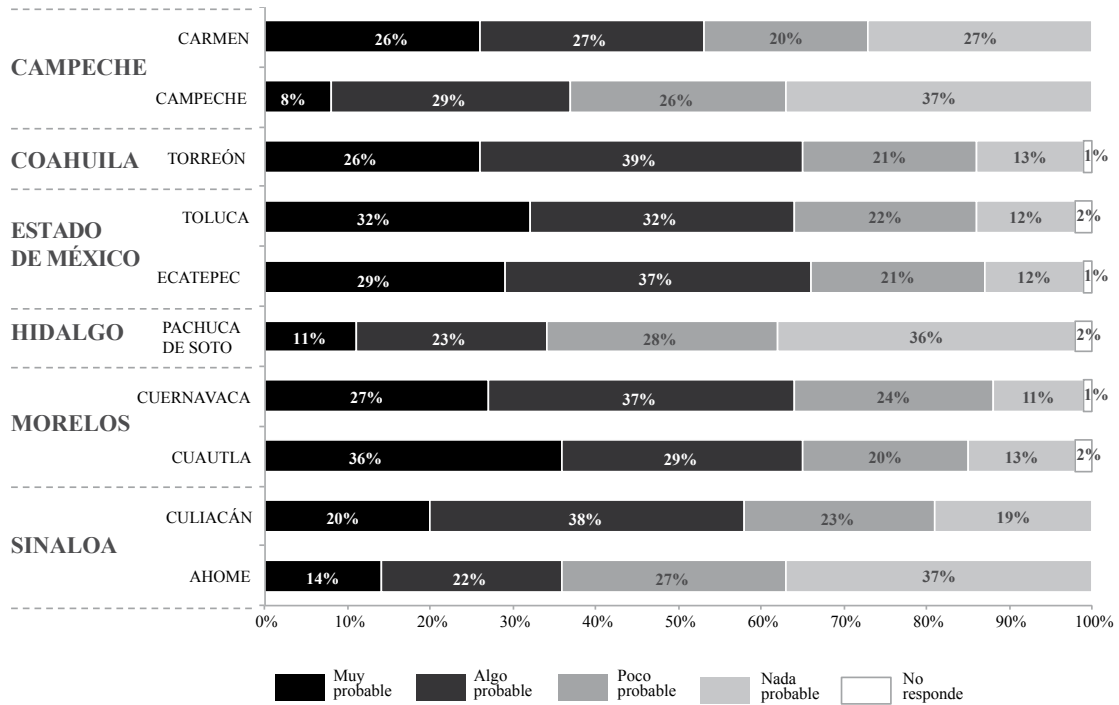


Gráfica 23. ¿Qué tan buena o mala considera usted que es la seguridad en los parques y espacios públicos?

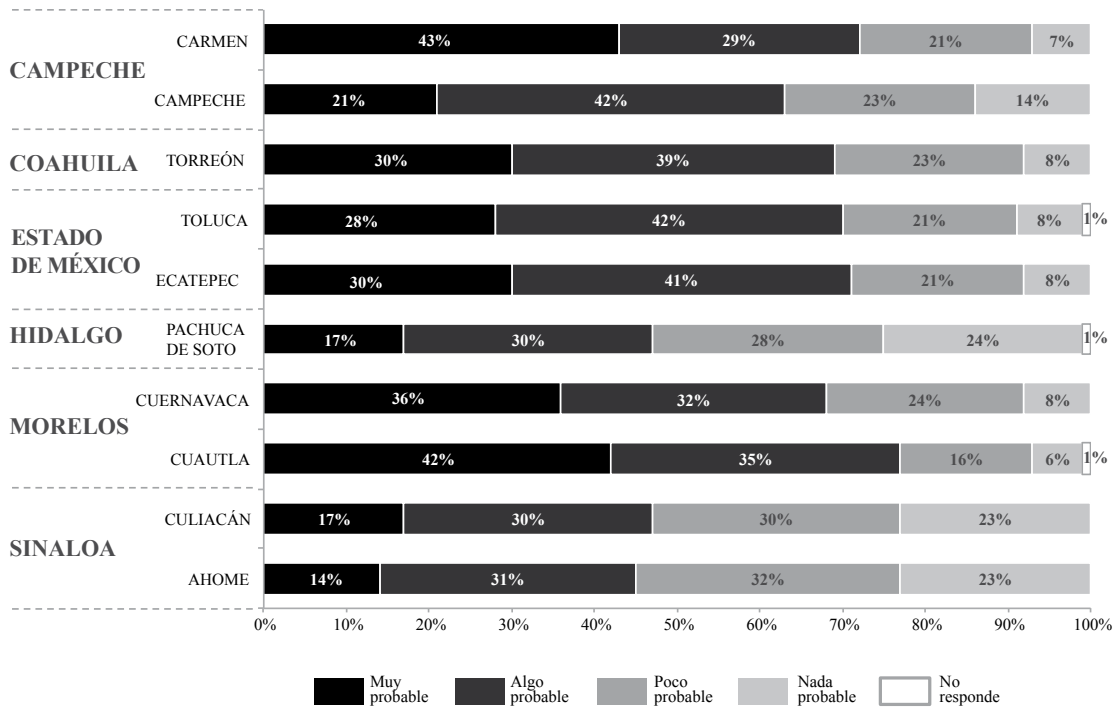
¿Qué tan probable o nada probable es que existan en su colonia los siguientes casos?

