



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE: 871360

“LA SEGURIDAD Y LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN EL  
COMBATE A LA DELINCUENCIA EN MÉXICO. UNA PROPUESTA  
ALTERNATIVA: EL SISTEMA FEDERAL DE SEGURIDAD INTERIOR”

TESINA  
QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA  
JUAN MANUEL ALVARADO LARA

DIRECTORA: DRA. MARÍA DE JESÚS ALEJANDRO QUIROZ

CIUDAD DE MÉXICO, NOVIEMBRE 2016

***Dedicatoria,***

*A mi querida María Fernanda, a quien le he quitado tiempo valioso a su lado por alcanzar esta meta personal y quien me enseña cada día que las situaciones difíciles son menos con una sonrisa y un beso, muchas gracias por darme tu amor y cariño.*

*Te amo Fer.*

**LA SEGURIDAD Y LA INFLUENCIA INTERNACIONAL EN EL COMBATE A LA  
DELINCUENCIA EN MÉXICO. UNA PROPUESTA ALTERNATIVA: EL SISTEMA  
FEDERAL DE SEGURIDAD INTERIOR.**

**INDICE**

**PÁG.**

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO I. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA SEGURIDAD DE MÉXICO COMO ESTADO NACIÓN. ....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. La Globalización .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. México como Estado - Nación y su incorporación a la Globalización.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.1. Implantación y desarrollo del Federalismo en México.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2.2. La Administración Pública.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2.3. Entorno Comercial Internacional .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. La Corrupción y su impacto en las instituciones públicas.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4. De la Seguridad Pública a la Seguridad Nacional .....</b>	<b>22</b>
<b>1.4.1. La Seguridad Pública .....</b>	<b>24</b>
<b>1.4.2. La Seguridad Nacional .....</b>	<b>25</b>
<b>1.4.3. La Seguridad Interior.....</b>	<b>26</b>
<b>1.5. La Seguridad y la violencia en México .....</b>	<b>28</b>
<b>1.5.1. Análisis del problema de la violencia e inseguridad .....</b>	<b>31</b>
<b>1.5.2. Definición del objetivo para el combate a la violencia .....</b>	<b>32</b>
<b>1.6. Antecedentes del narcotráfico en México .....</b>	<b>34</b>
<b>1.7. El impacto de la delincuencia organizada en la seguridad del país.....</b>	<b>38</b>
<b>1.8. La necesidad de coordinación interinstitucional para atender las     problemáticas de seguridad.....</b>	<b>40</b>

## **CAPÍTULO II. INFLUENCIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE LA INSEGURIDAD EN EL ESTADO DE MICHOACÁN. .... 44**

2.1.	Antecedentes de las influencias norteamericanas .....	44
2.2.	El Centro de Fusión de los Estados Unidos de América en México .....	46
2.3.	Control ideológico. La Doctrina de la Seguridad Nacional (DNS).....	48
2.4.	Las Guerras de Baja Intensidad (GBI) .....	50
2.5.	La sociedad civil como víctima de la Guerra de Baja Intensidad. ....	54
2.6.	La guerra contra el narcotráfico y la militarización de la seguridad .....	58
2.7.	El caso del estado de Michoacán y la percepción de un Estado fallido. ....	63
2.8.	Antecedentes de la inseguridad en Michoacán y la relación con su posición geoestratégica. ....	65
2.9.	Michoacán y la Guerra de Baja intensidad.....	70
2.10.	Estrategia del Gobierno Federal para el combate a la delincuencia en el estado de Michoacán. ....	71
2.10.1.	Surgimiento de las Autodefensas.....	72
2.10.2.	Implantación del Comisionado para la Seguridad y Desarrollo para el estado de Michoacán .....	74
2.10.3.	La creación de la Gendarmería Nacional .....	77

## **CAPÍTULO III. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA FEDERAL DE SEGURIDAD INTERIOR PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA. .... 79**

3.1.	El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior .....	79
3.2.	Causas para no militarizar la Seguridad.....	82
3.3.	La necesidad de descentralizar la Seguridad.....	85
3.4.	La figura de la Guardia Nacional.....	88
3.5.	Los modelos extranjeros alternativos de Seguridad Interior: los casos de la Unión Europea y Argentina. ....	92
3.5.1.	Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea.....	93
3.5.2.	El Sistema de Seguridad Interior Argentino .....	96
3.6.	Propuesta del Sistema Federal de Seguridad Interior para el combate a la delincuencia organizada en México .....	99
3.6.1.	Acercamiento a la Seguridad Interior desde la perspectiva funcionalista	101
3.6.2.	Las bases del Sistema Federal de Seguridad Interior.....	102

3.6.3.	Creación de la Ley de Seguridad Interior .....	105
3.6.4.	Incorporación de la Guardia Nacional al esquema de Seguridad Interior 109	
3.6.5.	Ley de la Guardia Nacional.....	110
3.6.6.	Participación de los cuerpos de policía estatal y municipal .....	111
3.6.7.	Análisis sobre el Mando Único .....	112
3.7.	Elementos de Inteligencia para la Seguridad Interior .....	114
3.7.2.	Centros de Análisis de Riesgo .....	118
3.7.3.	Creación de una Comunidad de Inteligencia .....	120
3.7.4.	Ley de Inteligencia Federal.....	122
<b>CONCLUSIONES .....</b>		<b>126</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN .....</b>		<b>130</b>

## INTRODUCCIÓN

Un factor que ha transformado el escenario internacional en las últimas décadas, es sin duda la Globalización como proceso de internacionalización de los mercados, lo que de manera inédita reformó las relaciones entre los actores estatales y no estatales, principalmente en la forma de asumir la realidad por parte de los Estados - Nación, que sufrieron directamente con acciones tendientes al adelgazamiento de la Administración Pública como consecuencia de las políticas neoliberales, generándose una serie de ineficiencias que lo han llevado, en algunos casos a enfrentar graves crisis de gobernabilidad, derivadas de las acciones de los grupos antagónicos, como se observará en esta investigación al analizar el caso de Michoacán, en el segundo capítulo.

El crimen organizado, es uno de los actores no estatales que se han adaptado idóneamente a los procesos globales, toda vez que sus actividades se convirtieron en transnacionales y como consecuencia sus redes criminales se fortalecieron, mismas que afectan a diversos países y le dificultan a los Estados su persecución y combate, debido a su movilidad.

Como parte de las problemáticas generadas por los cárteles de la droga y otras agrupaciones criminales organizadas, han surgido nuevas manifestaciones delictivas conexas, que acentúan el fenómeno de inseguridad y violencia creciente a nivel internacional, particularmente en los países emergentes, que por sus condiciones económicas, políticas y sociales, no cuentan con las instituciones y medios para el combate efectivo de los fenómenos y organizaciones delictivos, siendo el caso mexicano uno de los más claros en la actualidad respecto al desarrollo de estos grupos, mismos que por su alto grado de especialización alcanzado y por sus recursos económicos, trastocan de manera importante el tejido y la estructura social del país, además de las organizaciones gubernamentales, principalmente en el ámbito estatal y municipal.

En consecuencia, existe un escenario que ha minado la actividad primaria del Estado para generar desarrollo económico, político, social y garantizar la seguridad de la población, pues como se ha observado en algunas zonas del país, las instituciones gubernamentales han llegado a un grado tal de debilidad, que permiten la generación de estructuras paralelas de control territorial, favoreciéndose así la proliferación de las actividades criminales ante la inoperancia y ausencia de las autoridades, siendo ésta una de las críticas más serias que México ha recibido, pues se asemeja a una crisis del Estado.

A fin de revertir esta situación, el Estado Mexicano asumió una estrategia para combatir a los grupos criminales, inicialmente declarando una guerra contra el narcotráfico, lo que recrudeció el conflicto, pues aunado a éste hecho existían también los enfrentamientos entre organizaciones criminales rivales por el control de ciertas rutas y territorios del país.

Dicha declaración de guerra, dio lugar a la militarización de la seguridad, siendo la base para incorporar a las Fuerzas Armadas en la estrategia de Seguridad Nacional, generando para la sociedad civil una situación de tensión, desconfianza y miedo por la imposibilidad del Estado para preservar su seguridad y garantías individuales, creándose lo que se conoce en el Derecho Internacional como un conflicto armado no convencional o una Guerra de Baja Intensidad por parte del gobierno.

El proceso de militarización establecido por parte de las autoridades de México para combatir a la delincuencia organizada, dejó entrever algunas de las equivocaciones cometidas para la toma de decisiones en materia de seguridad en los últimos años, pues las recientes desapariciones forzadas de personas como consecuencia del ejercicio de la violencia por parte del Estado, es una de las manifestaciones que reflejan la incapacidad de las instituciones militares para garantizar la Seguridad Pública y los Derechos Humanos.

Otros factores coyunturales, tales como la escalada de violencia a niveles sin precedentes en el país y el surgimiento en el escenario nacional de nuevas problemáticas como los grupos de Autodefensas, permiten observar que la

estrategia gubernamental no ha alcanzado los objetivos planteados en temas de seguridad.

Por tal motivo y sustentado en la identificación del problema, se elaboró la hipótesis de la presente investigación, misma que surgió por considerar que a través de la creación de un Sistema Federal de Seguridad Interior, se podría garantizar a los municipios, estados y la Federación, mediante nuevos mecanismos de coordinación interinstitucionales, la detección, prevención y en su caso enfrentar las amenazas y riesgos a la Seguridad Pública, mismos que podrían escalar a un nivel de Seguridad Interior y que de no ser atendidos, trastocarían la estabilidad del Estado y la Seguridad Nacional.

La hipótesis de la investigación se fortalece, al observar la afectación de los elementos sociales, económicos, políticos y territoriales del Estado por parte de las organizaciones delictivas que acentúan las condiciones de corrupción, percepción de la violencia y de la crisis de seguridad, todas ellas favorecidas en gran medida por la falta de instituciones policiales y gubernamentales fuertes, capaces de combatir sus estructuras, situación que sumerge a algunos segmentos del Estado en condiciones de conflictividad interna o interior y lo que se pretende combatir con esta propuesta para la creación de un Sistema Federal de Seguridad Interior.

Con la finalidad de entender la situación de seguridad en México, la presente investigación se divide en tres capítulos; El primero analiza el entorno del Estado - Nación y la afectación en su actuar como consecuencia de la Globalización, generándose violencia y proliferación de agrupaciones delictivas, como los cárteles de la droga, ante la falta de coordinación y eficacia de las instituciones de seguridad y procuración de justicia del Estado.

En el capítulo segundo, se realiza un análisis de las influencias de los Estados Unidos de América en las políticas de seguridad de México, a través de controles ideológicos y doctrinarios para la adopción de Conflictos de Baja Intensidad (GBI) como estrategia para el combate a la delincuencia organizada, de igual forma se examina el conflicto surgido en el Estado de Michoacán, que ejemplifica la



implantación del modelo de GBI, mediante la formación de grupos de Autodefensas por parte del gobierno.

A través de la propuesta de la investigación, en el tercer capítulo se desarrolla el planteamiento del Sistema Federal de Seguridad Interior, que tiene como objetivo establecer un esquema integral y coordinado de los tres niveles de gobierno para la recuperación del orden interno en el país, mediante la Inteligencia y otras medidas de menor impacto para la sociedad civil, dicha estrategia es una alternativa al uso de la violencia por parte del Estado, como eje transcendental y rector de sus acciones para hacer frente a la inseguridad en el país.

A manera de conclusión, se puede establecer que existe la necesidad de un auténtico Federalismo en México, alejado del modelo Centralista, que permita redefinir las facultades de cada orden de gobierno para garantizar su estabilidad y gobernabilidad, así como fortalecer las capacidades de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley, el mantenimiento de la seguridad y el orden interior en el país, para hacer frente a las organizaciones delictivas y grupos antagónicos del Estado, redimensionando las nociones de Seguridad Pública, Interior y Nacional.

La aportación de la investigación, se centra en la importancia de formular el Sistema Federal de Seguridad Interior, que haga partícipes a los municipios y los estados en la identificación y combate a las estructuras de los grupos de la delincuencia organizada, pues al asumir que ni los conflictos, ni sus actores son estáticos, se estará en posibilidad de re direccionar la estrategia, hacia una que comprenda que los problemas de delincuencia y violencia en el país, no se enmarcan solamente en la Seguridad Pública, ni tampoco se convierten espontáneamente en temas de Seguridad Nacional, sino que entre ellas, existe un nivel de análisis que permite tomar las decisiones convenientes para la prevención y contención de amenazas y riesgos, con la óptica de la Seguridad Interior.

Un Sistema Federal de Seguridad Interior, reside en el fortalecimiento de las autoridades locales, tanto municipales como estatales, para mantener la estabilidad y la seguridad y en caso de conflicto recuperar el orden interno,

evitando así el control territorial por parte de grupos delictivos o el surgimiento y la proliferación de movimientos de Autodefensas y grupos antagónicos al Estado, que son reflejo de la inoperancia gubernamental en materia de seguridad.

Otra vertiente propuesta dentro del modelo del Sistema Federal de Seguridad Interior, sugiere reformar y actualizar la figura de la Guardia Nacional, para que de una manera dual, se fortalezcan y unifiquen, en una primera etapa las capacidades de las fuerzas de reacción dependientes de cada entidad federativa y posteriormente con una orientación dirigida hacia la coparticipación y la solidaridad, se movilicen los cuerpos de guardias nacionales en caso de crisis en alguna región a petición del Poder Ejecutivo Federal, durante lapsos específicos de tiempo, lo que coadyuvaría para la recuperación del orden interno de forma oportuna, privilegiando la responsabilidad de los municipios como base del Sistema Federal para garantizar la identificación temprana de las amenazas y riesgos.

Se considera necesario de igual manera, establecer cinco Centros Regionales de Análisis de Riesgos y un Centro Federal de Inteligencia para la Seguridad Interior, que se encargarían del manejo y control de conflictos internos en los estados del país.

Finalmente, el modelo del Sistema Federal de Seguridad Interior propuesto, se basa también en los controles parlamentarios y la conformación de la legislación en la materia, compuesta por la Ley Federal de Seguridad Interior, la Ley Orgánica de la Guardia Nacional y la Ley de Inteligencia Federal para establecer el marco legal que regule los medios de operación y control de los participantes de dicho Sistema.

## **CAPÍTULO I. LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA SEGURIDAD DE MÉXICO COMO ESTADO NACIÓN.**

Para conceptualizar la actuación del Estado en materia de seguridad dentro de la investigación y como éste es afectado por su entorno y los distintos actores que lo componen, se considera indispensable puntualizar ciertos aspectos relativos al surgimiento del Estado-Nación, su evolución, conformación y los desafíos que en la actualidad se le presentan.

El Estado-Nación, constituye un modo de organización de la sociedad relativamente reciente y se sitúa en la época renacentista, mientras que la conformación del concepto de Nación, se consolida a finales del siglo XVIII, en este sentido el Estado-Nación, como binomio, surgió a principios del siglo XIX y alcanzó su apogeo en el curso del siglo XX.

Valls y Matute, en el libro Derecho Administrativo, señalan que "...el Estado es un fenómeno político reciente, cuando más cinco siglos de existencia, que surge en Europa Occidental en las sociedades cuyo fin primordial es la acumulación de capital y la consecuente creación de mercados nacionales, e históricamente su nacimiento se inscribe en la lucha en torno al concepto de soberanía"<sup>1</sup>.

Los elementos intrínsecos a la formación de los Estados-Nación, provenían de los movimientos como la Revolución Francesa (1789 -1799), que le otorgó su origen político, una integridad territorial y el nacionalismo, dándole cohesión a la identidad del Estado, garante de un sistema de leyes, un gobierno, soberanía, legitimidad política y voluntad general.

Es así que la conceptualización del Estado, tiene que ver con su carácter político, con su función de detentador del poder y la fuerza, o con su formación jurídica,

---

<sup>1</sup> Valls Hernández, Sergio, Matute González, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, pág.4

desprendiéndose de ésta, las principales teorías respecto a sus elementos constitutivos, entre los que se encuentran los formativos y los posteriores.

Los elementos formativos entendidos como aquellos anteriores a la creación del Estado como persona jurídica, son la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, mientras que los elementos posteriores indispensables para el cumplimiento de los fines del Estado son el poder público y el gobierno.

Para los fines de la investigación y entorno a la actividad del Estado, es importante entender un concepto utilizado por autores clásicos como Maquiavelo y Botero y que se encuentra estrechamente vinculado al elemento formativo del poder soberano, siendo éste la Razón de Estado o “Raison d’Etat”, pues contribuirá al análisis de los fenómenos que afectan al Estado-Nacional en la actualidad.

La Razón de Estado, se vincula con un pensamiento que plantea a la política como el criterio último y fin supremo de la acción política del Estado, de igual forma menciona que tiene dos fines: garantizar su propia existencia y conservación y generar las condiciones para su expansión y crecimiento, articulando en un sentido general, un conjunto de objetivos superiores y edificantes que legitiman el obrar del político, pues el Estado necesita también objetivos superiores para proyectarse y ganar legitimidad entre sus gobernados.

No obstante, unos siglos después el Estado comenzaría a mostrar ciertas carencias en su conceptualización y sería permeado cada vez más por el capitalismo, señalando Karl Marx los males del Estado occidental y el futuro desvanecimiento del mismo.