Gráfica 24. Existen pandillas o bandas

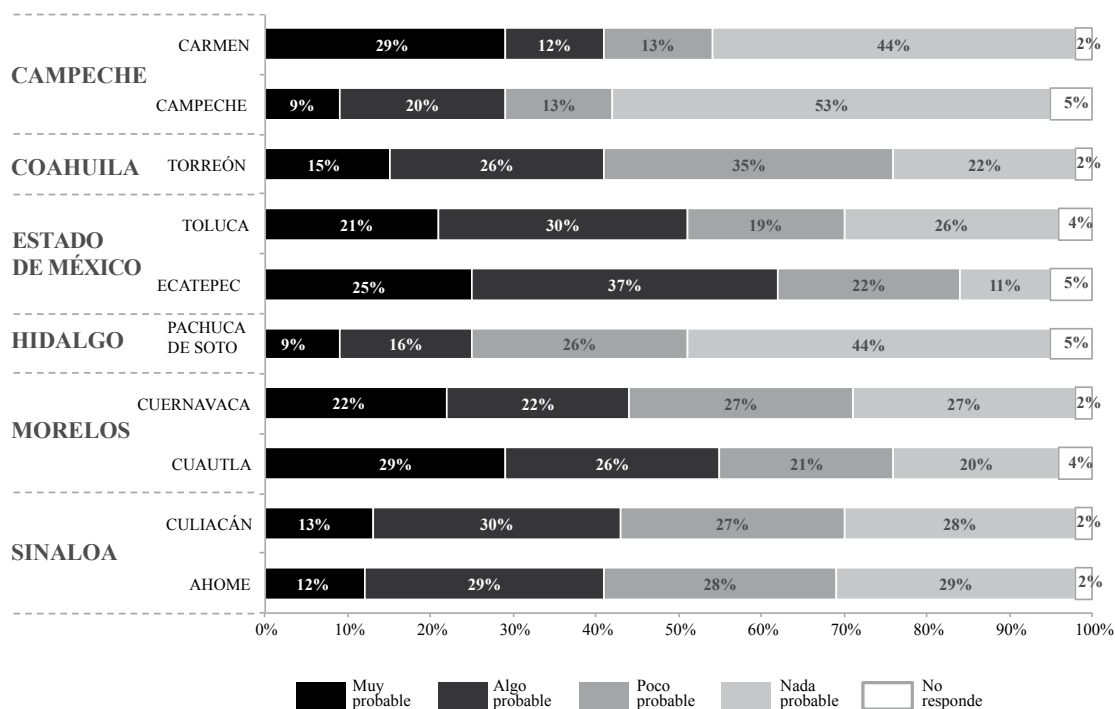
Gráfica 25. Existen grupos delictivos



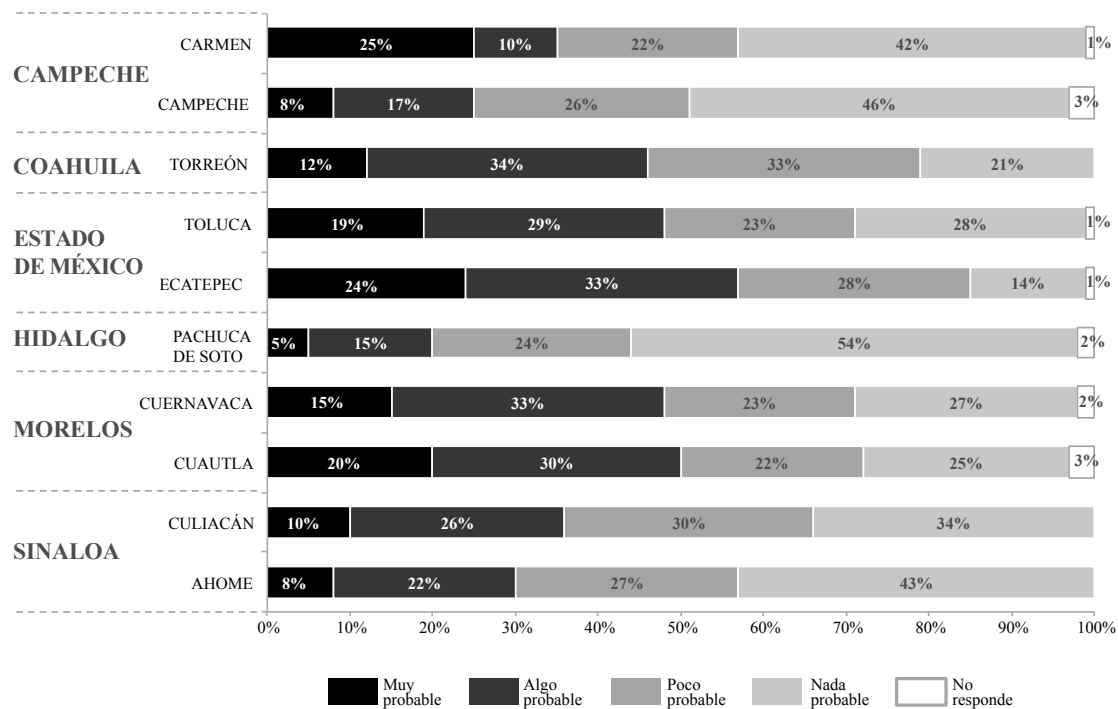
Gráfica 26. Existe consumo de alcohol en las calles



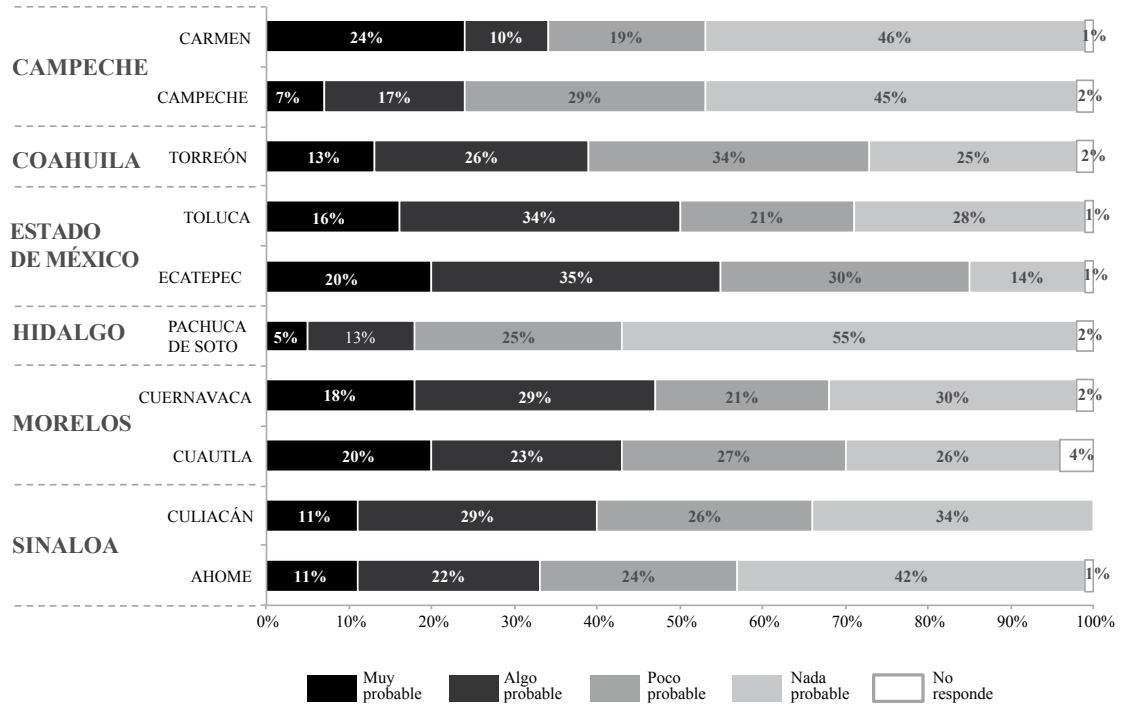
Gráfica 27. Existe venta de droga en la calle



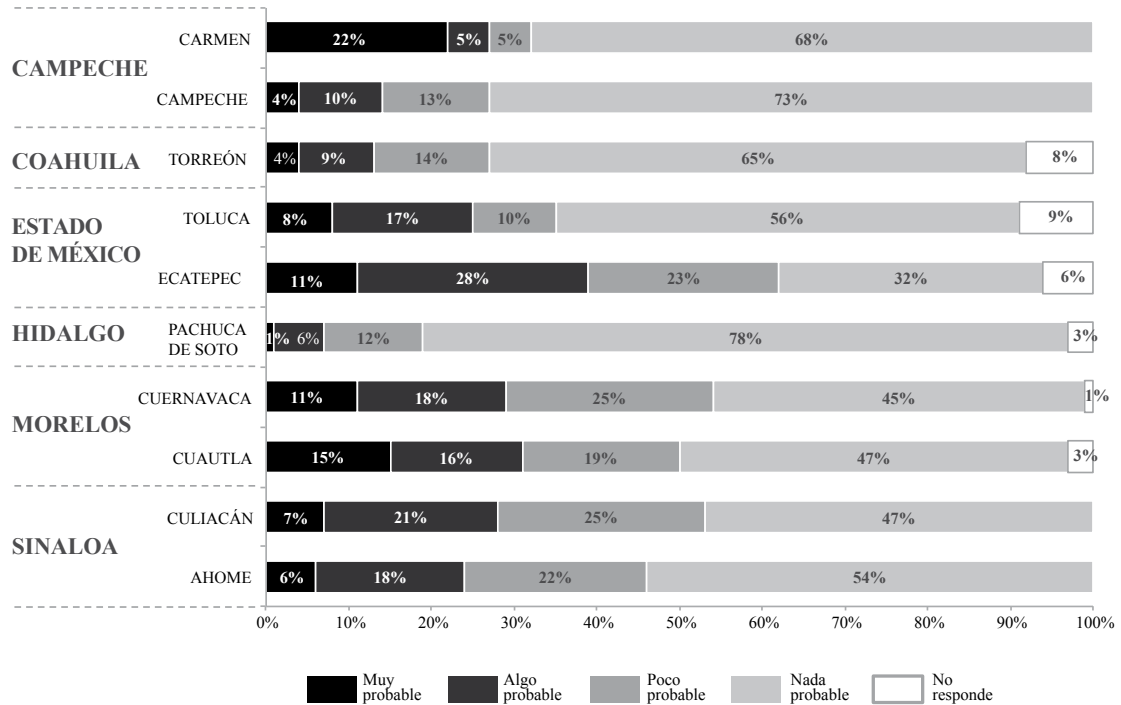
Gráfica 28. Existen agresiones contra las mujeres