Max Weber por su parte, establecía que el Estado presentaba ya, como organización social, ciertos rasgos de descomposición por su incapacidad de enfrentar los problemas y amenazas para la supervivencia humana e identificaba también el monopolio de la violencia legítima por parte del Estado.

Continuando con la conceptualización del Estado, se ha observado que éste ha sufrido una serie de transformaciones históricas, no siendo la excepción el período de las Grandes Guerras, cuando fue considerado por los teóricos de la política

como la esperanza para alcanzar desarrollo y progreso, no solo en Europa, sino en los países de África, Asia y América. Unas décadas después durante la Guerra Fría, con dos potencias geopolíticas predominantes, los Estados Unidos y la Unión Soviética, se reconfiguró la idea de los nacionalismos y el escenario internacional, lo que desencadenaría en una serie de cambios en las relaciones internacionales.

Los nacientes paradigmas derivados de la nueva arena política y el escenario internacional, cambiaron la lógica de los Estados – Nación respecto a la percepción del poder del Estado, basándose en dos divisiones básicas, proteger la Seguridad Nacional y garantizar sus relaciones internacionales, entendiendo que ambos rubros son partes importantes para garantizar la soberanía.

Hoy en día, los regionalismos representan nuevos rasgos en el desarrollo de la figura del Estado, debido a que han llegado a transformar las ideas de la soberanía y el territorio, ambos conceptos fundamentales para su formación, dando origen a lo que se puede entender como Estados supranacionales, como es el caso de la Unión Europea.

En síntesis, es importante señalar que los nuevos Estados presentan características distintivas y dirigidas a fortalecer la Nación y a resguardar su territorio e instituciones, además de rescatar los elementos culturales y de etnicidad para reforzar la identidad nacional, principalmente ante el fenómeno de la Globalización que ha trastocado de manera importante, la concepción, función e ideología misma del Estado, instalándolo ante una de sus mayores crisis desde su surgimiento.

### **1.1. La Globalización**

El proceso de la Globalización, no es algo sencillo de definir, pues en la actualidad se habla de este término para tratar de entender una serie de fenómenos derivados de la modernidad y el progreso tecnológico, entre muchas otras acepciones.

Como fuente de cambio, este fenómeno globalizador tuvo su primer acercamiento conceptual en lo que se conoció como la aldea global, término construido por

Marshall McLuhan, en 1961, en el que señalaba que los medios de comunicación electrónicos estaban creando una aldea global.

La etapa de la Guerra Fría y con la caída del Muro de Berlín, es el momento histórico en que las condiciones geopolíticas se transforman, permitiendo al capitalismo, erigirse como el único sistema económico-político del régimen internacional y dando lugar al fenómeno de la Globalización.

Octavio Ianni, en su libro la sociedad global establece que: "...la globalización tiende a desarraigar a las personas, las cosas y las ideas. Todo tiende a desarraigarse: la mercancía, el mercado, la moneda, el capital, la empresa, la agencia, la gerencia, el know how, el proyecto, la publicidad y la tecnología".<sup>2</sup>

En su vertiente económica originaria, la Globalización comprende ciertas características tendientes a la internacionalización del capital financiero, industrial y comercial, dando lugar a la aparición de las empresas trasnacionales y al reacomodo de los sistemas de producción, lo que genera nuevos procesos productivos, distributivos y de consumo deslocalizados geográficamente<sup>3</sup>, esta coyuntura sin duda ha sido bien aprovechada por las empresas trasnacionales, permitiéndoles buscar las mejores condiciones de producción e inversión en varios países, además de poder realizar actividades tendientes al comercio, investigación, servicios y especulación financiera, aumentado así sus posibilidades de intervención en actividades gubernamentales.

La Globalización en otros aspectos más allá de lo económico, crea cambios en el uso intensivo de la tecnología, expande los lazos culturales trasnacionales y genera nuevas relaciones políticas internacionales.

Para Ulrich Beck, la política de la Globalización, pretende dismantelar el aparato y las tareas estatales y es a la vez, debilitadora de instituciones, pero también la

---

<sup>2</sup> Ianni, Octavio, La sociedad global. Editorial Siglo XXI, México D.F. pág.60.

<sup>3</sup> Ramiro Mateus, Julián, William Brasset, David, en La globalización: sus efectos y bondades, Economía y Desarrollo - Marzo 2002, vol. 1, N° 1, Consultado en <http://www.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf>, el 21-05-2015.

describe como un proceso que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas.<sup>4</sup>

En general se puede decir que el término Globalización, tiene una carga emocional en el discurso público, que para algunos es una promesa de alcanzar una sociedad civil internacional que conduzca a una nueva era de paz y democratización, sin embargo para otros tiene también ciertas acepciones negativas, pues se asocia con acciones y consecuencias para la sociedad internacional y sus actores, como son los Estados, las Organizaciones Internacionales y el individuo mismo.

Como resultado de la faceta negativa de la Globalización, en Europa, Estados Unidos y América Latina, se han llevado a cabo manifestaciones, al igual que contra el capitalismo, el imperialismo y la deshumanización de los gobiernos, que han favorecido los flujos de capitales y las finanzas por encima de los intereses nacionales, generando escenarios de incertidumbre y amenazas, tanto para su población como para el Estado mismo, que se explican en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia con base en la presentación realizada por el Doctor Edgar Jiménez Cabrera, denominada la "Prospectiva en el contexto Latinoamericano", durante el Foro "Prospectiva, Herramienta para la Planeación de Recursos Humanos y Organización", en la Secretaría de la Función Pública, 2015.

<sup>4</sup> Beck, Ulrich. ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la Globalización. España Ed. Paidós 1998.

De igual manera Ignacio Ramonet<sup>5</sup>, menciona que los ciudadanos parecen agotados de la mala gestión; de la corrupción; del mal funcionamiento de los servicios públicos; de la fiscalidad, sobre la que no ven ninguna repercusión positiva y practica en su vida cotidiana; de la ausencia de reformas; del exceso de burocracia y la falta de atención del Estado.

Una vertiente más de análisis sobre la Globalización, se refiere a los problemas que se han definido como globales, tal es el caso del crecimiento de las redes y organizaciones criminales trasnacionales que se han adaptado a la realidad, básicamente como lo hicieron las empresas para llegar a ser trasnacionales, aprovechando un sin fin de posibilidades abiertas por el proceso globalizador, que en muchos casos, les ha dado un poder e influencia tal, que ha sido devastador para los Estados.

La Organización de las Naciones Unidas, a través de su Oficina contra las Drogas y el Delito (UNODC), asevera que:

El crimen organizado se ha diversificado, se ha vuelto global y alcanzado proporciones macroeconómicas: los bienes ilícitos proceden de un continente, se trafican a través de otro y se comercializan en un tercero. La Mafia es hoy realmente un problema transnacional: una amenaza para la seguridad, especialmente en los países pobres y conflictivos.<sup>6</sup>

Este planteamiento es esencial para comprender el crecimiento exponencial del crimen transnacional, pues el hecho de que los Estados no se encontraran preparados para combatir estas actividades ilícitas, le dio al crimen la posibilidad de asentarse en un país, teniendo ramificaciones en otros, transitar con el bien ilícito por terceras naciones y tener como destino distintos países, lo que sin duda ha dificultado la persecución y castigo de los miembros de estas organizaciones.

Se puede inferir que gran parte de las consecuencias de la Globalización, han recaído en el Estado, principalmente con la implantación de un modelo económico

---

<sup>5</sup> Ramonet, Ignacio. Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo. Editorial Temas de Debate. Pág. 30.

<sup>6</sup> The Globalization of Crime a Transnational Organized Crime Threat Assessment. United Nations publication printed in Austria, 2010.



en el que elementos como la competencia, acumulación de capital, desregulación económica, desigualdad, pérdida de control sobre las economías y privatizaciones, han llevado al sistema a generar incertidumbre, pobreza y descontento social, debido a la falta de condiciones para garantizar que las instituciones del Estado, sean capaces de proveer los aspectos básicos de un esquema de bienestar en su población.

## **1.2. México como Estado - Nación y su incorporación a la Globalización**

En México, hablar de Estado-Nación ha sido un logro a través de su historia, ya que se ha visto envuelto en una serie de acontecimientos y conflictos internos para la consolidación y conformación de un nacionalismo e instituciones fuertes capaces de garantizar la existencia misma del Estado.

Para contextualizar el origen del Estado mexicano, se debe establecer que este tiene sus inicios, entre movimientos independistas, con deseos de conformar una Nación propia, este andamiaje comienza con el sentimiento de patria y el naciente nacionalismo de la Nueva España.

Los criollos de mediados del siglo XVII, sentían que Nación y Estado, debían coincidir, que no podía el Estado en donde radicaba el poder, estar separado de la Nación. Los novohispanos que si estimaban su Nación, deseaban ejercer el poder a través de un Estado-Nación.<sup>7</sup>

Sería posteriormente el Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide, el primer gobierno independiente que se reconoció a través de la firma de los Tratados de Córdoba, estableciéndose un Gobierno Constitucional moderado, que garantizaba una integridad territorial, soberanía, sistema de leyes y legitimidad para el país.

### **1.2.1. Implantación y desarrollo del Federalismo en México.**

En la Constitución de 1824, se adoptó por primera vez en México el Sistema Federal, señalándose en su artículo 4: “La nación mexicana adopta para su

---

<sup>7</sup> García la Guardia, Jorge Mario. El origen del Estado mexicano. Estudios de Historia Jurídica. Consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/812/21.pdf>, el 29-03-2015.

Gobierno la forma de República representativa popular federal” y en el artículo siguiente mencionaba a las partes integrantes de la Federación.<sup>8</sup>

La forma de gobierno Federal, se constituyó sobre la base de una conformación nacional anterior, dividiéndose el territorio del país como consecuencia de la coyuntura, a diferencia del federalismo estadounidense, en el que fueron los estados previamente constituidos los que deciden unirse a la Federación.

“Alexis de Tocqueville consideraba que en el Estado Federal se trata de compartir la soberanía, de tal suerte que los diversos estados que forman la Unión continúan siendo soberanos en lo que se refiere a su régimen interior, pero se encuentran subordinados a la federación, que es soberana en cuanto a concierne a la Nación entera. En consecuencia, la soberanía es compartida por la Unión y por cada uno de los estados que la integran. De aquí que se denomine a esta tesis “de la co-soberanía”<sup>9</sup>

De acuerdo a los artículos 40 y 41 constitucionales, se reconoce a los estados como libres y soberanos, lo cual es el primer elemento de la co - soberanía y la ejercerán mediante los Poderes de la Unión.

*Art. 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.*

*Art. 41. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”.*

---

<sup>8</sup> Carbonell, Miguel, El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. Consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf> el 29-05-2015.

<sup>9</sup> Patiño Camarena, Javier, El federalismo ha sido en la historia constitucional de México una “Idea-Fuerza” que en el presente se requiere concretizar, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/constit/pdf/6-342s.pdf>, el 30-05-2015.

El segundo elemento, le concierne únicamente a la Federación y lo representa el Estado Nación como sujeto de la soberanía frente a otros Estados, Organismos y Organizaciones Internacionales, debiendo reflejar los intereses de todos los miembros de la federación y los problemas que les afectan como una unidad integrada, como por ejemplo en los casos de defensa, relaciones internacionales y comercio.

México por su parte, se divide en tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y el que se refiere al Estado o la federación, sin embargo las tendencias a los movimientos regionales como es el caso de la Unión Europea, nos dejan ver que los Estados nación de Europa, han cedido una parte de su soberanía nacional para integrar una comunidad de cuarto nivel de gobierno.

Para el Estado mexicano, su objetivo es mantener el federalismo vigente, por lo que establece lo siguiente respecto a cada nivel de gobierno:

- Municipios autónomos, fuertes y bien respaldados por estados y Federación.
- Estados soberanos y prósperos, con poderes federales garantes de la unidad y la equidad de los mexicanos.
- Estado mexicano, que será uno de derecho, social, democrático y federalista; guiado por gobiernos comprometidos con las aspiraciones ciudadanas, sustentados en una coherente y corresponsable arquitectura constitucional y legal, subsidiaria y solidaria, que opere con base en relaciones y acuerdos auténticamente federalistas y que procure el bien común, así como el respeto a las autonomías estatales y municipales.

Con esto se pretende alcanzar una transición exitosa del centralismo a un federalismo autónomo, subsidiario, participativo y cooperativo y asegurar mediante una profunda descentralización política, el impulso de relaciones gubernamentales auténticamente federalistas basadas en el respeto recíproco y la cooperación, el fortalecimiento de los gobiernos locales a partir de la profesionalización de la

función pública, la transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno.<sup>10</sup>

Grosso modo, se ha tratado de explicar la forma en que surge el Estado - Nación en México y como adopta su forma de gobierno en el Federalismo. Ahora toca el turno a exponer como es que éste Estado mexicano se incorpora en un proceso de Globalización y cuáles son las consecuencias de su inserción al sistema internacional.

### **1.2.2. La Administración Pública**

Uno de los efectos más notorios de la Globalización en nuestro país, se da en la década de los 80's con las influencias internacionales, "...a partir de la irrupción de los gobiernos neoliberales en el Reino Unido y Estados Unidos de América, cuya influencia se desbordaba hacia los países subdesarrollados en forma de prácticas desreguladoras ajenas a su tradición jurídica y planteamientos privatizadores extraños a sus prácticas administrativas públicas".<sup>11</sup>

Con estos gobiernos neoliberales, se propuso la modernización de un concepto esencial de la actividad del Estado: la Administración Pública, que tiene como fin la prestación de los servicios públicos por parte del Poder Ejecutivo y sus entidades administrativas, dicha noción en México se encuentra establecida en el Artículo 90 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que señala:

*"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".*

Menciona Omar Guerrero, que ésta modernización comienza como un ejercicio para identificar problemáticas en algunas administraciones públicas de África por parte del Banco Mundial, resultando en el Informe Berg, documento que concluía

<sup>10</sup> Consultado en [http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/Antecedentes\\_del\\_INAFED](http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/Antecedentes_del_INAFED) el 31-05-2015

<sup>11</sup> Guerrero, Omar, Gerencia Pública en la Globalización, consultado en [http://www.omarquerrero.org/libros/gerencia\\_publica.pdf](http://www.omarquerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf), el 29-05-2015.

que se necesitaba solamente un pequeño número de empresas públicas para la operación de las funciones del Estado, tocando a la mayoría su liquidación o privatización.

El modelo establecido por Elliot Berg, sería una propuesta generalizada para los países en desarrollo, lo que llevaría a una serie de problemáticas, pues se trató de conformar modelos de Administración Pública nacionales, sin considerar los principios propios de cada país.

La aplicación de fórmulas únicas, sin considerar las peculiaridades de los países asistidos, impidió que las prácticas enraizaran en sus instituciones y cultura, sobre todo en África y Latinoamérica, los cuales agudizaron su precaria situación al enfrentar el incremento de los índices de desempleo e inflación, así como graves niveles de inestabilidad política. La promoción de los mercados, la competencia, el patrocinio empresarial y la orientación hacia el cliente, altera de manera sustantiva la misión, fines, organización y funcionamiento del Estado.<sup>12</sup>

En el marco del modelo de dominación neoliberal, particularmente en lo que se refiere al Estado y sus funciones, se puede decir que se encuentra cada vez más cerca de una mínima intervención en materia económica y al borde de una reforma estructural.

Dicha reforma tiene que ver con serios cambios respecto a los procesos de privatización y con la transformación en la estructura de la administración del Estado, a través de la denominada Nueva Gestión Pública, la cual llevaba implícitos una serie de conceptos de responsabilidad, oportunidad, rendición de cuentas y fuertes argumentos de ética pública, permitiéndole en teoría, ser más eficiente con menos recursos.

La Nueva Gestión Pública se basa en la economía, la eficiencia y la eficacia, requiere tanto de una gestión financiera impecable como de la calidad de los bienes y servicios públicos.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Guerrero, Omar, Gerencia Pública en la Globalización, consultado en [http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia\\_publica.pdf](http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf), el 29-05-2015.

<sup>13</sup> Valls Hernández, Sergio, Matute González, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, Pág.4

Esta etapa en lo que se refiere a la Administración Pública, nos lleva a pensar en los retos que enfrenta el Estado y en la necesidad de cambiar los medios para llegar a una modernización de su organización.

### **1.2.3. Entorno Comercial Internacional**

En materia económica, la firma de una serie de tratados internacionales representó para México, su incorporación al proceso de Globalización, siendo el más relevante el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN).

La firma de este Tratado de América del Norte, es sin duda nuestra inserción en los mercados regionales e internacionales, sin embargo no sería solamente en materia de comercio y regulación de mercados, sino que también se comienza a hablar de temas de migración y seguridad como prioridad para los Estados Unidos, México y Canadá.

Para México, su incorporación en la economía global, llegó aparejado de algunos aspectos negativos, como son las asimetrías en las oportunidades y en el poder, hecho que acrecentó la brecha entre la riqueza y pobreza, hablando tanto de países, como de la sociedad misma.

Otro factor relevante del TLCAN, es la relación desigual y el proteccionismo de los Estados Unidos frente a México, obligando a que exista una apertura de sus mercados internos, lo que impide su propio desarrollo y genera mayor desequilibrio económico tratando de flexibilizar el mercado laboral, que se traduce en peores condiciones para los trabajadores nacionales.