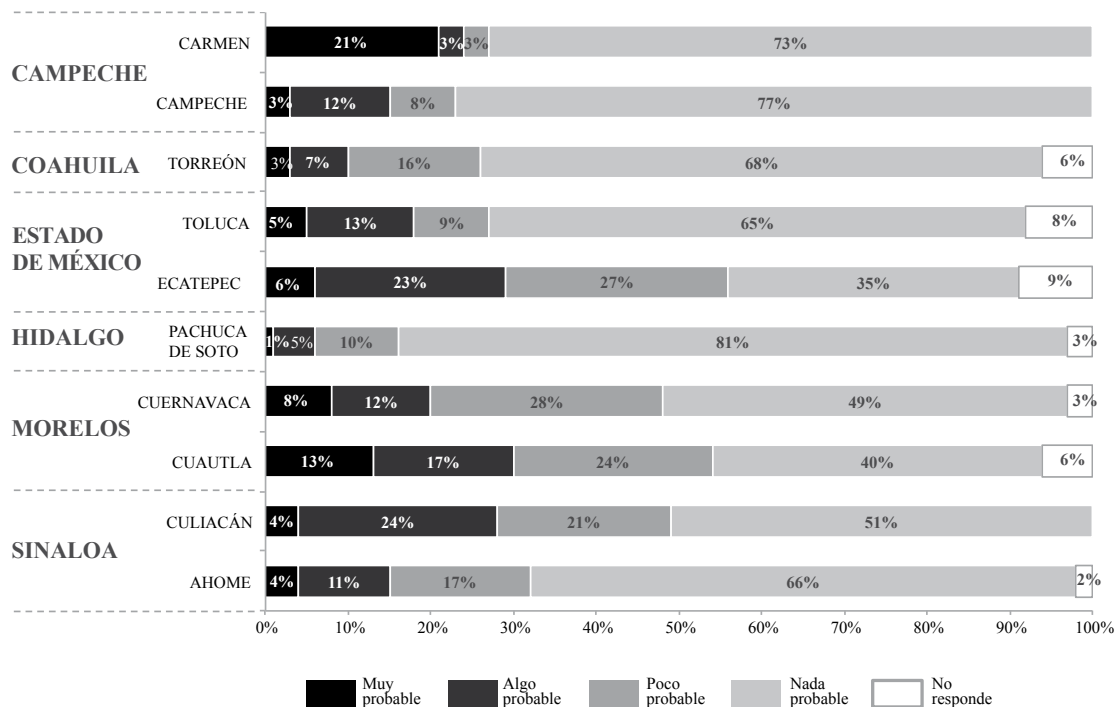
Gráfica 29. Existen agresiones contra los hombres



Gráfica 30. Existe cobro ilegal de derecho de piso

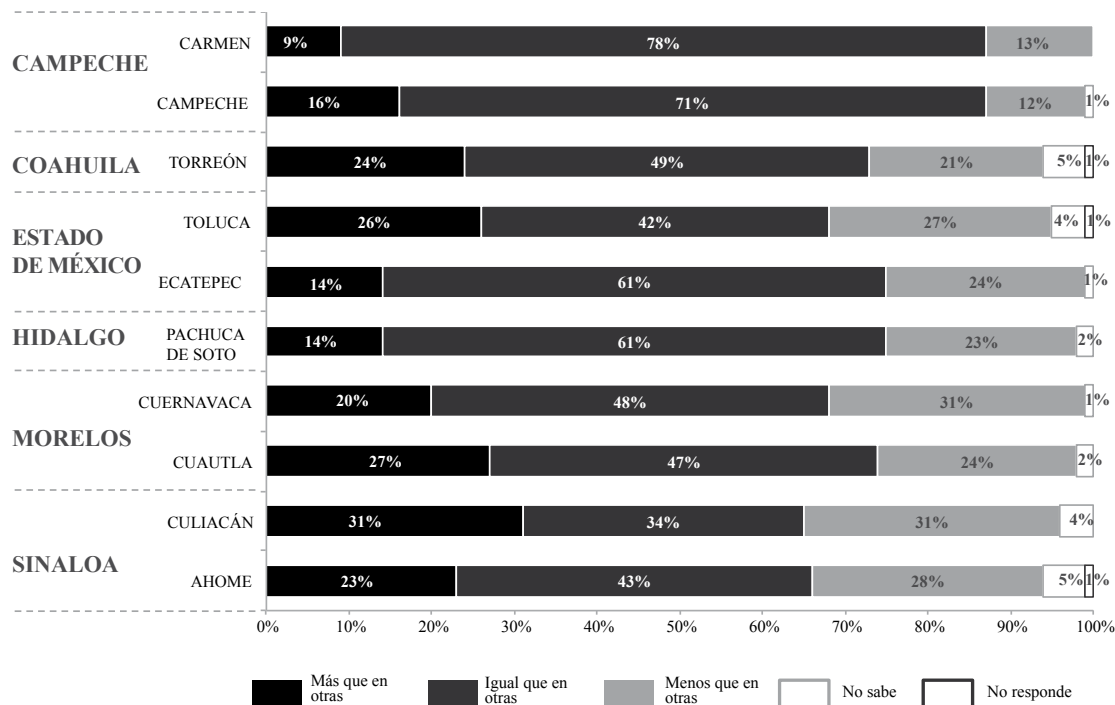


Gráfica 31. Existe venta de armas de fuego



TEMA: CONFIANZA

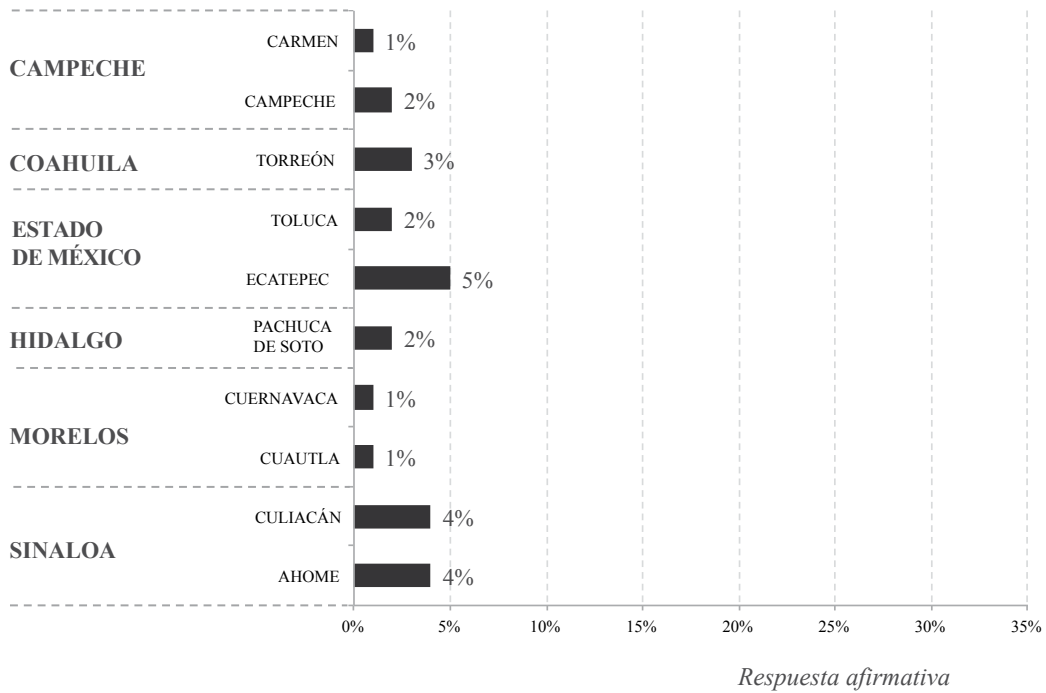
Gráfica 32. ¿Qué tanto confían entre sí las personas de su colonia o comunidad?



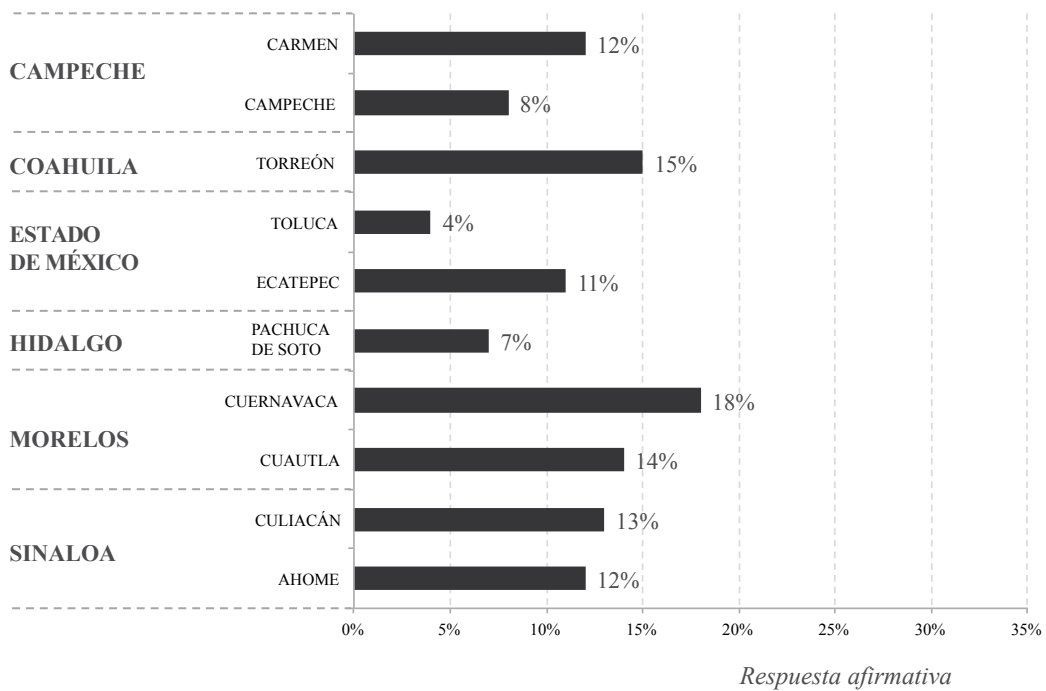
TEMA: RELACIÓN INDIVIDUO-SOCIEDAD

¿Participa en alguna de las siguientes organizaciones?

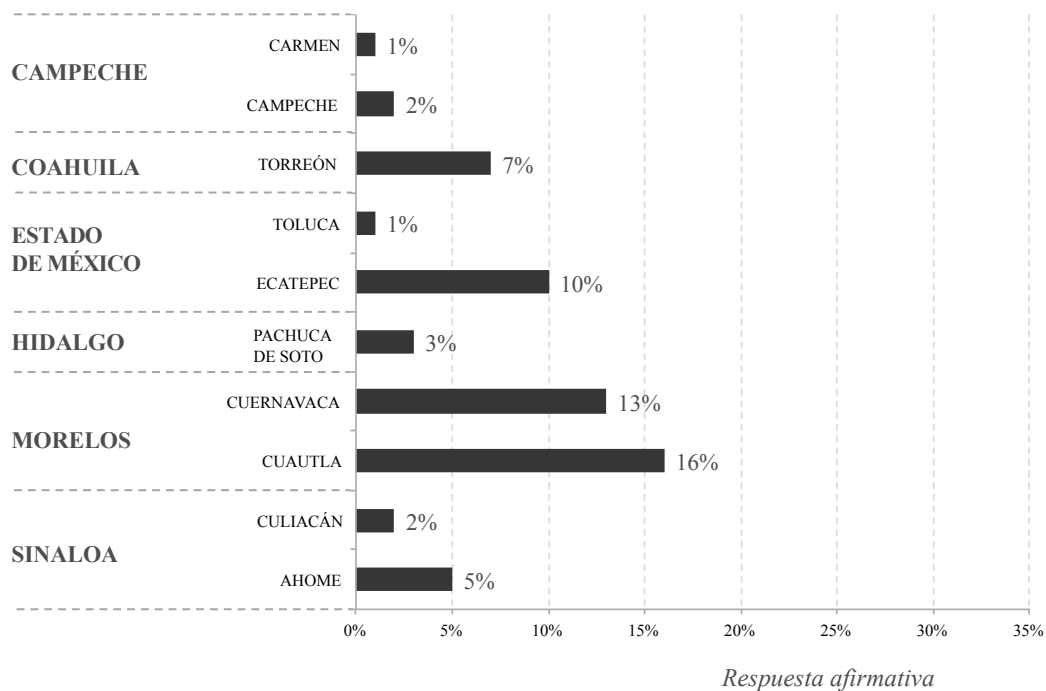
Gráfica 33. Partido político o asociación política nacional