Aunado a la firma de diversos tratados internacionales en materia económica, México y América Latina en general, fueron sometidos a un decálogo de conducta económica por parte de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, conocido como el Consenso de Washington.

Este consenso se fundamenta en diez medidas de política económica: 1) disciplina fiscal; 2) priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico; 3)

reforma tributaria; 4) tasas positivas de interés fijadas por el mercado; 5) tipos de cambio competitivos y liberalización financiera; 6) políticas comerciales liberales; 7) apertura a la inversión extranjera; 8) privatizaciones; 9) desregulación amplia; 10) protección a la propiedad privada.<sup>14</sup>

En los países en desarrollo, estas medidas no lograron el avance prometido en materia económica, al contrario terminaron por sumir más a su población en crisis económicas y falta de empleos, así como disminución de los salarios y baja calidad en la educación como consecuencia de las llamadas reformas estructurales.

La problemática desde una posición de los países que lo aplicaron de manera rigurosa, radica en cuatro áreas: a) su concepto restringido de estabilidad macroeconómica, b) su falta de atención al papel que pueden cumplir las intervenciones de política en el sector productivo para inducir la inversión y acelerar el crecimiento; c) su inclinación a sostener una visión jerárquica de la relación entre las políticas económicas y sociales, que adjudica a las segundas un lugar subordinado y d) su tendencia a olvidar que son los ciudadanos quienes deben elegir las instituciones económicas y sociales que prefieren.<sup>15</sup>

Es interesante entonces tratar de identificar si con la incorporación de México a este entorno global, aún es el Estado quien establece las relaciones de dominación, o ha cedido o perdido, ante otras entidades como las empresas transnacionales o inclusive los grupos del crimen organizado, la función de organización y seguridad.

Podemos observar las modificaciones de las relaciones de dominación entre el Estado mexicano y otros actores tanto lícitos como ilícitos, con un par de casos específicos relativos a dos de las fortunas más grandes del mundo según la lista de la revista Forbes, la cual estuvo liderada por el Carlos Slim, quien es uno de los actores que han incursionado durante más de tres décadas en el sector de las

---

<sup>14</sup> Williamson, John. What the Washington Consensus means by the Policy Reform. Washington, D.C. Institute for International Economics.1990, consultada el 29-05-2015.

<sup>15</sup> Ocampo, José Antonio. El Consenso de Washington: Una Agenda de Desarrollo para América Latina. Series de la CEPAL Estudios y Perspectivas - Sede Subregional de la CEPAL en México N°26, 2005.

comunicaciones, como fruto de las privatizaciones de empresas del Estado y por otro lado, Joaquín Guzmán Loera “alias el Chapo Guzmán”, el cual con el tráfico ilegal de drogas, se posicionó en ese exclusivo listado, ambos sin duda son actores que surgen como parte de los procesos globales. Estos argumentos nos permiten establecer también, que el Estado debe comenzar a replantearse la situación en la cual se encuentra y de esta manera, a través de una Administración Pública profesionalizada y eficiente, tratar de comprender los desafíos y retos que le permitan desarrollar políticas que lo lleven a fortalecer, de manera estratégica, el rol que tiene como rector y tratar de recuperar la noción de bienestar para la sociedad.

La oportunidad de cambio para el Estado, debe dejar claro que tanto en la esfera nacional como internacional, han surgido actores que ponen a prueba su actuación y funciones, pero que sin duda alguna, la sociedad no podría subsistir sin un control comúnmente aceptado y que monopolice el uso de la fuerza dentro de un territorio para mantener la cohesión social y el respeto a las libertades de los integrantes de las sociedades modernas.

Aquí radica la importancia de una correcta reducción de la actividad del Estado, pues si bien es una oportunidad de hacerlo eficiente, la globalización puede llevarlo a enfrentar situaciones de inestabilidad graves, como las que se han presentado en los últimos años respecto a la inseguridad en el país, donde los expertos refieren que no se había vivido desde la época de la Revolución Mexicana.

Este hecho demuestra, que las instituciones del Estado no han sido capaces de adaptarse a las exigencias, ni de garantizar las condiciones mínimas en algunas entidades federativas del país para que exista gobernabilidad<sup>16</sup>, lo que se equipara a un Estado frágil frente la sociedad nacional e internacional.

---

<sup>16</sup> Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) La gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias, consultado en <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>, el 22- 09 - 2015.



### **1.3. La Corrupción y su impacto en las instituciones públicas**

Jorge Chabat<sup>17</sup>, señala en su libro Crimen Transnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos, que la corrupción en México tiende a penetrar profundamente las instituciones políticas, porque el sistema político es altamente centralizado y el gobierno carece tanto de un servicio profesional civil de carrera, así como de los medios para la rendición de cuentas.

El fenómeno de la corrupción, básicamente tiene que ver con la participación de funcionarios públicos, quienes requieren o reciben una dádiva para agilizar o realizar su trabajo adecuadamente, lo que lo convierte en responsable directo de esta actividad que vulnera la Legalidad, la Administración Pública y el Estado de Derecho, "...usualmente, la corrupción, en términos de Administración Pública, se ha definido como el abuso de una función pública para obtener beneficios privados y excluyentes."<sup>18</sup>

Sin embargo y a pesar de que la corrupción recae normalmente en una acción de gobierno, tiene que ver en muchas ocasiones con los particulares que requieren y aceptan sobornar a un funcionario, pues son ellos en igual medida responsables de promover o aceptar estas acciones tendientes a corromper el servicio público para obtener un beneficio particular, estableciendo así, vínculos ilícitos entre el sector público y privado.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, se entiende por corrupción "...un acto ilegal que ocurre cuando un servidor público abusa de sus funciones para obtener dinero, regalos, favores, o cualquier beneficio para sí mismo, sus familiares o conocidos. La corrupción también está vinculada con la gobernanza, ya que afecta la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas"<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Bailey, John y Chabat, Jorge, Compiladores, Crimen Transnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos, la Corrupción en México, Ed. Plaza Janes, pág. 19.

<sup>18</sup> Garay, Luis Jorge, Salcedo-Albarrán, Eduardo, Narcotráfico, corrupción y Estados. Ed. Debate, México, pág.33

<sup>19</sup> Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013. ENCIG, Consultado en [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar\\_conp/702825062484.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar_conp/702825062484.pdf), el 29-06-2015.

En lo que respecta a la Comisión Internacional para Impunidad en Guatemala, se define la corrupción como “...un fenómeno criminal y social complejo que causa la ineficiencia e inoperancia del aparato del Estado, afectando su patrimonio, el cual se genera a partir de deficiencias en la ética gubernamental, pero también por debilidades organizativas y legales, entre otros factores.”<sup>20</sup>

Ambas definiciones tienen rasgos comunes en cuanto al hecho de que la corrupción, debe ser valorada como una conducta delictiva y como tal sancionada por las legislaciones nacionales. Otro de los elementos estratégicos, es que se reconoce que éste fenómeno genera una afectación grave para la Administración Pública, primero desde una perspectiva presupuestal sobre el patrimonio público y posteriormente debilita a las Instituciones en sus funciones específicas y en lo que concierne a sus objetivos como parte de la acción del Estado.

La corrupción tiene que ver con el nivel de desarrollo de los países, sobre todo con las condiciones sociales, culturales y económicas de la sociedad, derivando comúnmente en sobornos como una de las prácticas vinculadas a ella, el cual se relaciona a los bajos salarios de los funcionarios públicos en una gran parte de los casos, sin embargo no es una excluyente, pues también se ha observado éste tipo de actos en altos mandos de los gobiernos y organismos internacionales.

Es indudable que la corrupción se deriva, sin lugar a dudas, de malas prácticas gubernamentales en distintos campos de la Administración Pública, lo que nos lleva a pensar que los gobiernos no han tomado las medidas necesarias para generar los mecanismos de control del servicio público y no han ido más allá de los códigos de ética y valores institucionales, en sentido estricto, el fracaso se refleja en la falta de resultados por parte de la Secretaría de la Función Pública en México, para el combate a este grave fenómeno.

De acuerdo al Índice sobre la Percepción de la Corrupción 2014, desarrollado por la Organización Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 103 de un total

---

<sup>20</sup> Recomendación de Reformas Legales de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG – Consultado en [http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma\\_institucional/REFOR-INST\\_DOC17\\_20111125\\_ES.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma_institucional/REFOR-INST_DOC17_20111125_ES.pdf), el 05-06-2015.

de 175 países estudiados alrededor del mundo. En éste índice se señala también a México con una puntuación de 38, siendo Canadá el más alto con 85 puntos y Venezuela el más bajo con 19.<sup>21</sup>

Cuando se habla de corrupción, es obvio pensar en las cuestiones más básicas y no por eso menos graves, como es el soborno a una autoridad, dirigiéndose la atención de manera recurrente a las instituciones de policía que siempre se encuentra entre las más corruptas del Estado, pero es importante señalar que en la Administración Pública, la corrupción alcanza distintos niveles y que en muchas cuestiones genera una auténtica coparticipación entre la delincuencia y la autoridad, como es el caso de la corrupción política<sup>22</sup>, la cual puede llegar a desestabilizar a los países en los que las instituciones son frágiles y se convierten en presa de las organizaciones criminales, pues política y delincuencia son un binomio que realmente afecta al Estado. “En el año 2013, se establecía a los partidos políticos como las Instituciones más corruptas inclusive por encima de la policía”.<sup>23</sup>

De forma general, éstos actos vulneran la actividad Estatal, pero el tema de la corrupción política, puede poner en riesgo la estabilidad, gobernabilidad y seguridad misma del Estado, debido a que el control de la actividad gubernamental a través de los brazos políticos de la delincuencia, le otorgan la posibilidad de establecer condiciones paralelas de control y poder, en este sentido en México sobran ejemplos sobre la vinculación entre la política y la corrupción.

Por tal motivo, es necesario garantizar la seguridad y estabilidad de los servidores públicos, fortaleciendo el Estado de Derecho y los controles institucionales, para así, blindar la actividad del Estado e incrementar los castigos y penas respecto a los asuntos de corrupción y cohecho.

---

<sup>21</sup> Corruption perceptions index 2014, consultado en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, el 05-06-2015

<sup>22</sup> Por Corrupción Política o a gran escala, se entiende aquella que involucra grandes sumas de dinero y afecta al país en su conjunto, a la legitimidad del gobierno y a las élites del país. En lo que respecta a la corrupción a pequeña escala o administrativa es la más visible pues la experimentan los ciudadanos en su vida diaria cuando interaccionan con funcionarios de rango medio o bajo. Consultado en [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar\\_conp/702825062484.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar_conp/702825062484.pdf), el 29-06-2015.

<sup>23</sup> Datos de encuesta 2013 (se presenta una pregunta referente a la percepción general de la corrupción) Consultado en [http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/consulta/estudios/catalogo\\_2014\\_v4.pdf](http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/web/doctos/consulta/estudios/catalogo_2014_v4.pdf), el 05-06-2015.

El aumento del 10 % en la percepción de la corrupción en México, de acuerdo a los indicadores que mide el Fondo Monetario Internacional, genera una pérdida del 2 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país, información obtenida de acuerdo a una estimación del observatorio económico de México.

Con esto, en 2014 el valor del PIB perdió un monto equivalente a 341 mil millones de pesos, los cuales se habrían incorporado a la economía real si se hubiese reducido la actividad de la corrupción.<sup>24</sup>

Una más de las expresiones de la corrupción, es el vínculo con las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley como son los jueces, ministerios públicos y policías y por ende, las consecuencias de ésta complicidad, pues la falta de imposición de penas e investigación de los delitos, generan impunidad en temas de impartición de justicia.

Recientemente en el año 2015, se tuvo una clara muestra de la complicidad de las autoridades encargadas de la seguridad pública a nivel federal, con miembros de organizaciones criminales, hablando específicamente de la evasión de Joaquín Guzmán Loera “alias” el Chapo Guzmán<sup>25</sup>, del penal del Altiplano, pues en un Centro de reclusión de máxima seguridad, en el cual existe monitoreo interno y externo perimetral permanente de los reclusos y las instalaciones, así como actividades de inteligencia dirigidas para evitar los riesgos que se pueden presentar en este tipo de casos, es difícil pensar que no había indicios de una posible fuga de reo, siendo aún más preocupante la posesión de los planos del penal y otras informaciones confidenciales por parte de éstos grupos delictivos, pues es prácticamente imposible concebir que sin ellos, se haya efectuado una acción tan precisa para la liberación del delincuente mexicano más renombrado, con lo que se corrobora la existencia de corrupción de funcionarios gubernamentales.

---

<sup>24</sup> Consultado en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/26/101046>, el 05-06-2015

<sup>25</sup> Joaquín Guzmán Loera “alias” el Chapo Guzmán, sería recapturado por las autoridades federales el 08 de enero de 2016. Consultado en <http://www.excelsior.com.mx/multimedia/2016/01/08/1067682>, el 01 de julio de 2016.

**Gráfica 1. Nivel de percepción sobre la corrupción en las autoridades**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013. ENVIPE. Marco conceptual.

Ambas conexiones de la delincuencia con el ámbito político y de impartición de justicia, son causas de vacíos de poder por parte de las autoridades que favorecen las actividades criminales, pues se les permite a las organizaciones de delincuencia organizada, manipular y poner en riesgo ámbitos que son estratégicos para el Estado, garantizándoles su existencia al interior de un sistema en el que no existen riesgos de investigaciones efectivas para combatir sus actividades, estructura y poder económico.

De acuerdo a los modelos nacionales e internacionales y a los instrumentos existentes para el combate de éste fenómeno, es que a través del trabajo de las Organizaciones Internacionales como la Organización las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como en el Código Penal Federal de México, que se puede establecer que en los mismos se encuentran regulados los siguientes tipos penales, similares o iguales en materia anticorrupción, como se observa a continuación:

**Cuadro 1. Cuadro comparativo sobre tipos penales para el combate a la corrupción**

TIPO PENAL	ONU	OEA	MÉXICO
Tráfico de influencias	✓	✓	✓
Enriquecimiento ilícito	✓	✓	✓
Peculado o Malversación	✓	✓	✓
Aprovechamiento de información reservada o confidencial / Revelación de secretos	✓	✓	✓
Uso indebido de atribuciones y facultades		✓	✓
Soborno / Cohecho	✓		✓
Omisión de declaración.	✓		

Fuente: Elaboración propia con base en la Convención de las Naciones Unidas (ONU) contra la Corrupción, la Interamericana contra la corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Código Penal Federal de México.

En México como parte de la estrategia del Gobierno Federal, se pretende construir un Sistema Nacional Anticorrupción, de acuerdo a lo establecido en el Eje 1 del Plan Nacional de Desarrollo, denominado México en Paz, en el que se menciona que:...” la corrupción no es un fenómeno aislado, sino la consecuencia de distintas formas de trasgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas”.<sup>26</sup>

Este Sistema estará pensado para sancionar a los servidores públicos federales por faltas administrativas y por su parte los estados tendrán que establecer sus propios Sistemas Anticorrupción para sancionar a los servidores públicos locales.

<sup>26</sup> Consultado en <http://pnd.gob.mx/>, el 05-06-2015.

Asimismo, se constituirá un Comité Coordinador que diseñará y promoverá las políticas para fiscalizar y controlar recursos públicos, además de prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y actos de corrupción, con especial atención a las causas que los generan y al entorno donde se hayan observado de manera sistemática.

Un elemento más de este Sistema, es la participación ciudadana a través de un Comité integrado por 5 personalidades destacadas en la contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

De manera somera, éstos son algunos de los aspectos más importantes del Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo no se tiene claro cómo se podría ejercer una acción de tipo penal y no solo administrativa de los funcionarios públicos que sean encontrados dentro de un esquema de corrupción y malversación de fondos, ni tampoco como se estandarizarán las maneras de investigación entre la Federación y los estados, pues para seguir los activos se debe contar con los mecanismos legales en ambos niveles.

Es importante señalar que en un modelo de combate a la corrupción, se necesita independencia absoluta, pues para que sea efectivo, debe ser capaz de investigar, sancionar y ejercer una acción penal en contra de todos los servidores públicos en los tres órdenes de gobierno, y al hablar de independencia, se tiene que entender que no basta con que el Secretario de la Función Pública sea aprobado por el Senado de la República, pues éste no deja de tener un vínculo directo con el Poder Ejecutivo.

En Guatemala, país que permitió la implantación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas, tenemos un ejemplo sobre un modelo independiente para realizar el trabajo del combate a la corrupción, mismo que refleja la voluntad de establecer un auténtico

organismo supranacional que pueda investigar a los funcionarios públicos nacionales.<sup>27</sup>

Como muestra de éxito, la Comisión en coordinación con el Ministerio Público de Guatemala, el día 21 de agosto de 2015, tras haber efectuado investigaciones y escuchas telefónicas, señalaron al Presidente, Otto Pérez Molina y a la Vicepresidente Roxana Baldetti, como los líderes de una organización conocida como La Línea, vinculada con sobornos aduaneros.

De las declaraciones del Comisionado de CICIG, Iván Velázquez, se desprende el siguiente discurso: "...Encontramos que en toda la organización hay un nivel superior con la participación muy lamentable del Presidente y la señora Baldetti." <sup>28</sup>

Esta labor, que concluyó con el arresto de ambos funcionarios, es una muestra de lo que se debe hacer en materia de combate a la corrupción, pues se denota una independencia tajante en el trabajo de un organismo Anticorrupción.