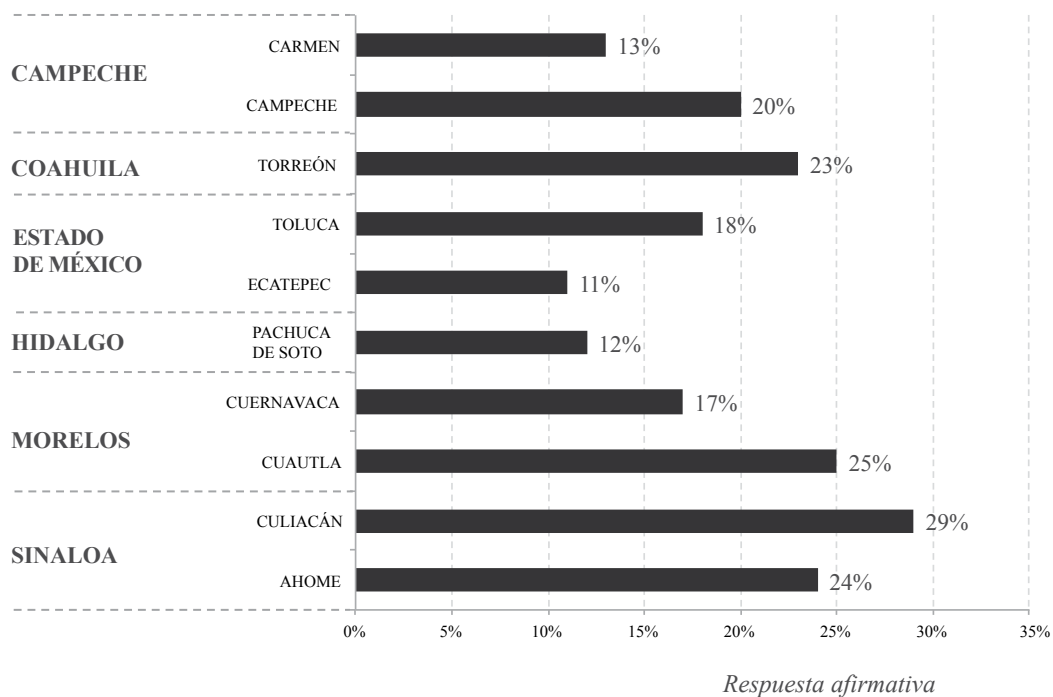
Gráfica 34. Grupos deportivos



Gráfica 35. Voluntariado, servicio a la comunidad

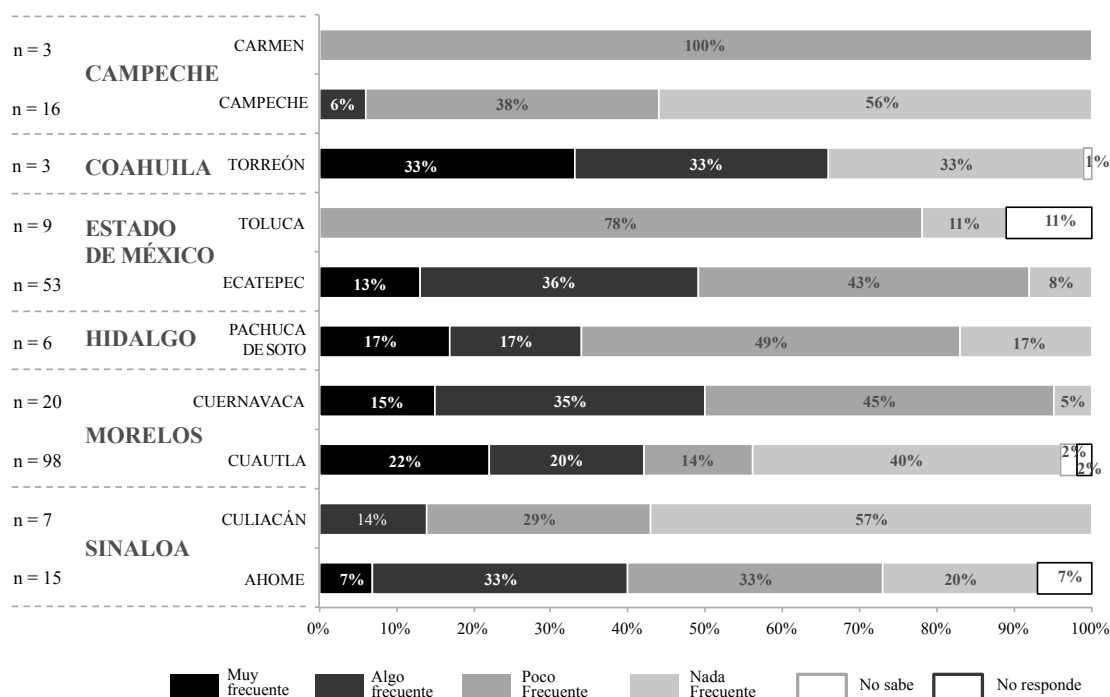


Gráfica 36. Grupo religioso

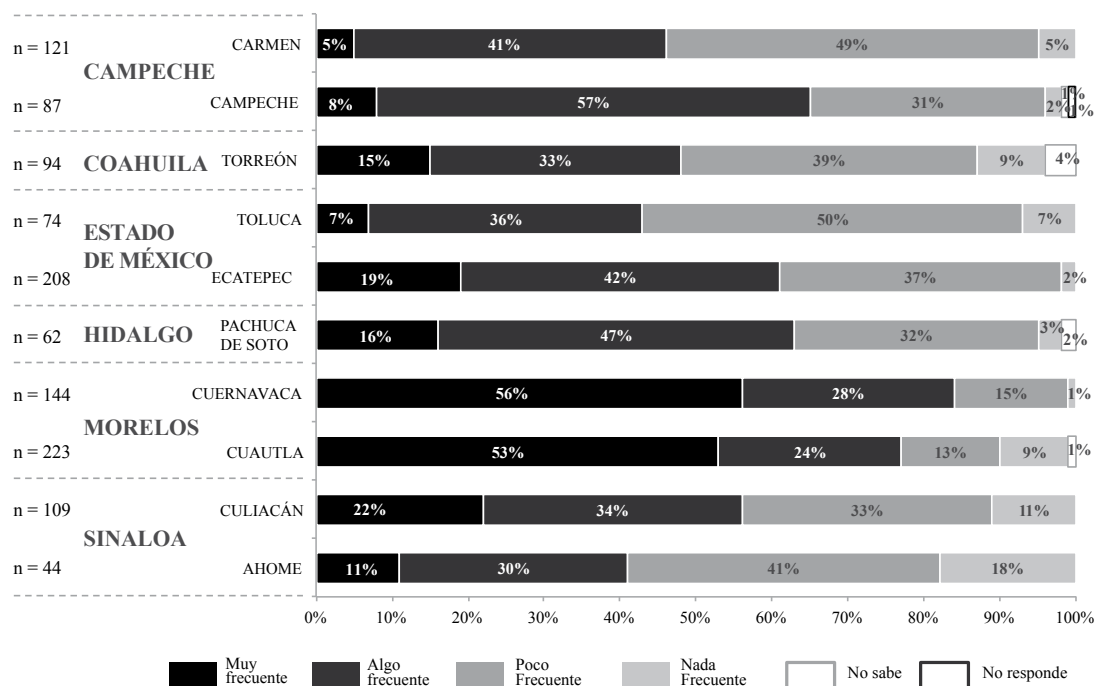


¿Qué tan frecuente, existe ese conflicto dentro de su comunidad?

Gráfica 37. Por el origen étnico de los vecinos



Gráfica 38. Presencia de pandillas



¿Con qué frecuencia utiliza como fuente de información ...?

Gráfica 39. Periódicos



Gráfica 40. Radio



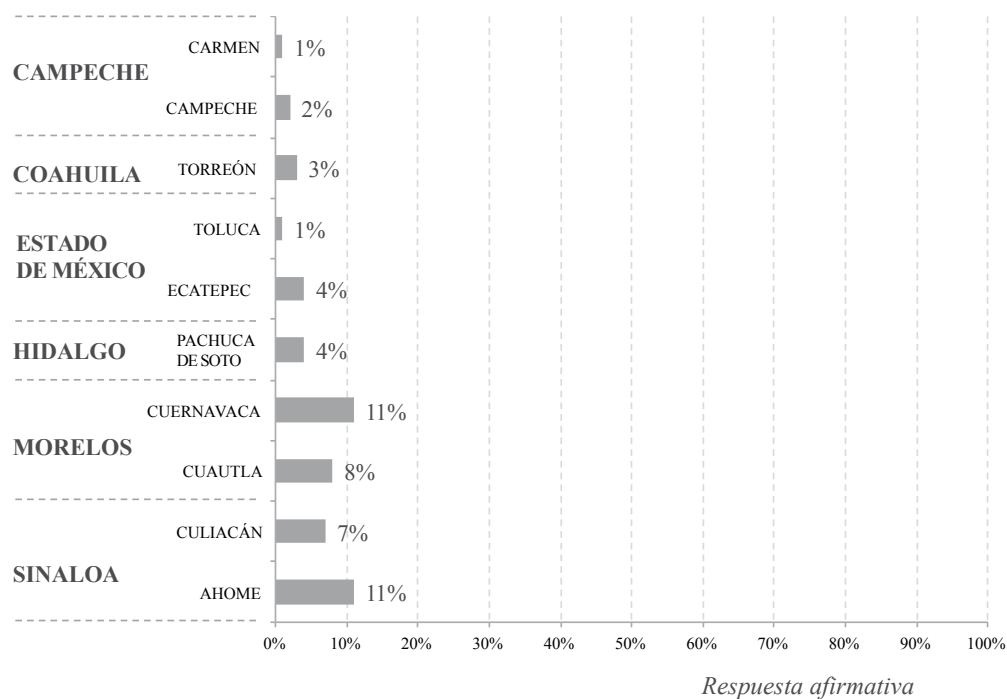
Gráfica 41. Televisión



Gráfica 42. Internet



Gráfica 43. En el último año, ¿usted o algún miembro de su familia ha sido voluntario en algún organismo de la sociedad civil?



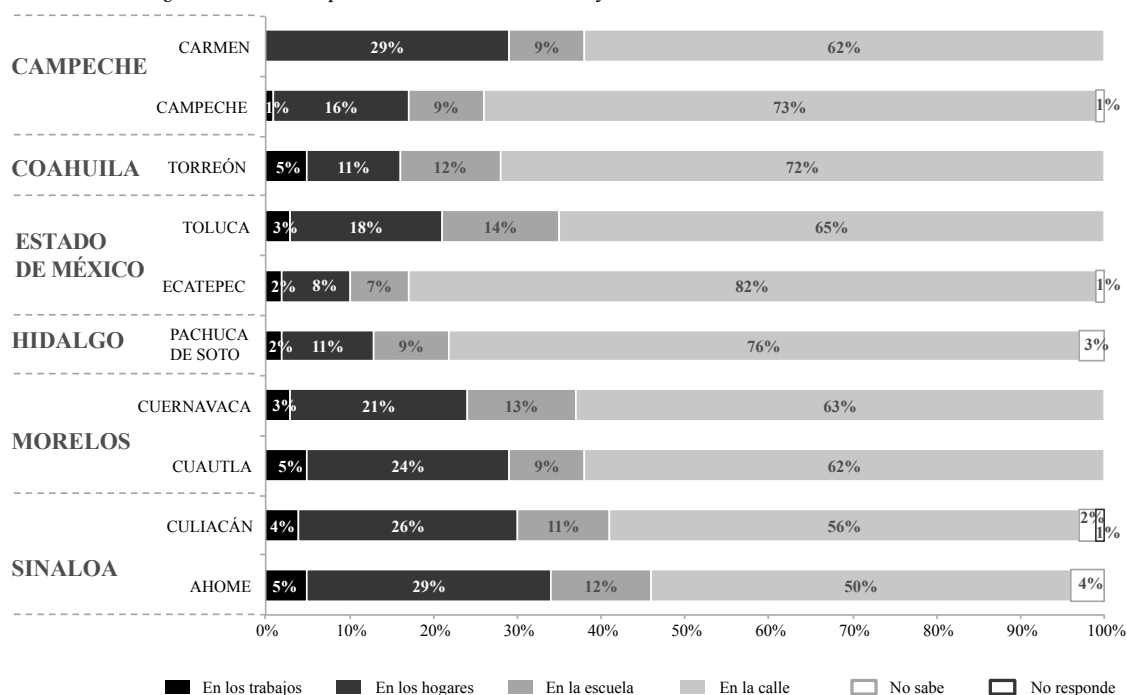
TEMA: RELACIÓN INDIVIDUO-GOBIERNO

Gráfica 44. En una escala del 1 al 7, donde 1 es muy malo y 7 es muy bueno, ¿cómo calificaría el sistema de justicia de su estado?



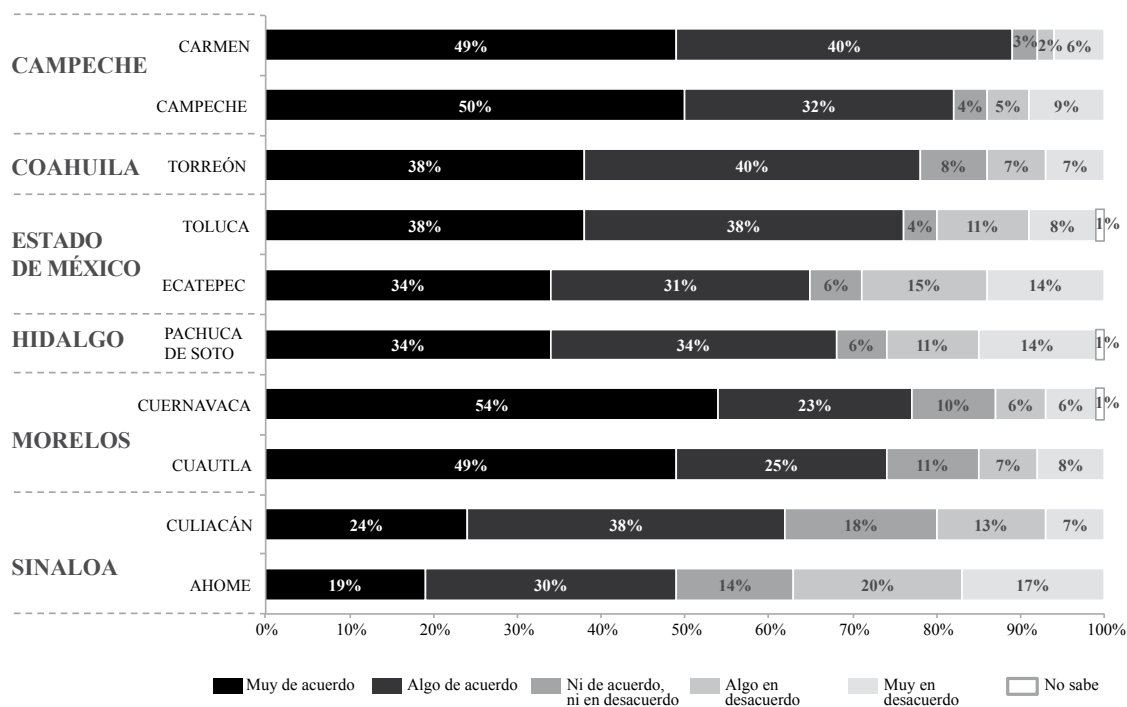
TEMA: VIOLENCIA

Gráfica 45. De los siguientes lugares que le voy a decir, ¿cuál diría usted que es donde ocurren con mayor frecuencia incidentes de violencia?



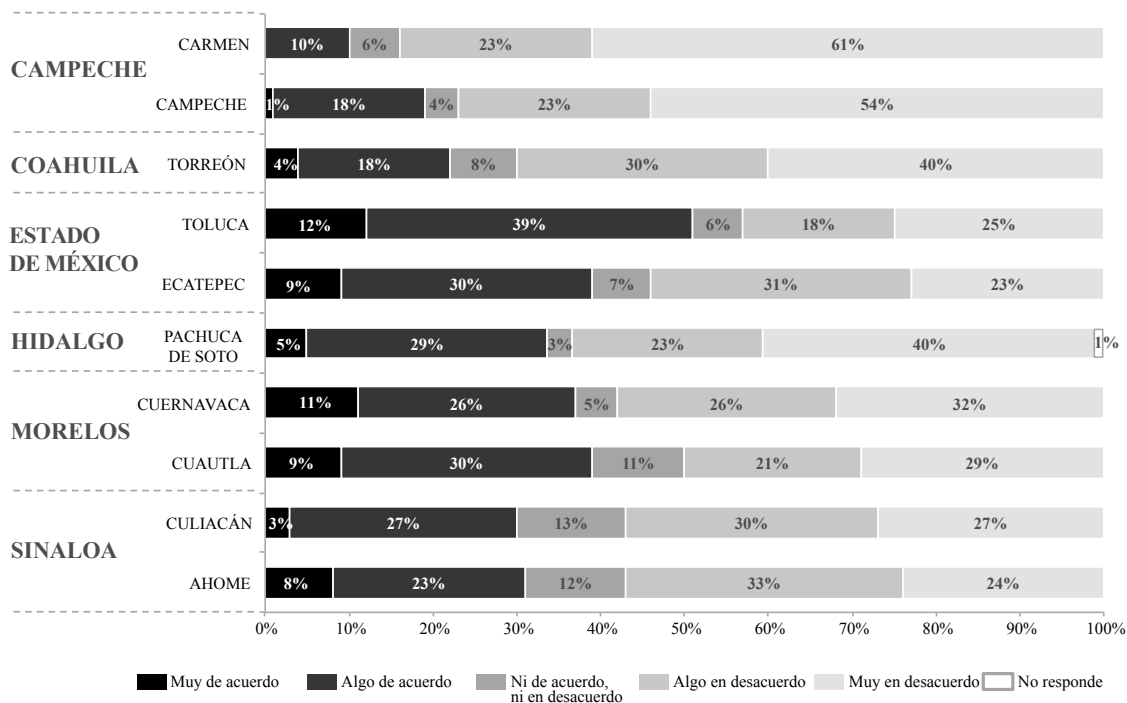
A continuación le voy a leer una serie de afirmaciones, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con ellas?

Gráfica 46. Si un hombre maltrata continuamente a una mujer, la culpa es de ella por permitirlo



A continuación le voy a leer una serie de afirmaciones, ¿qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con ellas?