Para México, que de acuerdo al Índice de Percepción sobre la Corrupción, solamente está, a no más de 10 lugares de Guatemala, es una muestra que para combatir los altos niveles de corrupción, se necesita más que un Sistema Nacional y buena voluntad, pues sin una Institución con autonomía funcional, presupuestaria y con facultades de investigación y castigo, el fenómeno de la corrupción será muy difícil de erradicar, pues su arraigo desde los niveles básicos hasta la cúpula del poder es evidente.

#### **1.4. De la Seguridad Pública a la Seguridad Nacional**

La seguridad desde su origen, surge como una condición inherente a la persona humana, con la premisa de la supervivencia. La seguridad es un anhelo propio que todo individuo tiene respecto a un abanico de situaciones reales dentro de una

---

<sup>27</sup> La CICIG considera que la impunidad y la corrupción en Guatemala son fenómenos estructurales que están interrelacionados constantemente, lo que se ve facilitado por un ejercicio de la función pública sin control, por un sistema de sanciones que no van de acuerdo con nuevas conductas delictivas, a lo que se añade la ineficiencia de los organismos administrativos y judiciales a la hora de investigar, perseguir y sancionar delitos vinculados a la corrupción de funcionarios públicos de gran impacto económico.

<sup>28</sup> Consultado en <http://www.swissinfo.ch/spa/presidente-guatemala-es-acusado-de-fraude-aduanero--arrestan-a-su-ex-vicepresidenta/41617624>, el 24 de agosto de 2015.



comunidad, con lo cual se opta por depositar su vigilancia y custodia en la figura del Estado, el cual tendrá los medios y responsabilidades para conservarla.

Concibiendo que una de las nociones esenciales de la actividad del Estado, desde sus orígenes es la de garantizar la seguridad de su territorio y población, debemos comprender que toda noción de seguridad ha sido asociada en contraposición a los concepto de riesgo, amenaza y conflicto.<sup>29</sup>

La condición de la seguridad es una aspiración de todos, pero fundamentalmente es la búsqueda razonable de un punto de equilibrio dentro de la escala de prioridades entre la seguridad del Estado, la de la sociedad, y la del individuo.<sup>30</sup>

Por este motivo, el Estado tiene que generar las condiciones para hacer que esa seguridad se respete, para lo que ha sido investido con el uso legítimo de la fuerza y la investigación para garantizar el cumplimiento de la ley.

Existen diversos tipos de seguridad de acuerdo al objeto que tiene como finalidad, en este trabajo se identifican algunas que van desde la seguridad humana hasta la seguridad global, mismas que tienen diversos actores participantes para cada una de estas clasificaciones.

En algunas seguridades, es el Estado el garante de preservarlas y en otras influyen diversos actores, tales como los Organismos y Organizaciones Internacionales, Organizaciones No Gubernamentales e inclusive la persona humana, tal y como se puede observar en el triángulo siguiente:

---

<sup>29</sup> Es importante conceptualizar para los efectos del presente trabajo lo que se entiende por Amenazas y Riesgo; Una amenaza es fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la ley de Seguridad Nacional, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o todo el país y cuestiona la existencia del mismo Estado. Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, el 19-06-2015

Riesgo.- Para efectos del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, el riesgo a la Seguridad Nacional es aquel antagonismo que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional. Consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009), el 19-06-2015.

<sup>30</sup> Castro, Gustavo Fabián, Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria. 1a ed. - Buenos Aires: Ser en el 2000, 2009. E-Book. Consultado en <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.html>, el 17-06-2015.

## Imagen 1. Tipos de seguridad de los Estados y el entorno internacional



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo para esta investigación, solo se pretende conceptualizar tres categorías básicas de la seguridad a cargo del Estado, las cuales se refieren a las esferas Pública, Interior y Nacional, pues entre ellas está inserta la problemática en materia de seguridad que enfrenta el país en la actualidad, ya que ni el Gobierno Federal, ni las entidades federativas, han sido capaces de entender cómo éstas deben interactuar, ni tampoco se ha fortalecido a las autoridades encargadas de garantizar y proveer la seguridad de la sociedad.

### 1.4.1. La Seguridad Pública

La Seguridad Pública, tiene que ver con tres ideas fundamentales: la vida y la integridad personal, los derechos y las libertades y el orden y la paz públicos,

<sup>31</sup> La Asamblea General de la OEA, en la Declaración de Bridgetown, reconoció el enfoque multidimensional para la seguridad hemisférica y estableció que la seguridad del Hemisferio "abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales". Este enfoque va mucho más allá del concepto clásico de la seguridad vinculado con la defensa de la soberanía y la integridad territorial. Se encamina a la seguridad humana y hace hincapié en la prevención. Además, su componente de cooperación cumple un papel muy importante, dada la interdependencia entre los actores clásicos, el carácter transnacional de las amenazas y la especial vulnerabilidad de los Estados. Consultado en [http://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/Declaracion\\_Kingstown.pdf](http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Declaracion_Kingstown.pdf), el 01 de julio de 2016.

garantizados a través de las funciones del gobierno y en representación del Estado.

Respecto a la conceptualización de la Seguridad Pública, se encuentra establecida en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 21, que la define como: "...una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de Seguridad Pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución".<sup>32</sup>

#### **1.4.2. La Seguridad Nacional**

Otra más de las categorías a definir es la de Seguridad Nacional, que fue fruto de una doctrina enfocada a la contención del bloque socialista durante la Guerra Fría por parte de los Estados Unidos.

La Doctrina de la Seguridad Nacional refiere dos conceptos esenciales:

- La Seguridad Nacional como la situación en la cual los intereses vitales de una Nación, se encuentran bajo amenazas tanto internas como externas.
- La Defensa Nacional como conjunto de medidas que adopta el Estado para alcanzar la seguridad integral de la Nación.<sup>33</sup>

Esta separación entre Defensa Nacional y Seguridad Nacional, es esencial para entender que en México en la actualidad, se ha diversificado a muchos otros campos la actividad del Estado en cuanto a la Seguridad Nacional, que van más allá de las amenazas provenientes de conflictos interestatales, razón por la que se considera pertinente entender como Seguridad Nacional "...el conjunto de

---

<sup>32</sup> Consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, el 19-06-2015.

<sup>33</sup> Tibiletti, Luís Eduardo. Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina. Trabajo presentado en la Reunión 2001 de la Latin American Studies Association (LASA). Washington DC, 2001.

condiciones – políticas, económicas, militares, sociales y culturales – necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la Nación”<sup>34</sup>

Asimismo, una definición más que se considera adecuada e incluyente, sería la que se incorpora a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en la que se entiende por Seguridad Nacional a las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional.<sup>35</sup>

De esta definición partiremos para separar la Seguridad Nacional de la Seguridad Interior que sería la tercera categoría por conceptualizar.

### **1.4.3. La Seguridad Interior**

Dentro del texto Constitucional, se refiere de manera muy breve a la Seguridad Interior, misma que desde 2004, se incorporó al concepto de Seguridad Nacional.

El artículo 89 de la Carta Magna, se reformó en lo que corresponde a la fracción VI, de la siguiente manera:

**Texto constitucional 1917** “...Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación”.<sup>36</sup>

**Texto reformado en 2004** “...Preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la Ley respectiva y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación”.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Aguayo Quezada Sergio; Bagley Bruce Michael, Compiladores, En busca de la Seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Ed. Siglo XXI, México, D.F. pág. 12.

<sup>35</sup> Consultado en <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAI/PG/LFTAI/PG.pdf>, el 18-06-2015.

<sup>36</sup> Consultado en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf), el 19-06-2015.

<sup>37</sup> Consultado en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_156\\_05abr04\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_156_05abr04_ima.pdf), el 19-05-2015.

Como se puede observar, son pocas las modificaciones respecto a la fracción sexta de éste artículo y se pretende solamente insertar a la Seguridad Nacional como política de gobierno y actualizar la denominación de las autoridades en las que recaerían tanto la seguridad interior como la defensa exterior, que son el Ejército, la Marina y la incorporación de Fuerza Aérea.

No obstante en esta investigación, se considera que el concepto de Seguridad Interior podría desarrollarse por sí mismo, pues la realidad actual es diferente al entorno que dominaba la historia de 1917 y la creación de la Constitución de ese mismo año, toda vez que hoy día, ya no existe el contexto postrevolucionario que tuvo al país inmerso en un conflicto interno por las pugnas en el poder de diversos grupos y adversarios políticos, ni tampoco se mantienen las concepciones de soberanía e independencia de la época ante las amenazas de las potencias expansionistas, en la que sin duda, las fuerzas armadas tuvieron una contribución importante en la consolidación nacional.

Una conceptualización actual de la Seguridad Interna o Interior, se puede definir como "...la condición que requiere asegurar los mecanismos para prevenir, combatir y neutralizar las amenazas, que generadas dentro del país, atentan contra la vida y los bienes de los ciudadanos y el goce de sus libertades, derechos y garantías. Se vincula a los niveles de delincuencia común, violencia urbana y rural; siendo las fuerzas de seguridad las llamadas a intervenir".<sup>38</sup>

En lo que se refiere a las amenazas al Estado, están representadas por actores no estatales y se mueven de manera dinámica en una esfera criminal, que no necesariamente afecta a la Federación en su conjunto, sino parcialmente a algunas de sus entidades federativas, con lo cual al inicio se tiene que hacer uso de las fuerzas policiales para su combate, evitando la creación de conflictos no convencionales como fruto de la participación de las fuerzas armadas, pues los estados deben ser capaces de enfrentar a sus propios factores desestabilizadores.

---

<sup>38</sup> Castro, Gustavo Fabián, Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria. 1a ed. - Buenos Aires: Ser en el 2000, 2009. E-Book. Consultado en <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.html>, el 17-06-2015.

Para la Unión Europea, el concepto de seguridad interior debe ser entendido como un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a las amenazas graves y aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, incluidos los desastres naturales, tales como los incendios forestales, terremotos, inundaciones y tormentas y además de los provocados por el hombre.<sup>39</sup>

### **1.5. La Seguridad y la violencia en México**

Referirse a la inseguridad en México, tiene que ver con múltiples factores, los cuales no se desarrollan de la misma manera en cada entidad federativa del país, toda vez que las condiciones de cada una de ellas, tienden a ser distintas en todos los aspectos.

Desde esta perspectiva, existen dos factores que se deben tomar en cuenta para analizar la problemática de la violencia y la inseguridad, particularmente en lo que corresponde a los municipios, siendo estos la centralización de las políticas en materia de seguridad y la falta de municipalización de las mismas.

La centralización, tiene que ver con el hecho de que la unidad en la ejecución de las leyes y la gestión de los servicios, provienen en su mayoría del centro, por ello, los órganos de este orden monopolizan las facultades coactivas, las de decisión y las de designar prácticamente todos los agentes de la Administración Pública.

Al trasladar esta centralización a las políticas de seguridad, obtenemos como resultado que los municipios han dejado de cumplir con sus responsabilidades primarias, mismas que han sido retomadas por las autoridades centrales que concentran el liderazgo y la responsabilidad en la materia, debilitando de manera inconsciente al orden local.

Es inminente también, que los municipios han sido rebasados por los grupos criminales y las autoridades estatales no han invertido en la generación de políticas para combatir el delito en sus orígenes, por lo que se vuelve indispensable comprender que la municipalización como política de prevención y

---

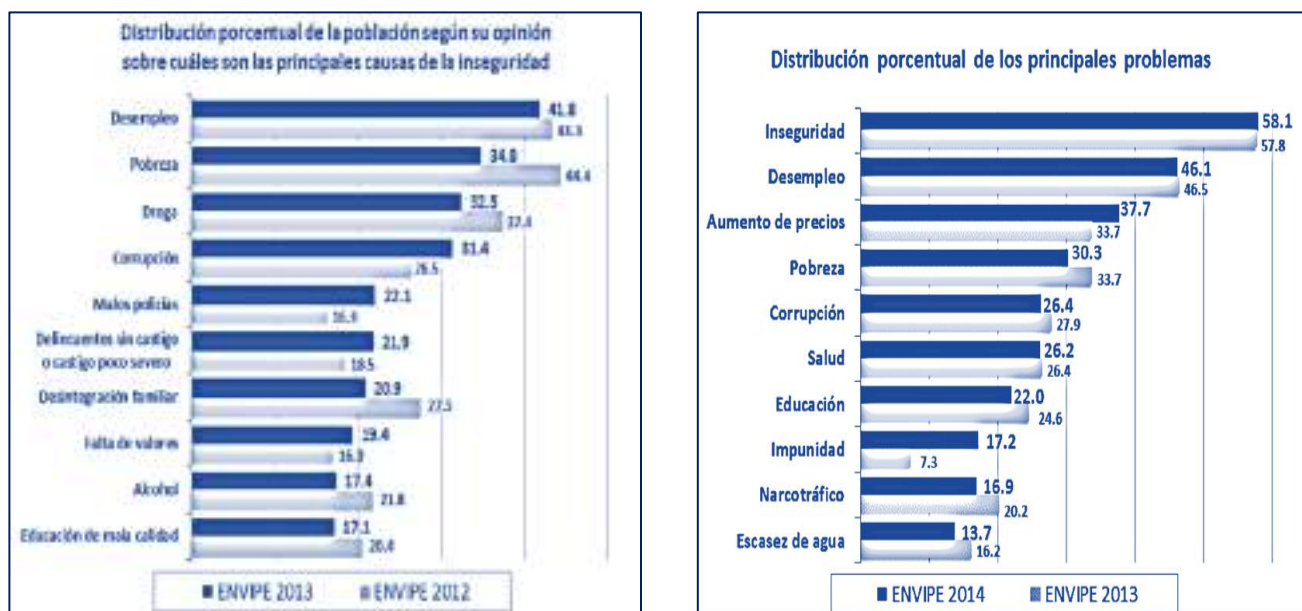
<sup>39</sup> Consultado en <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&f=ST%207120%202010%20INIT>, el 27 de abril de 2014.

recuperación de la seguridad, se tiene que llevar a cabo a través de diversas medidas anticipadas.

Con esta anticipación y la implementación de acciones preventivas y disuasivas, tales como los mecanismos de prevención situacional, control social, policías de proximidad y patrullajes preventivos, la recuperación de espacios públicos y la instalación cámaras de video vigilancia y monitoreo conectados a los Centro de Comando, Control y Comunicación (C4), se podrían obtener diagnósticos y evaluaciones más exactos que nos permitan llegar a entender claramente el mapa delictivo en cada región del país.

Entre otros factores que favorecen la inseguridad y la violencia en México, es indispensable considerar que existe una ausencia de legislaciones adecuadas, desconfianza en las autoridades, inestabilidad política, problemas económicos, corrupción y crecimiento del poder del crimen organizado, que son detonantes para el aumento de los niveles de la criminalidad en algunas regiones del país.<sup>40</sup>

**Gráfica 2. Estadísticas respecto de las causas de la Inseguridad en los años 2013 y 2014.**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 y 2014.

<sup>40</sup> Ocampo, José Antonio. El Consenso de Washington: Una Agenda de Desarrollo para América Latina. Series de la CEPAL Estudios y Perspectivas - Sede Subregional de la CEPAL en México N°26, 2005.



Es evidente que la delincuencia en los diferentes estados tiene alcances distintos, sin embargo en todos ellos, es el elemento más importante para analizar la situación de inseguridad y violencia. No obstante, existen causas estructurales que se han identificado como parte de la problemática, tales como las socio-culturales, económicas y políticas, que intrínsecamente conforman las principales características de los sistemas estatales.

“La interrelación entre los factores estructurales e inmediatos o coyunturales, son temas importantes en el entendimiento del porqué ciertas personas son vulnerables ante las redes del crimen organizado...”.<sup>41</sup>

Algunos ejemplos de causas estructurales económicas que favorecen la delincuencia, podrían ser la pobreza y la desigualdad y como causa coyuntural, se genera la criminalidad por la ausencia de políticas gubernamentales que fomenten la creación de empleo.

Las condiciones estructurales socio – culturales, se identifican en mayor medida con la cuestión de los bajos niveles educativos y con la fragilidad del sistema de valores de la sociedad misma, como causa coyuntural se identifican el arraigo del crimen organizado en la sociedad y la incorporación de la misma a la estructura de este tipo de grupos criminales y a sus referencias y valores, lo que conduce a actividades de sicariato<sup>42</sup> y narco cultura, hechos que acentúan la violencia en diversas partes del país.

---

<sup>41</sup> Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México, consultado en [http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca\\_virtual/publicacionesRecientes/TrataDePersonas/02.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/publicacionesRecientes/TrataDePersonas/02.pdf), el 28-05-2015

<sup>42</sup> Citando a Rodrigo Arias Rojas, se tiene respecto al término sicariato, lo siguiente: “Existen diferentes significados para el término sicario, no obstante, desde nuestra perspectiva, el término que más se acerca a una definición clara y precisa es aquella que nos suministra el autor Guillermo Cabanellas de Torres cuando lo define de la siguiente manera - el que comete homicidio por precio, lo cual hace que el hecho se convierta en un asesinato; es decir, por orden o promesa ajena-”. Una segunda definición es aquella que nos brinda el autor Carrara misma que se resume así, “el que ejecuta un homicidio en la modalidad de asesinato; es decir, por orden o promesa ajena”. Por último y para mencionar una tercera definición recurrimos a la Real Academia Española la cual define al sicario como “asesino o matón a sueldo” o simplemente “pistoleros”. En cuanto al origen histórico podemos empezar por decir que el concepto de sicario se inicia en la antigua Palestina y la población judía. Su origen latino viene de “sicae”, que significa daga, si le sumamos la figura del hombre a esta daga tenemos entonces como resultado el concepto “sicarii” (hombre-daga), quien era considerado un asesino por contrato o un asesino a sueldo, el cual conseguía sus objetivos apuñalando con una daga que portaba (sicae) debajo de sus ropas. Por otro lado, la terminación “ariu”s (de sicarius) se refiere a la profesionalización en el uso de este pequeño cuchillo o daga, de ahí el origen etimológico del concepto”. Arias Rojas Rodrigo; Pacheco Navarro José Andrés; Consultado en [http://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t10el\\_sicariato\\_en\\_costa\\_rica\\_como\\_una\\_forma\\_de\\_delincuencia\\_organizada.pdf](http://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t10el_sicariato_en_costa_rica_como_una_forma_de_delincuencia_organizada.pdf), el 07-06-2015.



En lo que corresponde a la política como causa estructural, podemos determinar que una Administración Pública ineficiente en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, genera condiciones coyunturales para desarrollar actos de corrupción e impunidad, derivando en fuertes infiltraciones en las estructuras gubernamentales por parte de estas agrupaciones delictivas, creando lo que se denomina narco política.

Narco política, es un término que se utilizó para describir la influencia del crimen organizado en los países de América Latina, en la década de los 80's, los cuales estaban en peligro de ser gobernados por los cárteles de la droga que apoyaban a candidatos a puestos de elección popular, como sería el caso de Pablo Escobar en Colombia.

Alan Riding, analista político británico señala "...la narco política se entiende como el abuso del poder para alcanzar bienestar a través de comercio de las drogas y el abuso del poder para alcanzar poder, utilizando la corrupción para sellar alianzas políticas y corrupción para hacer que las ruedas de la democracia giren". <sup>43</sup>

Para las entidades encargadas de la aplicación de la ley, se entiende de manera común a la narco política, cuando los cárteles de la droga, influyen elecciones o selección de oficiales en el gobierno para proteger sus actividades.

#### **1.5.1. Análisis del problema de la violencia e inseguridad**

Como parte fundamental del proceso de análisis de esta problemática, es posible establecer que uno de los principales fenómenos generados por las actividades de los grupos criminales, es la violencia en el país, razón por la que es necesario para combatirla, identificar las causas que la desencadenan.

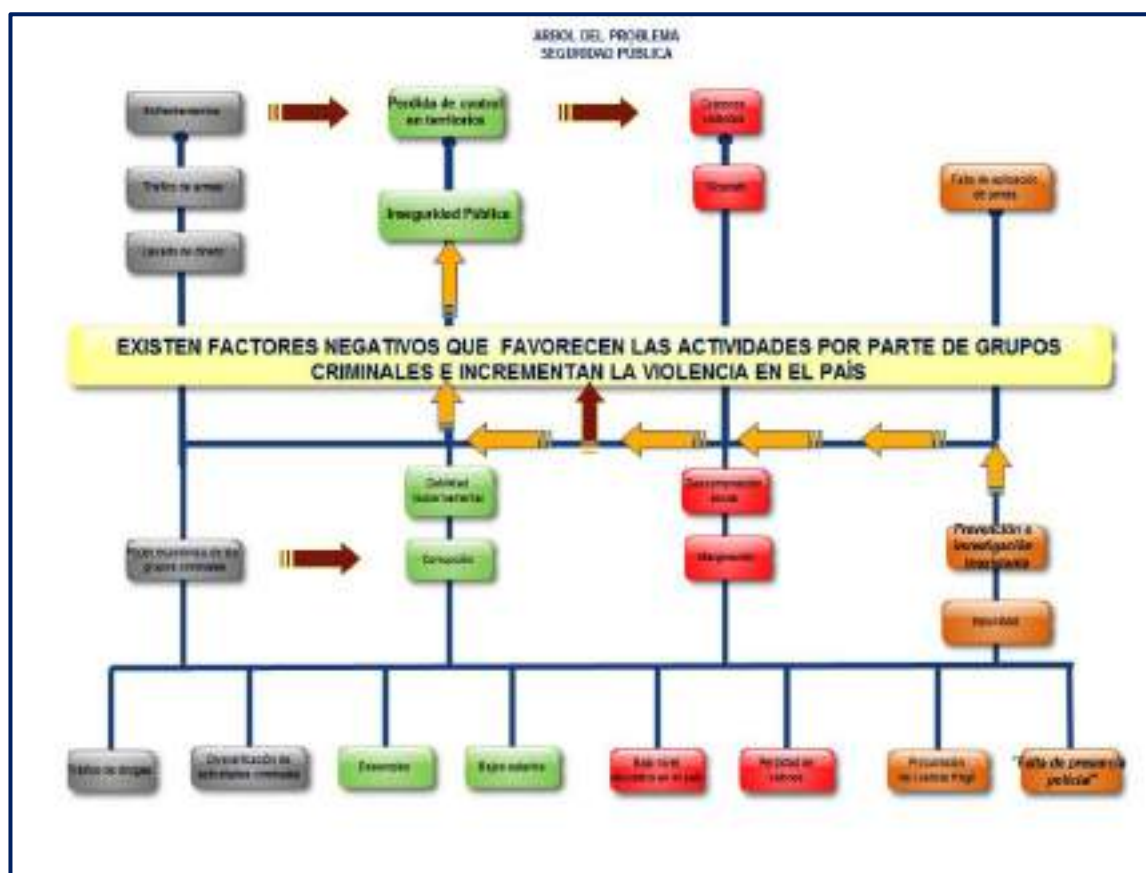
En este sentido, se puede hacer referencia a diversas causas que favorecen la criminalidad y la violencia, tales como el desempleo y los bajos salarios como causas económicas, la educación que carece de calidad y la pérdida de valores en la sociedad, identificadas como causas sociales y la falta de efectividad de las

---

<sup>43</sup> Consultado en [http://www.oocities.org/who\\_is\\_rosebud/narco.htm](http://www.oocities.org/who_is_rosebud/narco.htm), el 07-06-2015

autoridades para realizar políticas públicas eficientes en materia de seguridad pública y procuración de justicia para el combate de la delincuencia, como parte de las causas políticas encontramos la vinculación de las autoridades con el crimen organizado, situación que si la relacionamos con las fortalezas adquiridas por las organizaciones criminales, crean un clima de inseguridad, violencia y una crisis en la Seguridad Pública, la cual se ha vuelto más compleja de resolver cada día, por lo que para efectos de esta investigación y a fin de relacionar los factores mencionados, se realiza el siguiente *Árbol de problema*.

### Imagen 2. Árbol del problema de Seguridad Pública



Fuente: Elaboración propia.

### 1.5.2. Definición del objetivo para el combate a la violencia

Para combatir de manera eficiente las actividades de los grupos criminales y así estar en posibilidad de disminuir la violencia en el país, es indispensable comenzar

por mejorar las condiciones laborales y salarios, pues ambas son variables principales para que la estrategia funcione, mismo caso es el de la educación como base primaria del fortalecimiento de los criterios éticos y valores de la sociedad, los cuales deben ser fortalecidos para que se pueda reconstruir el dañado tejido social, una variable más es el combate a la corrupción y la impunidad que afectan a las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia al ser penetradas por las organizaciones criminales, pues se impide de manera directa la operación en contra de las estructuras delictivas, un elemento final, es la acción de Inteligencia generada por las autoridades del Estado para la identificación y combate de las organizaciones, sus estructuras financieras, logísticas y operativas. En este sentido y para relacionar los factores que se han identificado, se realiza el *presente Árbol de objetivos*.

**Imagen 3. Árbol de objetivos de Seguridad Pública**



Fuente: Elaboración propia.

## **1.6. Antecedentes del narcotráfico en México**

La Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, establece en su artículo segundo:

Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.<sup>44</sup>

A fin de comprender el fenómeno del narcotráfico en México, es importante conocer su origen a finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, con la llegada de inmigrantes chinos a las zonas mineras de Sinaloa, quienes comenzaron con la plantación de cultivos de amapola en lo que se denomina el triángulo dorado, conformado por los estados de Sinaloa, Durango y Chihuahua.

El tráfico de drogas entre México y los Estados Unidos, se origina con la producción de la amapola para la exportación a los Estados Unidos, que establecía ya, una temprana demanda de estupefacientes, como la heroína para sus miembros en retiro de las fuerzas armadas que combatieron en la Segunda Guerra Mundial.

No es raro entonces que la relación geográfica entre ambas naciones, la cual ha marcado su pasado, influye el presente y continuará en el futuro, tenga en el narcotráfico una más de las razones geoestratégicas y hegemónicas de interés para Estados Unidos, que han podido manejar y controlar los tipos de droga producidos en México y los destinos de la misma.

Con el desarrollo de este nuevo mercado en la década de los 70's, comienzan a nombrarse importantes personajes de este negocio en México, tal es el caso de Amado Carrillo “el Señor de los Cielos”, Pedro Avilés Pérez, Félix Gallardo y

---

<sup>44</sup> Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, consultado en <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, el 30-06-2015.

Ernesto Fonseca Carrillo “Don Neto” quienes son identificados como los miembros originarios del narcotráfico en México.

Un poco después surge Rafael Caro Quintero y Juan José Esparragoza Moreno “El Azul”, Juan García Abrego y una serie de nuevos traficantes como los Arrellano Félix, los Carrillo Fuentes, Héctor Luis Palma Salazar “el Güero Palma”, Archivaldo Guzmán Loera “el Chapo” e Ismael Zambada “el Mayo”.

En su libro *Cero, Cero, Cero*, señala Roberto Saviano<sup>45</sup>, que “...ante el surgimiento de un número importante de capos, se volvió una necesidad el establecimiento de zonas de control e influencia para cada uno de estos nuevos señores del narcotráfico, a efecto de que los negocios se llevarán en paz, en esta tarea es fundamental el rol que toma Félix Gallardo, ya que en aquella época no existían los cárteles. Fue Félix Gallardo quien los creó”.

La distribución territorial a lo largo del país, se estableció de forma que el negocio mantuviera su crecimiento y control, dejando la división de las plazas de esta manera: Sonora para Caro Quintero, Ciudad Juárez para la familia Carrillo Fuentes, Matamoros para Juan García Abrego, Tijuana para los Arellano Félix y la Zona del pacífico para Guzmán Loera e Ismael Zambada García, quedando Félix Gallardo como coordinador de esta nueva federación, donde se respetaba la presencia de cada uno de sus líderes, dando origen a zonas de control donde tenían la voluntad de manejar y corromper todo dentro de sus territorios designados.

El objetivo de estos cárteles en aquella época, como en la actualidad, ha sido la gestión y distribución de drogas, ponerse de acuerdo para establecer los precios, la producción que se lleva a cabo y dónde, cuándo y cómo realizar dicha comercialización.

No obstante, este arreglo entre los distintos grupos criminales no sería eterno y tiempo después se daría lugar a una serie de traiciones, lo que de inmediato

---

<sup>45</sup> Saviano Roberto, *Cero, Cero, Cero, Cómo la cocaína gobierna el mundo*, Ed. Anagrama, Barcelona, pág.34

comenzó a generar violencia y conflictos por el poder y de forma automática se percibe como una clara inestabilidad en el país.

Max Manwaring<sup>46</sup>, en su ensayo titulado: A “new” dynamic in the western hemisphere security environment: The mexican Zetas and other private armies, explica que una nueva y peligrosa organización se incorporó a la arena de la inseguridad en México en la década de los 90's, la cual transformaría las relaciones que se llevaban hasta ese momento entre grupos de narcotraficantes, es entonces que con el surgimiento del grupo llamado los Zetas, que correspondía más a una organización militar privada que a un cártel, surge una nueva etapa en el conflicto y la problemática del combate del narcotráfico en México.

Los Zetas en sus orígenes, se conformaron por miembros desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales del Ejército mexicano (GAFES), entrenados por los ejércitos de los Estados Unidos y los Kaibiles de Guatemala, este último es otro grupo de fuerzas especiales que posteriormente, incorporaría algunos de sus miembros al grupo de los Zetas para la formación de su estructura de sicarios.

Esta organización, se posicionó a tal manera que terminaría por independizarse del cártel del Golfo, pues estaba mejor entrenado, equipado, motivado y su experiencia en la guerra irregular con tácticas y estrategias de operación terroristas y tácticas convencionales de guerra, les permitió comenzar a disputar territorios con otras organizaciones.

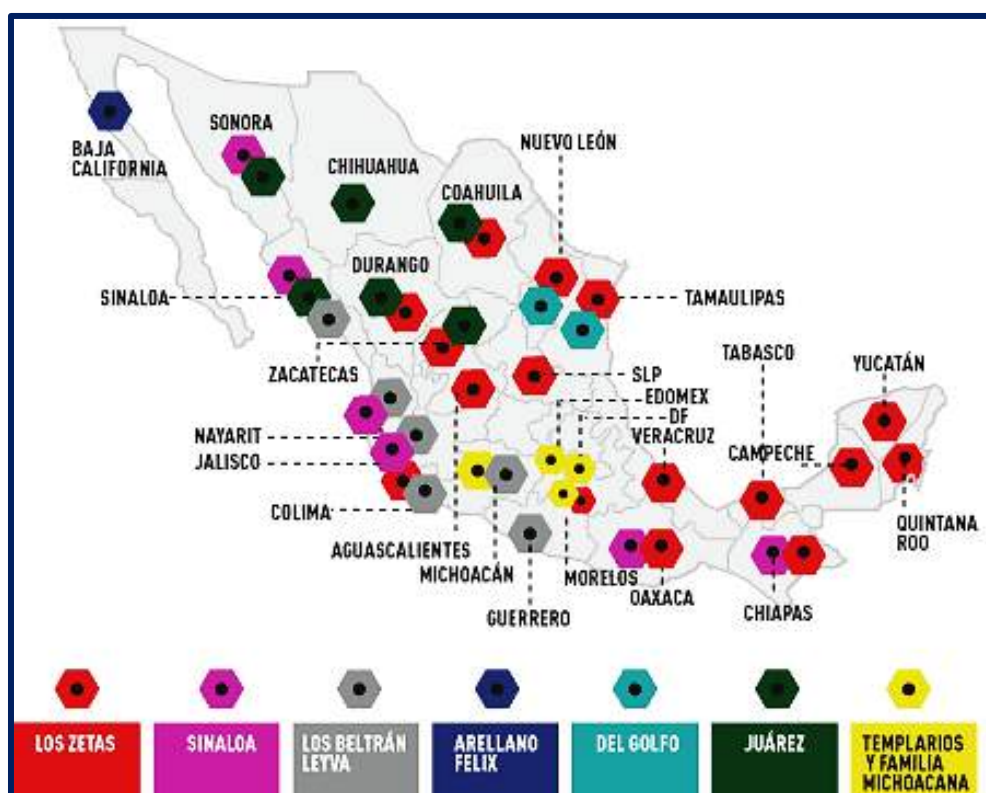
Otra agrupación criminal que se sumó al escenario delictivo del país, fue la Familia Michoacana, que a diferencia de los demás cárteles mantenía un componente ideológico, basado en preceptos de justicia y religiosos, además de que su ideal era terminar con las actividades criminales desarrolladas por otros grupos, como asesinatos pagados, secuestros y robos. Este grupo argumentaba que haría de Michoacán un estado más seguro, lo que unos años después se convertiría en una descomposición total de esa entidad federativa.

---

<sup>46</sup> Consultado en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub940.pdf>, el 12-06-2015.

A finales del año 2009, la Procuraduría General de la República a través del Acuerdo A/123/09, define el mapa delictivo de los grupos criminales prioritarios en México, mencionando que “...se tenían identificados los siguientes cárteles de la droga: “Cártel del Golfo-Zetas”, “Cártel del Pacífico”, Cártel Beltrán Leyva”, “Cártel de los Carrillo Fuentes”, Cártel de la Familia” y “Cártel de los Arellano Félix”; mismos que ejercían la mayor parte de la violencia en el país”.<sup>47</sup>

**Imagen 4. Mapa del narcotráfico en México 2011**



Fuente: <http://static.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2011/11/Mapa-Mx-carteles.gif>

Esta composición, durante los años siguientes se transformaría y las zonas de influencia se disputaron, como consecuencia algunos cárteles se mantendrían, como es el caso del Cartel del Golfo, otros se transformaron, como la Familia Michoacana que da origen a los Caballeros Templarios, otros más estarían al borde de la desaparición, tal y como ocurrió con los Beltrán Leyva y algunos nuevos surgirían como el de Jalisco Nueva Generación.

<sup>47</sup> Acuerdo A-123-09, consultado en <http://www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/A-123-09.pdf>, el 03-06-2015



### **1.7. El impacto de la delincuencia organizada en la seguridad del país**

Como se ha señalado, la delincuencia organizada surge con la finalidad de obtener beneficios de una actividad económica ilegal, ya sea del narcotráfico u otra de las facetas de estas asociaciones delictivas como producto de sus redes delincuenciales.