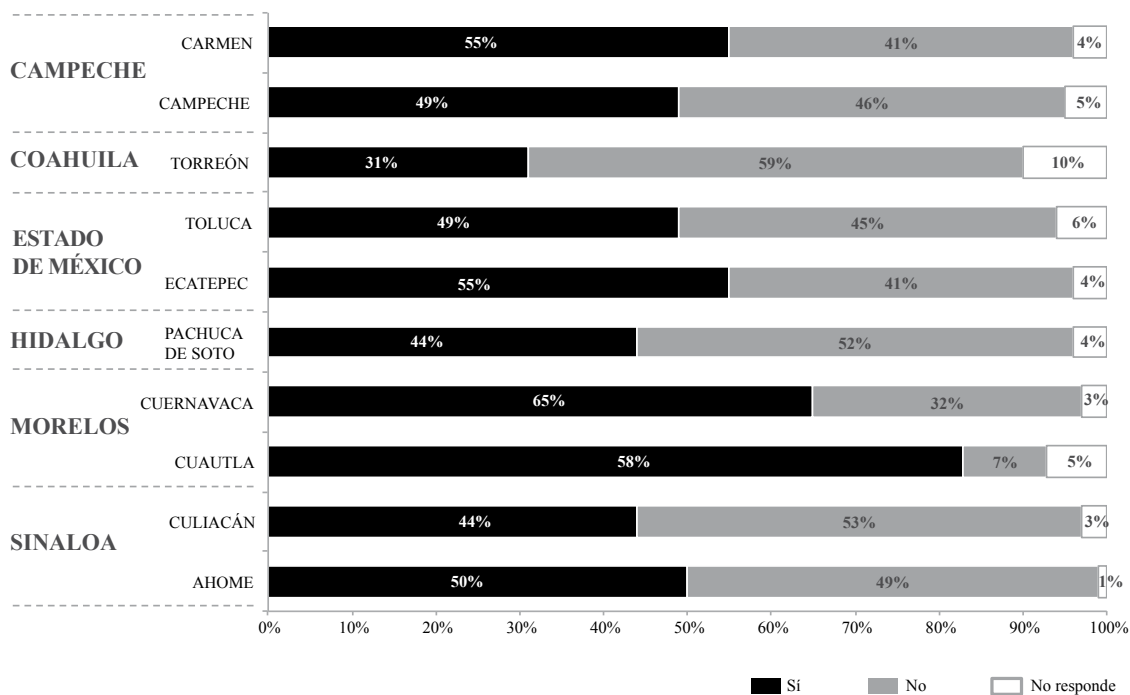
Gráfica 47. A veces es necesario darle un golpe a un niño para corregirlo a tiempo



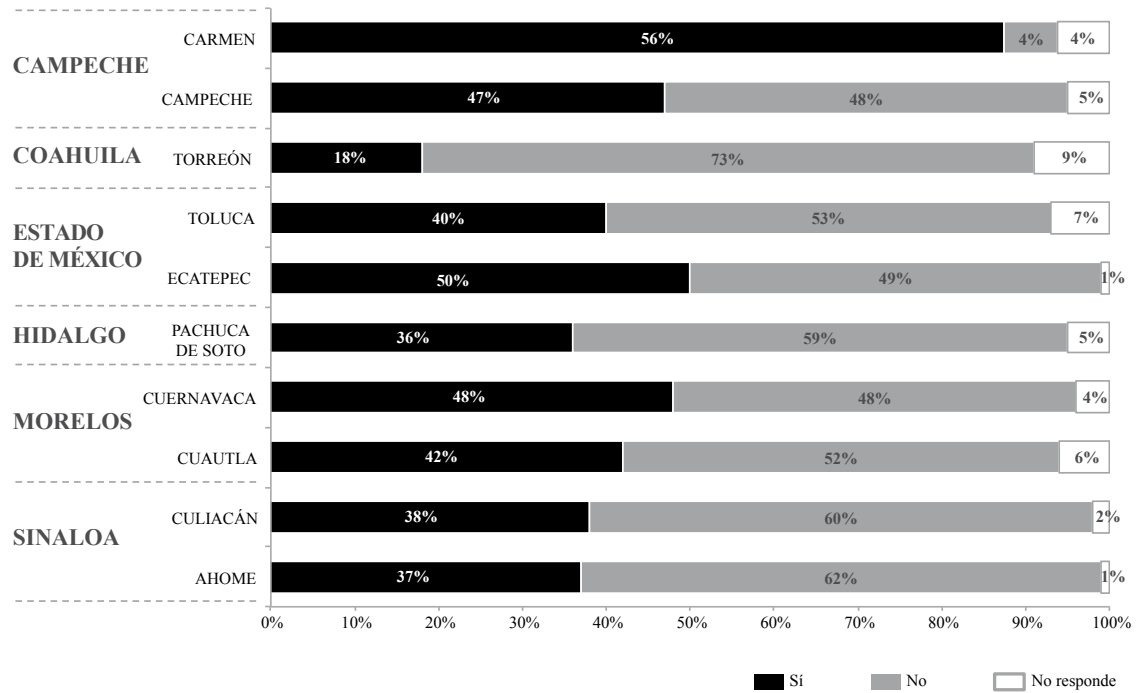
TEMA: PERCEPCIONES SOBRE EL GOBIERNO Y EL CRIMEN

¿Cree usted que el (...) ha sido corrompido por el narcotráfico, o no?