Los delitos conexos como parte la actividad primaria del crimen organizado, se dan por ejemplo cuando hay ejecuciones de integrantes de grupos rivales, o con los secuestros realizados por estas agrupaciones, ambas conductas son parte de sus actividades para mantener sus territorios y ganar credibilidad y recursos, pues tienen los medios y la logística para diversificar su actividad principal.

Se pueden mencionar como delitos conexos en la actualidad, al soborno, corrupción, cohecho, lavado de dinero, secuestro, tráfico y trata de personas, tráfico y acopio de armas, explotación sexual, homicidios, delitos ambientales entre otros.

“El narcotráfico es una actividad delictiva que genera un gran número de crímenes. Muchos traficantes y organizaciones ilegales (cárteles) que se dedican a él, han conseguido acumular enormes fortunas y medios materiales, lo cual les ha otorgado una posición de fuerza que les permite no sólo escapar a la actividad represiva del Estado, sino incluso constituirse en centros de poder paralelos”.<sup>48</sup>

Es importante entender, que el conjunto de intereses y actividades de estos grupos criminales, acentúan de manera importante la situación de inseguridad que vive el país, pues son causantes de fenómenos como la impunidad y la corrupción a través de la infiltración de las estructuras del Estado, esto aunado a un sistema de justicia ineficiente, en el que la persecución de los delitos no se realiza de la forma correcta, son factores que detonan e incrementan la violencia y la inestabilidad, en este sentido, es indudable que los recursos materiales y económicos con los que cuenta la delincuencia, tienen que ver directamente con la

---

<sup>48</sup> Santos Villarreal, Gabriel Mario, Instrumentos Internacionales signados por México en materia de Narcotráfico consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-09.pdf>, el 03-06-2015



generación de actividades violentas que atentan contra la seguridad de las personas e instituciones, pues sus recursos financieros son suficientes para poseer armamentos con los que pueden librar un combate a las instituciones de seguridad de México, como fue el caso del helicóptero derribado en el estado de Jalisco en mayo de 2015.

“La fuerza de la delincuencia organizada radica en el establecimiento de "alianzas y vínculos" que logra en todos los niveles, incluyendo el político y el militar; con la ayuda de actos de corrupción logran su impunidad. Cuando la delincuencia organizada construye conexiones con organizaciones similares formando redes en todo el mundo, la Organización de las Naciones Unidas la identifica como delincuencia organizada transnacional.”<sup>49</sup>

Como consecuencia y derivado de un Estado que se encuentra debilitado por la delincuencia organizada y las influencias de su entorno internacional, se puede decir que se han generado las condiciones para que proliferen nuevas agrupaciones criminales, las cuales emergen con mucho impulso e influencia, razón por la que es indispensable enfrentar su fuerza de reacción, seguir sus recursos económicos y desintegrar sus redes de operación mediante una estrategia basada en Inteligencia policial y financiera, además de dotar a las instituciones con las herramientas jurídicas necesarias para su adecuada persecución y sanción, igualmente indispensable es la participación de la sociedad para allegarse de información valiosa respecto de miembros y actividades de los grupos delictivos, acción que es una de las piezas claves que tiene el Gobierno para su combate, pues la información, es un insumo que le puede otorgar una ventaja sobre estas organizaciones.

La Procuraduría General de la República, en este sentido señala la importancia de que la población colabore para el combate a la delincuencia a través de una vinculación entre la sociedad y las autoridades, reconociendo que “... en el combate a la delincuencia, la colaboración valiente y decidida de la sociedad es

---

<sup>49</sup> Consultado en <http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>, el 04-06-2015.

una herramienta de la mayor importancia, particularmente a través de la aportación de la información relevante, veraz, útil, eficaz y oportuna que coadyuve a la efectiva detención de los probables responsables de delitos que, por su gravedad y grado de violencia, atentan contra la tranquilidad y la paz públicas, obstaculizan la actuación normal de las instituciones e impiden el desarrollo social;”<sup>50</sup>

Es de suma importancia tomar las acciones necesarias para el combate a los grupos criminales, pues de no hacerlo con fortaleza e Inteligencia, “...se continuará enfrentando los efectos negativos de la globalización, como es el crecimiento de los delitos transnacionales y una maximización y proliferación de grupos de delincuencia organizada”.<sup>51</sup>

### **1.8.La necesidad de coordinación interinstitucional para atender las problemáticas de seguridad.**

Una de las problemáticas más serias del sexenio del Presidente Calderón en temas de seguridad, fue sin duda la falta de coordinación entre las distintas entidades federales encargadas de la investigación y combate del crimen organizado.

Recurrentemente, las instituciones del ámbito de seguridad han carecido de una verdadera faceta de interés nacional, superado por un afán de reconocimiento particular.

No fue la excepción con la incorporación de las fuerzas armadas que tenían una novedosa función que parece habían esperado a lo largo de su historia, esta coyuntura, que favoreció sus actividades, restó espacios en temas de seguridad pública, a las recién creadas Policías Federales y desplazó en algunos estados a las policías locales y municipales.

---

<sup>50</sup> Acuerdo A-123-09, consultado en <http://www.pgr.gob.mx/normatec/Documentos/A-123-09.pdf>, el 03-06-2015

<sup>51</sup> States have to look beyond borders to protect their sovereignty. In the past, they have jealously guarded their territory. In the contemporary globalized world, this approach makes states more, rather than less vulnerable. If police stop at borders while criminals cross them freely, sovereignty is already breached – actually, it is surrendered to those who break the law. Therefore, trans-border intelligence - sharing and law enforcement cooperation are essential.

La descoordinación existente, hizo más complejo el trabajo de recuperar la seguridad en el país, pues la composición nacional de la estructura de gobierno entre 2006 - 2012, no permitía el trabajo de manera conjunta, ya que cada institución dependía y aún depende en su mayoría, de una Secretaría diferente como se ve a continuación: la Policía Federal integrante de la Secretaria de Seguridad Pública, la Marina en la Secretaría de este mismo nombre, el Ejército en la Secretaría de Defensa, aunado a ellas se encuentra el Centro de Investigación y Seguridad Nacional que es parte de la Secretaría de Gobernación, al igual que el Instituto Nacional de Migración, en lo que corresponde a la Secretaría de Hacienda, cuenta con la Unidad de Inspección Fiscal y Aduanera (UIFA) y la Unidad de Inteligencia Financiera y para terminar por parte de la Procuraduría General de la Republica, está la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada, la Agencia Federal de Investigación que se transformaría en Policía Federal Ministerial y el Centro Nacional de Información y Planeación para el Combate a la Delincuencia Organizada (CENAPI).

Mientras que en Estados Unidos, las principales Agencias de Inteligencia civil encargadas del combate a la delincuencia como el FBI, la DEA, los US Marshal y ATF, se encuentran en la estructura de la Procuraduría General, en México el trabajo de Inteligencia se encontraba dividido en 6 Secretarías distintas y unas 10 entidades trabajando para alcanzar un estatus mayor que las demás, comprobándose que una Inteligencia dispersa no permite que el sistema en general se fortalezca, pues no hay resultados por parte del Estado.

Esta situación es perfectamente descrita por funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos, en el cable con asunto: *"Mexico: more interagency cooperation needed on intelligence issues"*, en el que se hace referencia a varios aspectos identificados como parte de la falta de coordinación por las instituciones nacionales, entre los que se destacan los siguientes:

- Liderazgo ausente
- Falta de capacidades
- Disputas por atribuciones

- Altos niveles de corrupción y fugas de información
- Compartimentación de su información
- Severas presiones por producir resultados
- Diferencias entre los mandos de las Instituciones

“...la estrategia de seguridad del Presidente Calderón, carece de un aparato de Inteligencia efectivo que produzca información de alta calidad y operaciones dirigidas. Los oficiales de la Embajada de los Estados Unidos, trabajando con el Gobierno de México, reportan que el uso de la Inteligencia táctica esta fracturada y confiada el en apoyo de los Estados Unidos. A pesar de sus innumerables ineficiencias y deficiencias, los servicios de seguridad en México generalmente reconocen la necesidad de mejorar. La asistencia de los Estados Unidos puede ayudar para formar y fortalecer las capacidades técnicas de las Instituciones y puede crear también un ambiente interinstitucional más confiable y menos competitivo”.<sup>52</sup>

**Gráfica 3. Estadísticas sobre la efectividad y la percepción del trabajo de las autoridades en materia de Seguridad y Procuración de Justicia.**



Fuente: INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013 y 2014

<sup>52</sup> Consultado en [https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3195\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3195_a.html), el 09-08-2015

La información descrita, es una mirada crítica sobre un sistema de trabajo nacional, que careció de objetivos, que tuvo bajos niveles de confianza y falta de un liderazgo que permitiera el desarrollo de una estrategia comprensible y coordinada por parte de las instituciones del Gabinete de Seguridad, limitando al Estado en lograr los resultados que la sociedad esperaba para el combate a los actores antagónicos responsables de la crisis de seguridad, que durante el período presidencial de Felipe Calderón, se recrudeció de manera drástica e inclusive en algunas entidades federativas, como es el caso de Michoacán, se daría paso unos años después, a la creación de grupos de Autodefensa, representativos de la falta de seguridad, la ausencia de las autoridades municipales y estatales y posteriormente como una estrategia del Gobierno Federal para la recuperación de los territorios controlados por el crimen organizado.

## **CAPÍTULO II. INFLUENCIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE LA INSEGURIDAD EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.**

### **2.1. Antecedentes de las influencias norteamericanas**

Es indudable que la situación de inseguridad en México, se ha visto permeada por distintos acontecimientos internacionales, globales, bilaterales, multilaterales, regionales y locales. En la actualidad, no existe una manera de construir un esquema de seguridad de forma aislada debido a la movilidad de las personas, mercancías y capitales, lo que sin lugar a dudas ha creado vacíos en las legislaciones nacionales para regular este nuevo paradigma de la transnacionalización, pero particularmente para México, su relación bilateral en temas de seguridad con Estados Unidos, le revierte un alto grado de importancia.

John Negroponte, Director Nacional de Inteligencia durante el gobierno de George W. Bush, señaló: "...nuestro trabajo es integrar de manera efectiva la Inteligencia exterior, militar e interior en defensa de la nación y de los intereses de los Estados Unidos en el extranjero".<sup>53</sup>

La seguridad de los Estados Unidos a través de su historia, se ha definido por su política internacional beligerante y por la construcción de su seguridad interna al mantener un mecanismo de control de los conflictos externos, de modo que éstos ocurran en la medida de lo posible fuera de sus fronteras, a diferencia de las naciones Latinoamericanas, desarrollan un sistema de recopilación de información e inteligencia exterior, lo que le permite de alguna forma, efectuar los análisis adecuados con oportunidad para la toma de decisiones, evitando así las vulnerabilidades frente a sus enemigos potenciales, como son los grupos terroristas.

---

<sup>53</sup> Consultado en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31826-2005Feb17.html>, el 08-08-2015.

Es bajo este sistema que los Estados Unidos de América, mantiene sus intereses geopolíticos "...entendiéndose por geopolítica todo aquello que concierne a las rivalidades de poder sobre o por territorios, rivalidades por el control o la dominación de éstos, ya sean territorios de gran o pequeña extensión, rivalidades entre poderes políticos de cualquier naturaleza y no solamente entre Estados".<sup>54</sup>

Actualmente, la geopolítica va más allá de las disputas por territorios, pues el dominio de lo intangible como son los mercados internacionales y las comunicaciones, son solo algunos ejemplos de los nuevos intereses que pueden aparecer en las esferas de las naciones, además de que la lucha por los recursos es otra más de las facetas de la geopolítica, pues los intereses y controles económicos han llegado a ser prioritarios.

Es indudable que entre dos países como México y Estados Unidos, existe un vínculo en base a la cooperación y las acciones que permiten a ambos mantener sus intereses, no obstante en una relación asimétrica como es el caso, uno de los países ejercerá una política dominante. México históricamente, ha sido objeto de los anhelos de los Estados Unidos, en una etapa inicial, efectivamente fue una cuestión por territorios, después por recursos y ahora por mercados de mercancías lícitas e ilícitas.

La asimetría existente entre ambos países, revela nuevas tendencias que generan riqueza para los Estados Unidos, por ejemplo, el crear conflicto y así intervenir bajo el argumento libertario y democrático en países donde sus intereses así lo ameriten, es una de las principales alternativas para justificar sus acciones a nivel internacional y a su vez le garantizan mantener la economía de la guerra y su industria armamentista.

Por otro lado, la conformación de mercados ilegales es una realidad de nuestros días y de alguna manera se ejerce el control de éstos, sea a través de gobiernos corruptos, grupos criminales o empresas fachada, entre otros actores, sin embargo las necesidades establecidas por éstas economías ilegales, son una más de las posibilidades de negocio que le ha garantizado a Estados Unidos una

---

<sup>54</sup> Antología, Los principales autores de las escuelas geopolíticas en el mundo. Ed. Gernika, México D.F. pág.11

inversión segura en América Latina, pues ante el fenómeno de la militarización de las naciones en desarrollo es una inversión constante, donde la industria armamentista no se detiene y los consumidores seguirán deseando tener las mejores herramientas y equipos para el combate de las nuevas amenazas y poder así librar las nuevas guerras, como lo es el terrorismo, la delincuencia organizada y el narcotráfico, lo que aumenta a gran escala los gastos de los gobiernos para el fortalecimiento de la seguridad.

Una más de sus fortalezas, son las batallas libradas en países de bloques ideológicos distintos, como son los de Medio Oriente, en los que a través de la inserción de grupos de choque, se genera inestabilidad que le garantiza un larga etapa de consumo de armamentos.

Desde otra perspectiva, se tiene el mercado lícito de armas que son libremente adquiridas en los Estados Unidos y traficadas a nuestro país como parte de una economía ilegal, éste tráfico de armas y municiones ha llegado a desestabilizar regiones enteras en América Latina y aunado a las operaciones de entrega controlada para dar seguimiento a los armamentos por parte del gobierno de los Estados Unidos, mediante la ATF (Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives) en las que se permitió la entrada a México de una gran cantidad de armas con la operación denominada Rápido y Furioso, son causas que le permitieron a los grupos criminales mayores capacidades de ofensiva contra el Estado mexicano, lo que incrementó la violencia en el país.

El ciclo se cierra con los mercados de la droga y las políticas prohibicionistas establecidas por los países capitalistas, encabezados por los Estados Unidos y las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, lo cual fomenta la proliferación de mercados y economías ilegales en lugar de crear políticas que realmente combatan el flagelo del narcotráfico.

## **2.2. El Centro de Fusión de los Estados Unidos de América en México**

Los Estados Unidos en el afán de construir su seguridad tanto interior como exterior, han propuesto a través de la Iniciativa Mérida y el combate al



narcotráfico, una forma de cooperación e intercambio de información de Inteligencia sin precedentes con México, de acuerdo al reporte de Stratford denominado México: Business-Risk Assessment, la violencia en México está alcanzando un punto de saturación política y social y señala que existe un posible escenario, que para esta investigación es de subrayar, referente al eventual involucramiento de los Estados Unidos en el conflicto del narcotráfico en México, argumentando que la presencia de agentes de Inteligencia de gabinete y operativos, se han asignado al Centro de Fusión de Inteligencia y Operaciones en Ciudad Juárez, pues de acuerdo con las autoridades militares de México, el problema del narcotráfico no se puede manejar de manera unilateral.<sup>55</sup>

Este Centro de Fusión, de acuerdo al Memorándum del Gobierno de Estados Unidos de América <sup>56</sup>, titulado “**CN&GT Support to Mexico Fusion Center**”, dirigido al Subsecretario de Defensa para Operaciones Especiales y Conflictos de Baja Intensidad (SO/LIC&IC), el señor Mike Vickers, hace referencia al apoyo en la creación del Centro de Fusión en México, para el Combate al Narcotráfico y Amenazas Globales (Counter Narcotics & Global Threats) y advierte que se le ha provisto de todo lo necesario a través del Comando Norte (US NORTHCOM).

También se menciona en el citado documento, la importancia de la seguridad de las comunicaciones como una de las partes medulares del equipamiento y software con que este Centro cuenta para una operación segura, tales como:

- Sistemas cifrados y compartimentados de comunicación (SIPR, JWICS, TROJAN SPIRIT y CENTRIX) tanto con los Estados Unidos, como con las Agencias militares nacionales.
- Sistemas de video conferencias.
- Sistemas para vigilancias y comunicaciones satelitales.

Las Agencias representadas en este Centro de manera inicial son la Agencia Central de Inteligencia (CIA), Agencia de Inteligencia de Defensa (DIA), Agencia

---

<sup>55</sup> México: Business-Risk Assessment, publicado el Octubre 13 2010 en Austin, Texas, consultado en [https://wikileaks.org/gifiles/docs/32/327944\\_mexico-security-pdf-and-final-doc-korena-.html](https://wikileaks.org/gifiles/docs/32/327944_mexico-security-pdf-and-final-doc-korena-.html), el 10-08-2015

<sup>56</sup> Consultado en <https://migrationdeclassified.files.wordpress.com/2013/11/20100000ca.pdf>, el 11-08-2015.

Nacional de Inteligencia Geo espacial (NGA) y Agencia de Seguridad Nacional (NSA), no obstante, posteriormente se integrarían a otras entidades encargadas de la aplicación de la ley.

En el mismo documento, se continúa con la voluntad de apoyo para la creación de otros Centros de Fusión en México, posiblemente en las regiones norte y sur.

A través de estos Centros, es merecido mencionar que las políticas de México en temas de soberanía y no intervención se ha vulnerado, pues se ha abierto la puerta a un sistema de vigilancia e Inteligencia, que va más allá de las capacidades de los sistemas mexicanos para controlarlo, pues seguramente existen equipos propiamente utilizados para el combate de grupos criminales, subversivos y terroristas, más con los mismos dispositivos se pueden realizar actividades clandestinas de espionaje en pro de los interés nacionales de los Estados Unidos y que tal vez, no sean necesariamente los acordados en los memorandos de entendimiento con las autoridades de México.

### **2.3. Control ideológico. La Doctrina de la Seguridad Nacional (DNS)**

Otro factor de interés respecto a las relaciones internacionales de los Estados Unidos, es su control ideológico y doctrinario, el cual ha ejercido con los países del continente de manera recurrente, tal es el caso de la Doctrina de la Seguridad Nacional que "... según los ideólogos, ésta debía responder a los intereses vitales de una nación, su desarrollo y seguridad. Se consideró a las fuerzas armadas como un organismo generador de desarrollo y progreso, también afirmaron que las interferencias y las perturbaciones sustanciales a las cuales debía enfrentar la DSN, tenían que ver con los conflictos sociales y que estos se dividían en estructurales, ideológicos, personales y entre Estados".<sup>57</sup>

Esta doctrina fue generada para contener el avance del socialismo en las naciones latinoamericanas, apoyando el surgimiento de los regímenes autoritarios en

---

<sup>57</sup> Velázquez Rivera, Edgar Jesús, Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, disponible en <http://convergencia.uaemex.mx/rev27/27pdf/Edgar.pdf>, consultado el 12-06-2015.

Sudamérica y los conflictos armados en Centroamérica durante las décadas de los 70's y 80's.

México en este sentido, fue una adaptación distinta de un modelo de Seguridad Nacional, que estrictamente fortaleció un sistema de Inteligencia, sin dejar de tener un componente militar, como lo menciona Carlos Montemayor, en su libro *La Guerrilla recurrente*, "...en una carta que el entonces Embajador de Estados Unidos, Robert Macbride, dirigió el 5 de junio de 1971, a las Oficinas Centrales de Washington, afirma que el Secretario de Relaciones Exteriores de México... solicitó al gobierno de Estados Unidos ayuda para diseñar un programa especial teórico y de entrenamiento para un grupo selecto de mexicanos en tareas policiacas y control de multitudes a cargo de Díaz Escobar...al final de su carta, el Embajador señala que Díaz Escobar es un Coronel del Ejército mexicano a cargo de un grupo de individuos conocidos como los Halcones."<sup>58</sup>, que serían causantes de desapariciones forzadas de estudiantes a los que el gobierno consideraba disidentes.

Esta Doctrina tuvo al final en nuestro país, resultados similares a los regímenes de gobierno autoritarios y represivos, que solo se diferencian en las autoridades encargadas de ejercer esta labor, pues mientras en Sudamérica fue la Inteligencia militar, en México se disfrazó de Inteligencia civil, a través de los organismos de policía y seguridad, debido a que nuestro país ha garantizado una contención de las problemáticas regionales para los Estados Unidos, razón por la cual no era conveniente que México tuviera una dictadura de carácter militar que le representara una amenaza, más que una situación favorable para mantener su estabilidad interna.

Algunas otras vertientes ideológicas que los Estados Unidos han implementado en el continente en las últimas décadas, son la militarización, la guerra contra el narcotráfico y las guerras de baja intensidad, mismas que se analizan a continuación como parte central de este capítulo, para comprender el conflicto en el Estado de Michoacán.

---

<sup>58</sup> Montemayor, Carlos, *La guerrilla recurrente*, Ed, Debate, México, D.F. pág. 73

## **2.4. Las Guerras de Baja Intensidad (GBI)**

Para comenzar, es importante aclarar que los conflictos en un sentido clásico, se libran en tres diferentes campos: los de baja, mediana y alta intensidad; Respecto a los conflictos de baja intensidad el Ejército de los Estados Unidos, confeccionó la Circular de Campo FC 100-20, denominada Low Intensity Conflicts (LIC), que es un documento redactado en 1986, como un manual para el desarrollo de operaciones de baja intensidad por parte de las fuerzas armadas norteamericanas en los países donde existen conflictos.

La Circular, comienza por abordar algunos de los elementos claves que se consideran dentro de las acciones del Conflicto o Guerra de Baja Intensidad (GBI) en las naciones en desarrollo, como son los factores sociales, económicos, políticos y el potencial de conflicto.

Dentro de cada uno de estos factores, se presenta un análisis preciso de las características comunes de las naciones en desarrollo, por lo que para esta investigación se abordarán algunas de ellas a fin de entender cómo las condiciones del subdesarrollo se han mantenido hasta nuestros días y sientan las condiciones ideales para el despliegue de la estrategia.

Una nación en desarrollo se define en ésta Circular, como aquella que está progresando más allá de las sociedades tradicionales y que experimenta cambios económicos, sociales, militares, políticos, tecnológicos y psicológicos. Este cambio es normalmente caracterizado como modernización, crecimiento y desarrollo nacional.

El poder nacional de los países en desarrollo, está generalmente en el crecimiento, pero están lejos de llegar a ser naciones industriales desarrolladas.<sup>59</sup>

Muchas de las naciones en desarrollo, se señala, cuentan con recursos humanos y materiales limitados, así como con tecnología restringida.

---

<sup>59</sup> Field Circular Low Intensity Conflicts, 1986. US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Kansas, 16-06-1986.

Por esta razón y con sustento en la citada Circular, se considera conveniente enfatizar algunos de los elementos específicos, que dentro de estos factores, permiten entender cómo se llevan a cabo los acontecimientos recientes de inseguridad y violencia en el país:

### ***Factores sociales***

- El crecimiento de la población, es más rápido que el económico necesario para atender sus necesidades.
- Existe una brecha entre una pequeña elite del poder y el resto de la población.
- El cuerpo militar está formado principalmente por miembros de grupos privilegiados.
- La policía esta pobremente entrenada y mal equipada y si cumple una función represiva es vista como extraña por las poblaciones locales.

### ***Factores económicos***

- Dependencia de recursos externos para llevar a cabo programas de desarrollo, es el caso de la Iniciativa Mérida.
- La propiedad se concentra en manos de pocos.
- Bajo ingresos per cápita y la pobreza es cada vez más, un problema para el desarrollo de los países.

### ***Factores políticos***

- Las barreras geográficas, han causado una falta de autoridad nacional en las áreas remotas en los países.
- Existe renuencia para delegar autoridad entre las distintas agencias y departamentos gubernamentales.
- La inestabilidad puede resultar en conflictos entre grupos étnicos, grupos de interés, grupos económicos y otros grupos tales como los estudiantes y burócratas o en combinación de algunos de ellos.
- El gobierno se caracteriza por un inadecuado servicio civil de carrera y una inapropiada organización política.

- Los grupos militares, son de manera recurrente, el grupo de interés mejor organizado en el país y domina o influencia de manera importante la arena política.
- Los gobiernos no reconocen o no admitirán que una amenaza insurgente existe hasta que alcanza peligrosas proporciones.

### **Conflicto**

- Un posible conflicto ocurre cuando hay un cambio económico, social y político en la nación.
- Los cambios causan frustración en la sociedad.
- La población percibe que el gobierno no desea mejorar las condiciones.

El análisis de estos factores, favorece el desarrollo de un escenario posible respecto de un conflicto de baja intensidad, para determinar en cuales regiones del país anfitrión se tienen las condiciones para su implantación.

Derivado de ésta información, se puede entender que los Conflictos o Guerra de Baja Intensidad, se desarrollan entre problemáticas político – militares de los países anfitriones que alcanzan objetivos sociales, económicos o psicológicos, con un fuerte componente de participación diplomática norteamericana y que se fundamentan en el combate del terrorismo y la insurgencia.

Los Conflictos de Baja Intensidad, a menudo son prolongados y están generalmente confinados a un área geográfica, caracterizándose a diferencia de los conflictos convencionales, por tener limitantes en armamentos, tácticas y el nivel de violencia utilizado.

Sus objetivos, se derivan de una estrategia militar completa, en la que la circular 100-20, establece que la misión del Ejército de los Estados Unidos, se puede dividir en cuatro categorías generales de acuerdo a las condiciones predominantes: Defensa de los Estados Unidos en el extranjero (FID), Neutralización de las acciones terroristas, operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones de contrainsurgencia.

Estas categorías pueden verse de manera simultánea o dispersas, sin embargo, la situación en México, correspondería a una acción norteamericana dentro del modelo de Defensa en el Extranjero (FID), en el que se analiza de forma inicial, cuáles pueden ser las amenazas de algún fenómeno particular para el país anfitrión y como esto podría afectar o afecta a los Estados Unidos.

Adicionalmente, el Jefe de la Misión Diplomática de los Estados Unidos en el país anfitrión, realiza con un grupo especializado, el análisis sobre la situación y recomendará el tipo de asistencia y la magnitud de la misma, que se proporcionará a través de las Agencias militares, policiales, de inteligencia y de asistencia acreditadas en el país, coordinadas en su mayoría por el Comando que corresponda (actualmente este rol lo ha asumido el Comando Norte - NORTHCOM)<sup>60</sup>, el cual determinará la participación del Ejército de los Estados Unidos en las operaciones de defensa en la región de América del Norte.

En estos conflictos, se requiere enfatizar su actuar en la Inteligencia, la cual debe realizar la recolección de la información de manera efectiva, el procesamiento de la misma y enfocarse en apoyar toda la planeación, entrenamiento y requerimientos operativos, adaptando la presente Doctrina a la situación del ambiente del país anfitrión.

Para las autoridades norteamericanas, a fin de desarrollar un Conflicto de Baja Intensidad, es indispensable mantener una relación con las fuerzas armadas del país anfitrión, por lo que sus asesores deben entender la composición sociológica, psicológica y política de sus contrapartes, pues el éxito de éstas operaciones, frecuentemente depende más de una relación positiva con las Agencias del país receptor, que de acuerdos formales.

A pesar de que en la citada Circular, se refiere a la asistencia en temas de insurgencia y no específicamente combate al crimen organizado, se puede decir que la forma de operar es similar y consiste en la formación militar en aspectos de

---

<sup>60</sup> As a geographical combatant command, NORTHCOM has an area of responsibility that includes the continental United States, Alaska, Canada, Mexico, and surrounding waters out to approximately 500 nautical miles, including the Gulf of Mexico and the Straits of Florida. Homeland Security: Roles and missions for the United States Northern Command. RL34342

defensa interior para las fuerzas de seguridad y defensa del país, intentando reforzar las capacidades en temas de contrainsurgencia.

Es una constante que en los países donde Estados Unidos tiene presencia durante los conflictos, el papel de una policía militar le ha garantizado una dinámica y un fortalecimiento de las capacidades en el combate de la insurgencia, pues ese modelo policial posee diversas capacidades de movilidad, letalidad en armamentos mixtos y entrenamientos para fortalecer sus habilidades en comunicaciones para operar en cualquier ambiente.<sup>61</sup>

Las cinco funciones de la policía militar (lo que se conoce como militarización) en apoyo de las operaciones para insurgencia son:

- Maniobra y movilidad.
- Mantener el área de seguridad.
- Operaciones de Inteligencia policial.
- Restablecer la ley y el orden.
- Operaciones de internamiento y asentamiento.

## **2.5. La sociedad civil como víctima de la Guerra de Baja Intensidad.**

Para la sociedad de una nación, vivir inmersa en un conflicto o guerra no convencional, los enfrenta a una realidad que no corresponden a los ideales de un Estado democrático, capaz de garantizar las condiciones de seguridad y paz social, en el que el Estado de Derecho pueda ser respetado por todos sus miembros.

En este sentido, la inmersión del Estado en un conflicto interno, sin lugar a dudas cambia la percepción que tanto la sociedad nacional, como la de otros países tienen del Gobierno e Instituciones de México y de las funciones que este ha dejado de llevar a cabo para restablecer la gobernabilidad en algunas entidades federativas.

---

<sup>61</sup> Las acciones de la décima octava Brigada de la Policía Militar en apoyo de la *Operación libertad Iraquí*, demostró la diversidad y flexibilidad de funciones de la policía militar. Los soldados realizaron más de 24,000 patrullajes, procesó más de 3,600 prisioneros de guerra, detenidos e insurgentes; confiscó más de 7,500 armas; y entrenó más de 10,000 oficiales de policía iraquíes. Las unidades de policía fueron atacadas directa o indirectamente en unas 300 ocasiones durante la operación. Field Circular Low Intensity Conflicts, 1986.



De acuerdo a la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del año 2013 “... sensación de inseguridad es la impresión que tiene la población sobre la situación de inseguridad construida con base en su experiencia personal y la vulnerabilidad que percibe de ser víctima del delito. A su vez, este temor puede estar influenciado por una amplia diversidad de factores como la desventaja que algunos de los sectores de la población comparten en razón de su menor capacidad de prevención y recuperación.”<sup>62</sup>

Por esta razón, entender la participación del gobierno en el cambio en la percepción de la sociedad en materia de seguridad y en la construcción de la realidad a través de los Conflictos de Baja Intensidad, representa una arista para legitimar sus acciones enfocadas a recuperar la estabilidad de la nación mediante el fortalecimiento de la fuerza pública, a través del incremento en las capacidades de sus fuerzas militares y policiales, ejerciendo así enormes presupuestos en el combate a la delincuencia.

Sun Tzu, autor de uno de los libros clásicos sobre estrategia militar de la China antigua, hace referencia a que las doctrinas tácticas y estratégicas de la guerra, se basan en el fraude, la creación de falsas apariencias para confundir al enemigo, al ataque indirecto, la rápida adaptación a la situación del adversario, las maniobras flexibles y coordinadas de los distintos elementos de combate y su veloz concentración contra los puntos más débiles.

Respecto a la construcción de ésta realidad, la teoría funcionalista menciona la influencia de los medios de comunicación en la sociedad y como éstos son utilizados por el Estado o el gobierno, para vigilar el entorno, controlarlo y transmitir la herencia social, antes trasferida mediante la educación.

Este hecho nos permite comprender desde un punto de vista funcional, cómo los medios de comunicación tienen una influencia en la percepción de la población o del receptor de la información.

---

<sup>62</sup> Consultado en

<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2013/default.aspx>, INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013. ENVIPE. Marco conceptual, el 15-06-2015.

Para abordar los aspectos relativos a la crisis de la seguridad, la inestabilidad y la violencia generada en el país, son importantes los planteamientos de la teoría de la comunicación de principios del siglo XX, con las obras de Harold Lasswell, *World Politics and Personal Insecurity* y *Propaganda and Promotional Activities*.

Ambas aportaciones, versan sobre el poder y la influencia de los medios de comunicación en el público y son parte importante para comprender como el Estado es partícipe de una Guerra de Baja Intensidad, a través de la difusión de la violencia.

Una de las afirmaciones básicas de esta teoría, es que los medios, entendidos como emisores de información, siempre tienen la intención de obtener un efecto sobre el receptor, lo intentan persuadir de llevar a cabo, o no, una determinada conducta.

El enfoque de Lasswell<sup>63</sup>, en su obra *World Politics and Personal Insecurity*, se basa en el desarrollo del análisis para interpretar los detalles particulares en relación a la concepción del cambio de los símbolos de la elite a través de los cuales se mueve, este elemento puede llevar al establecimiento de leyes o principios.

Destaca también, la importancia que Lasswell le otorga al entorno simbólico de la identificación mediante elementos como la Nación y el Estado, para preservar y garantizar la continuidad de los gobiernos y la actividad del Estado mismo. La esencia de esa idea, radica en como una élite trata de preservar su ascendencia mediante la manipulación de los símbolos y el suministro y aplicación de la violencia como mecanismo de control, mediante la propaganda, sobornos y asesinatos realizados para mantener el poder.

Lasswell indica que la rapidez con la que los símbolos de identificación, las demandas y las expectativas son adoptados, depende en parte del nivel de inseguridad y la forma en la cual puede ser provocada al alterar la distribución de su instrumentación en el ambiente.

---

<sup>63</sup> Lasswell, Harold D. *The World Politics and Personal Insecurity*, Chicago, Columbia University, 1934.

Dicho planteamiento, ofrece la posibilidad de entender que la violencia en el país, ha generado una auténtica guerra mediática de baja intensidad, en la que la población recibe, tanto las acciones gubernamentales basadas en el paradigma de la represión policial y militar para fortalecer o blindar las zonas de conflicto, lo que en ocasiones genera una percepción de inseguridad, pues los símbolos militares y policiales como base de una estrategia, hacen referencia a nociones de guerra, abusos e inseguridad y por otro lado, tenemos las acciones de los grupos criminales que son cada día más frontales y tratan de infundir temor con la difusión de sus actos de violencia extrema, tanto a los grupos rivales como a los espectadores del conflicto.

Ambos aspectos, indudablemente han alterado la instrumentación de la violencia en el ambiente por parte del Estado, a través de acciones represivas y violentas derivadas de la guerra contra el narcotráfico, lo que de acuerdo al discurso se realiza para garantizar las expectativas y demandas de la sociedad en temas de seguridad, sin embargo se ha producido el efecto opuesto.