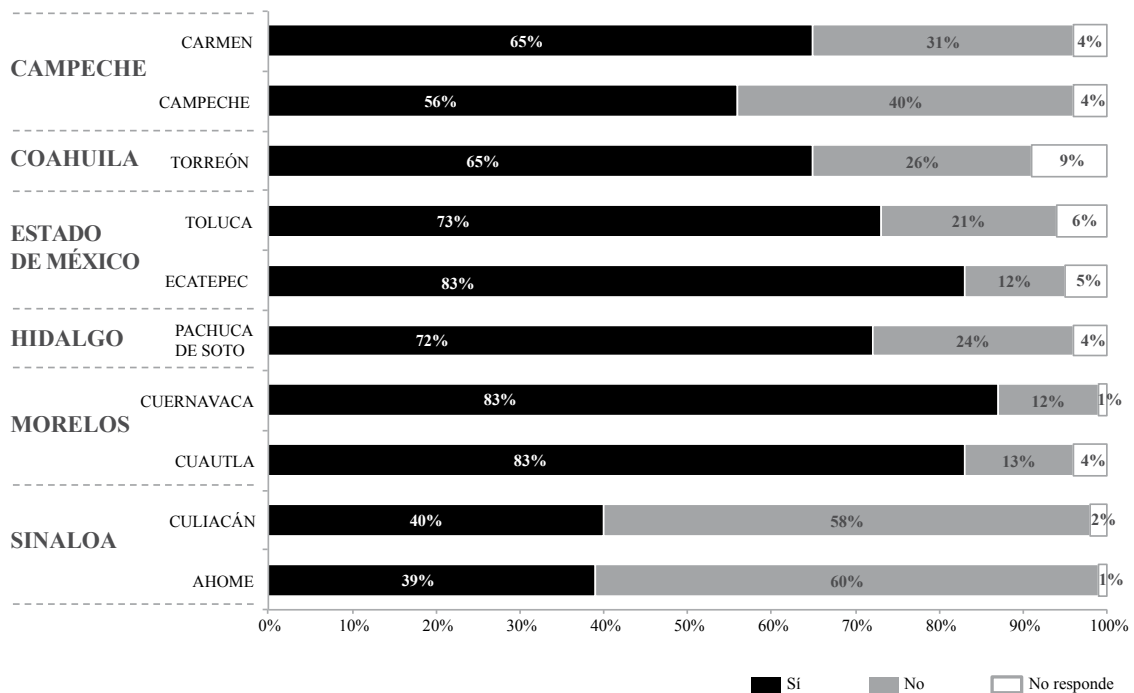
Gráfica 48. Ejército



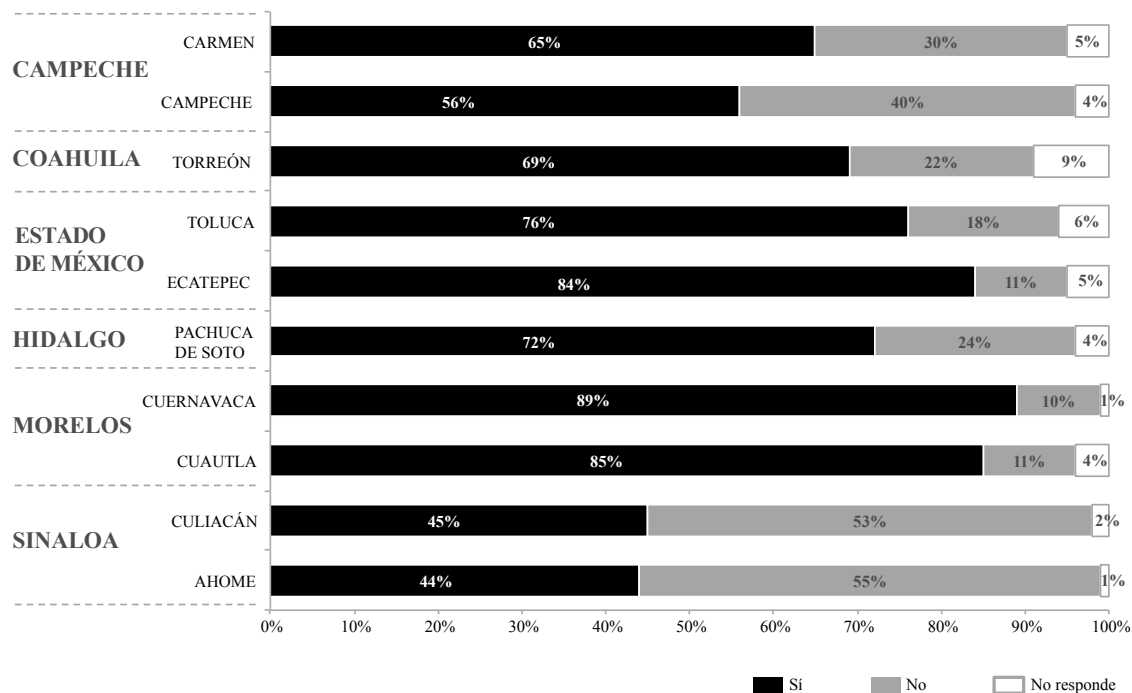
Gráfica 49. Marina



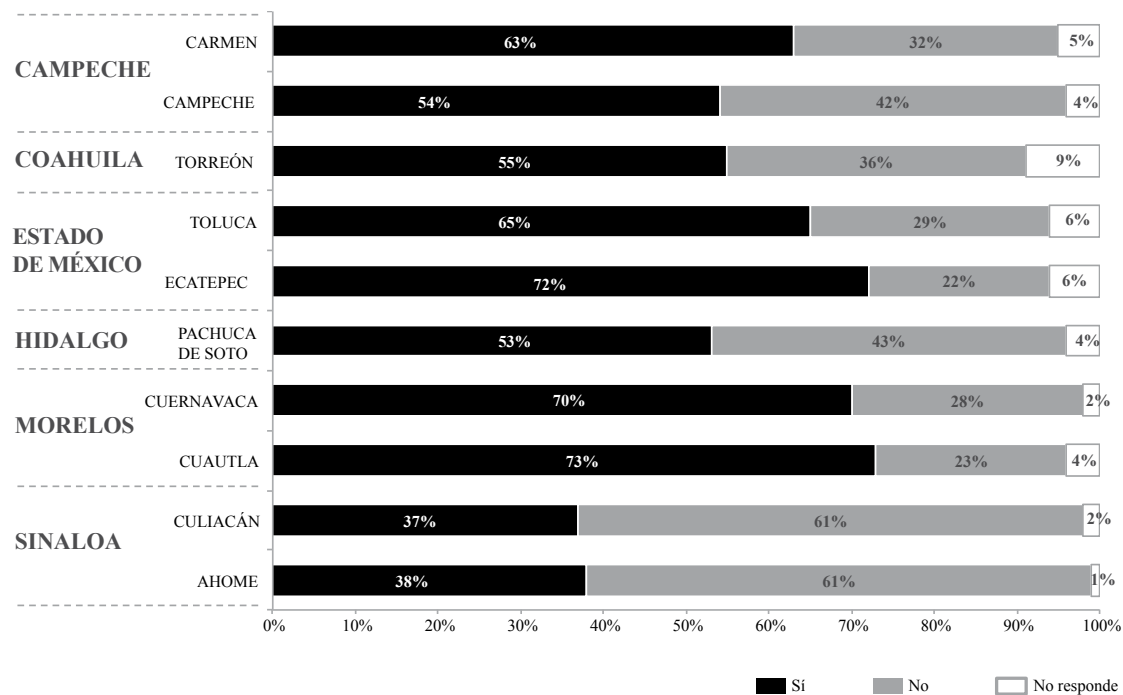
Gráfica 50. Policía Estatal



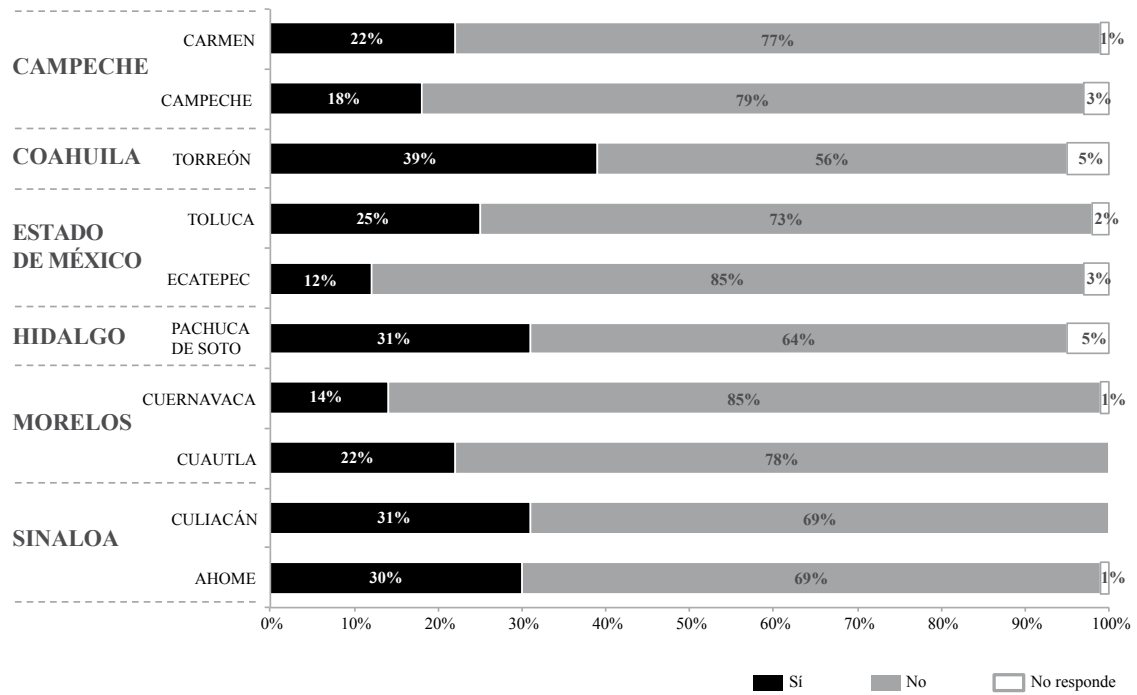
Gráfica 51. Policía Municipal



Gráfica 52. Policía Federal



Gráfica 53. ¿En su opinión está el gobierno ganando la guerra contra el narcotráfico, o no?



Atlas **de la Seguridad** **y la Defensa** **de México** **2016**

Se terminó de imprimir en febrero de 2017 en
Ediciones de Lirio, Azucenas núm. 10, colonia San Juan Xalpa, México, D. F.

El tiraje constó de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Se imprimió sobre papel Eucalipto de 90 gramos, en técnica de impresión *offset*.

El cuidado de la edición y corrección de estilo estuvieron a cargo
de Diego Ignacio Bugada Bernal y Elizabeth Díaz Aguirre
El diseño y formación estuvieron a cargo de *atril, excelencia editorial*, tel. 1517 8736.