Otro actor en la composición del ambiente de violencia, son las distintas cadenas de difusión televisiva y periodística, que tienen un rol clave en la composición del ambiente de inseguridad y la percepción de la sociedad, pues han llegado a tal grado de desinhibición en sus contenidos, que las imágenes revelan los hechos más crudos del conflicto, mismas que resultan en ocasiones ofensivas y favorecen una situación de pánico en la sociedad y de la misma manera aumentan los efectos de las acciones de la delincuencia.

Al final se puede decir que la guerra psicológica de baja intensidad, es realizada por el que perpetra los actos, el que los difunde y las autoridades que también son parte de esta cadena de violencia ejercida por las fuerzas armadas y policiales, que no han podido descifrar la compleja situación del país y por el contrario, la han complicado con constantes violaciones de derechos humanos, homicidios, desapariciones forzadas y detenciones ilegales.

Como se ha mencionado, el uso y manejo de la violencia por parte del Estado, nos lleva a uno de los elementos esenciales de esta investigación, que es identificar

como se adoptó el modelo de Guerra de Baja Intensidad por parte de México y mostrar que el manejo del conflicto tiene grandes similitudes con las operaciones desarrolladas por las fuerzas armadas norteamericanas en otros países.

Carlos Fazio cita en su libro de título Terrorismo Mediático, la construcción social del miedo en México, "...el manual de operaciones psicológicas de la CIA en Nicaragua, define la guerra psicológica como un tipo de operación militar que se ha delineado a partir de la Segunda Guerra Mundial, en una modalidad escogida de modo preferente para controlar grandes masas y territorios sin necesidad de recurrir a otras formas de guerra convencional".<sup>64</sup>

Este tipo de operaciones encubiertas efectuadas por parte del gobierno norteamericano, se han realizado en América Latina como combate al comunismo en alguna época o con las acciones para enfrentar el terrorismo y el narcotráfico en la actualidad, pero siempre con el objetivo de preservar sus intereses geoestratégicos en la región.

## **2.6. La guerra contra el narcotráfico y la militarización de la seguridad**

Luis Astorga en su libro seguridad, traficantes y militares "...señala que la denominada -guerra contra las drogas- constituye una de las seis principales áreas que forman parte del esquema de -guerra de baja intensidad- y por ende, conflicto armado no convencional".<sup>65</sup>

En México, una de las principales causas de desequilibrio en temas de seguridad, se debe a que en la actualidad el crimen organizado, le ha presentado al Estado una tarea difícil de enfrentar, pues son grupos que tienen un grado alto de especialización, además de contar con recursos económicos y armamentos que les ha permitido posicionarse de manera importante, afectando la operación de las estructuras del Estado y de la Administración Pública, mediante actos de corrupción y sobornos.

---

<sup>64</sup> Fazio, Carlos, Terrorismo Mediático, la construcción social del miedo en México, México, Ed. Debate, 2013, pág.23.

<sup>65</sup> Astorga, Luis, Seguridad, Traficantes y Militares, México, Ed. Tiempo Dememoria TusQuets, pág.15.

Este posicionamiento, ha minado la actividad primaria del Estado, que es generar desarrollo económico, político y social y como consecuencia, en algunas zonas del país, ha llegado a tal debilidad que se han generado estructuras paralelas de control de los territorios, permitiendo así que las actividades criminales proliferen ante la ausencia de un Estado fuerte.

Durante el sexenio del Presidente Felipe Calderón, se asumió una estrategia basada en la militarización para combatir a los grupos del narcotráfico, inicialmente declarando una guerra en su contra, siendo el 4 de diciembre de 2006, cuando hizo el siguiente pronunciamiento "...tengan la certeza de que mi gobierno está trabajando fuertemente en la guerra a la delincuencia, de que se aseguren y respeten los derechos de cada quien, los derechos de propiedad y de inversión, de que se combata sin tregua la corrupción y se resguarden los derechos patrimoniales de vida y de libertad de todos".<sup>66</sup>

Para Clausewitz, la guerra clásica es la continuación de la política por otros medios, lo cual explica la dirección de la guerra desde los más altos niveles de la política de un Estado y consecuentemente implica el empleo del poder nacional, político, económico, social y militar, para hacer frente a una amenaza que afecta la Seguridad Nacional, la paz pública o los altos interés de la nación.

Es así que uno de los principales errores de la estrategia del sexenio de Felipe Calderón, fue probablemente de tipo discursivo, pues hablar de guerra contra el narcotráfico, le dio una mayor dimensión mediática al conflicto, debido a que el concepto de guerra en sí mismo, es una situación que Sun Tzu define correctamente como "...un recurso cuando otros medios han fallado".<sup>67</sup>

A través de este discurso, México se incorpora al proceso de militarización en América Latina, propuesto en los Principios de Williamsburg, de los que se desprende el concepto de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA), el cual comenzó a difuminar las diferencias entre los conceptos de Defensa Nacional y Seguridad Pública, además de realizar la

---

<sup>66</sup> Consultado en <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/25/nacional/871558>, el 16-06-2015.

<sup>67</sup> Tzu Sun, El Arte de la Guerra, México, Ed. Coyoacán.

reformulación conceptual de la seguridad y la defensa, pues se asumía el tema de la seguridad como multidimensional y compleja, además de delimitar la separación entre seguridad interna y la externa.

Como resultado, se dio paso al tratamiento de una diversidad de temas bajo la óptica de la seguridad, hecho que abrió las puertas para la “securitización” de las agendas gubernamentales y cambió la percepción mediante la cual el Estado, comienza a apoyar la idea de que la lucha contra el narcotráfico es lo suficientemente grave para justificar la noción de guerra y retomar la seguridad del sistema, esta sería la razón principal de permitir un paradigma de militarización como respuesta al problema de inseguridad en el país.

La consecuencia práctica de este proceso, es la alteración de las funciones tradicionales de las fuerzas armadas para implicarlas en cuestiones de seguridad, lo que fortalece una tendencia hacia la militarización de la seguridad interna y conlleva desajustes en los mecanismos de acción de las Fuerzas Armadas que están entrenadas para acciones militares y no para las tareas de policía y de control del orden público, con lo cual se promueve una militarización de las fuerzas policiales y una policialización de las Fuerzas Armadas, volviendo confusos sus límites y marcos institucionales y distorsionando sus funciones y misiones específicas.<sup>68</sup>

Asimismo, la asistencia de los Estados Unidos para el manejo de conflictos de baja intensidad en países de Latinoamérica y la militarización, han sido dos de las estrategias que se han implementado como parte del combate a los grupos de delincuencia organizada y terroristas, los que representan una amenaza para sus intereses.

Esta estrategia en lo que corresponde al narcotráfico, se ha centrado principalmente en la oferta y el aniquilamiento de los miembros de los cárteles de la droga, en lugar de establecer políticas de prevención para reducir la demanda.

---

<sup>68</sup> Castro, Gustavo Fabián, Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria. 1a ed. - Buenos Aires: Ser en el 2000, 2009. E-Book. Consultado en <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.html>, el 17-06-2015.

En este sentido, la Coalición para los Derechos Humanos para el combate a las estructuras clandestinas en Guatemala, argumenta que “...dada la política exterior norteamericana conducida en el hemisferio durante el siglo pasado, existen sospechas que la lucha contra el narcotráfico sea una fachada que esconda otra agenda basada en intereses geoestratégicos y la lucha por recursos, permitiendo que la concepción de delincuencia organizada pueda ser utilizada para perseguir opositores políticos y grupos subalternos y distraer de esta manera la persecución penal de los delitos graves relacionados a este fenómeno”<sup>69</sup>.

México no fue la excepción respecto a la implantación de los modelos de combate a la delincuencia organizada y la militarización, sin embargo para un país donde la soberanía y autodeterminación, han sido principios históricos rectores de su política exterior, era necesario contemplar un mecanismo distinto para mantener una influencia por parte de los Estados Unidos, al menos ante la mirada de la opinión pública, siendo a través de la cooperación bilateral con la puesta en marcha de la Iniciativa Mérida,<sup>70</sup> que se alcanzaría este objetivo.

Bajo este esquema de cooperación, no es raro pensar que exista una colaboración creciente con las diversas Agencias encargadas del cumplimiento de la ley y con organismos como el Comando Norte de los Estados Unidos, el cual extiende las posibilidades de injerencia de dicha nación mediante reuniones, planes de trabajo y actividades de inteligencia para el combate a la delincuencia, asumiendo que la cuestión medular de esta cooperación es la protección los Estados Unidos.

De acuerdo a información obtenida en el sitio web de WikiLeaks “...en 2008, la Marina firmó un Acuerdo General de Seguridad en la Información Militar (GSOMIA) y en Octubre 2008, el Comando Norte (NORTHCOM J2), visitó la

---

<sup>69</sup> Consultado en

[http://www.academia.edu/203487/La CICIACS Defensores de Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Pos-Guerra](http://www.academia.edu/203487/La_CICIACS_Defensores_de_Derechos_Humanos_y_el_Estado_de_Derecho_en_la_Pos-Guerra), el 08-08-2015.

<sup>70</sup> U.S.-Mexican security cooperation increased significantly because of the development and implementation of the Mérida Initiative, a counterdrug and anticrime assistance package for Mexico and Central America first funded in FY2008. Whereas U.S. assistance initially focused on training and equipping Mexican counterdrug forces, it now places more emphasis on addressing the weak institutions and underlying societal problems that have allowed the drug trade to flourish in Mexico. The Mérida strategy now focuses on (1) disrupting organized criminal groups, (2) institutionalizing the rule of law, (3) creating a 21st century border, and (4) building strong and resilient communities. As part of the Mérida Initiative, the Mexican government pledged to intensify its anticrime efforts and the U.S. government pledged to address drug demand and the illicit trafficking of firearms and bulk currency to Mexico.

Secretaría de Marina para una Conferencia sin precedentes centrada en intercambio de información de Inteligencia Militar respecto a contraterrorismo y antidrogas”.<sup>71</sup>

En lo que concierne a la sociedad civil, la militarización creó una situación de tensión, desconfianza y miedo, ya que a través de la difusión mediática y sistemática de la violencia, el Estado ataca no solo a los grupos criminales, sino a su propia población, inhibiéndolos de ésta manera, de cualquier manifestación o acción para recuperar su seguridad, además de que el Estado y sus instituciones han sido incapaces de preservar las garantías individuales de sus ciudadanos, permitiendo las conductas victimizantes por parte de las fuerzas del Estado, como son ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas y violaciones a los derechos fundamentales por parte miembros de las fuerzas armadas, lo que sin duda ha contribuido a un ambiente de impunidad.

“...Como lo recuerda Samuel P. Huntington en su obra *El Soldado y el Estado*, concluida la guerra por la independencia estadounidense, el Congreso dispuso disolver la fuerza regular militar de 700 hombres, sosteniendo que los ejércitos permanentes en tiempo de paz son inconsistentes con los principios de los gobiernos republicanos, peligrosos para las libertades de la gente y generalmente convertidos en máquinas destructivas para establecer el despotismo”.<sup>72</sup>

Podemos decir que la estrategia de militarización en México, recrudeció el conflicto derivado de las acciones de los cárteles del narcotráfico, pues aunado a la declaratoria de guerra de Felipe Calderón para su combate, existían también enfrentamientos entre grupos criminales rivales por el control de ciertos territorios del país, como fue el estado de Michoacán, dónde posteriormente se sumaría otro tipo de grupo armado con las recién formadas Autodefensas, lo que generó un escenario de grave conflictividad.

---

<sup>71</sup> Consultado en [https://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE98436\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE98436_a.html), el 09-08-2015.

<sup>72</sup> Ugarte, José Manuel, *Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades*. Consultado en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>, el 18-04-2014.



## **2.7. El caso del estado de Michoacán y la percepción de un Estado fallido.**

Una problemática más, que se suma al tema de la violencia en el país, es la percepción de inseguridad e ingobernabilidad, que tanto al interior como al exterior se tiene de México, en el que escenarios como Michoacán, Tamaulipas y Guerrero, han llevado a diversos medios de comunicación y actores internacionales a describirlo como un Estado fallido, tal es el caso de especialistas norteamericanos que entre los años 2008 y 2009, se refirieron a México como un Estado en proceso de ser fallido con señalamientos como los que se citan a continuación:

- "...En los peores escenarios para las acciones conjuntas de Estados Unidos y de hecho para el mundo, son dos grandes Estados que se deben mantener en consideración, pues pueden sufrir un rápido y súbito colapso: Pakistán y México... un México inestable podría representar un problema de seguridad interna de inmensas proporciones para Estados Unidos<sup>73</sup>.
- "...La crisis ha empujado a México a punto de convertirse en un Estado fallido".<sup>74</sup>

La declaración más reciente que otorga a México la condición de Estado fallido, es la realizada por el expresidente de Uruguay, José Mujica, quien dijo después del Caso Ayotzinapa<sup>75</sup> "... a uno le da una sensación, visto a la distancia, que se trata de una especie de Estado fallido, que los poderes públicos están perdidos totalmente de control, están carcomidos. Es muy doloroso lo de México"<sup>76</sup>

No obstante, es importante determinar cómo se ha catalogado a los Estados de acuerdo a su nivel de gobernabilidad y de estabilidad que son capaces de proveer

---

<sup>73</sup> Consultado en <http://fas.org/man/eprint/joe2008.pdf>, el 04-07-2015

<sup>74</sup> Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2011/08/22/politica/022a1pol>, 04-07-2007.

<sup>75</sup> El caso de "Ayotzinapa", se refiere a la desaparición forzada por parte de las fuerzas de policía del estado de Guerrero en presunta complicidad con el grupo criminal de los Guerreros Unidos, quienes fueron los responsables del asesinato y desaparición de los restos mortales de 43 estudiantes de la escuela normal de maestros de Ayotzinapa el mes de septiembre de 2014.

<sup>76</sup> Consultado en <http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/mexico-da-sensacion-de-ser-estado-fallido-mujica.html>, el 04-07-2015.

de manera constante en un entorno globalizado. En este sentido, el Cuaderno de Estrategia número 152 del Ministerio de Defensa de España, denominado Actores Armados no Estatales: retos a la Seguridad Global, clasifica a los Estados en tres niveles:

- En el primero se encuentran los Estados que disponen de sistemas políticos y económicos que funcionan efectivamente y exhiben altos grados de estabilidad interna.
- El segundo nivel son los Estados periféricos al primer grupo, que experimentan inestabilidad, presentan una baja legitimidad política, crisis periódicas, o en los que existen zonas en las cuales el gobierno no puede ejercer la soberanía interna, pero un elemento clave es que de manera esencial, el Estado no se encuentra amenazado en su totalidad y conservan alguna capacidad para proporcionar ciertos servicios públicos a la mayoría de la población.
- El tercer nivel, se refiere a los llamados Estados fallidos o ingobernables que no son capaces de proporcionar alguno de los servicios antes mencionados y experimentan largos periodos de crisis, conflicto y caos. Esto produce que el gobierno central pierda el control de amplias partes de su territorio en beneficio de señores de la guerra o grupos comunales, los cuales en muchas ocasiones son también incapaces de gobernar el territorio. En estos Estados la economía es pobre, la recaudación de impuestos cae, por lo que los ingresos estatales decrecen, al mismo tiempo que aumentan la corrupción y la criminalidad. El Estado pierde el control sobre el uso de la fuerza y otros actores tratan de ocupar su lugar.<sup>77</sup>

Sí bien en algunas partes del territorio mexicano, como consecuencia de las acciones de la delincuencia organizada, se muestran características de un Estado de tercer nivel, como son la pérdida de territorios, ingobernabilidad, surgimiento de grupos que disputan al Estado sus funciones, sean criminales o comunales y altos

---

<sup>77</sup> Cuadernos de Estrategia 152, Ministerio de Defensa de España, Actores Armados no Estatales: Retos a la Seguridad Global. Consultado en [http://www.iece.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_152\\_ActoresArmadosNoEstatales.pdf](http://www.iece.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_152_ActoresArmadosNoEstatales.pdf), el 04-07-2015.

niveles de corrupción, estos se manifiestan solamente en ciertas regiones de algunas entidades federativas, como es caso de Michoacán, pero esta condición no afecta la gobernabilidad de todo el país, lo que permite a México mantenerse dentro del segundo nivel de Estados.

Por su parte el Fondo para la Paz (Found for Peace), califica a los Estados como frágiles en sustitución del término fallido y en su reporte anual, en el que se evalúan veinte indicadores políticos, sociales y económicos por cada país, se obtiene una clasificación en la que México se posicionó en el lugar 105 en 2014 y 100 en 2015, entre un total de 177 países, en donde el nivel más alto de sustentabilidad lo mantiene Finlandia y el de mayor riesgo el recién creado Sudan del Sur.<sup>78</sup>

Este mismo reporte, en lo que se refiere al aparato de seguridad, que es el interés de esta investigación, evalúa aspectos como la existencia de los grupos rivales al Estado, sean rebeldes o beligerantes, los conflictos internos, la proliferación de armas ligeras, manifestaciones y protestas, muertes en los conflictos y golpes de Estado.

Sería importante entonces, que estos indicadores se utilicen de manera nacional, para poder realizar un análisis del conflicto en las entidades federativas y así identificar cuáles de ellas se encuentran en riesgo de colapsar y ser frágiles o fallidas, pues como se señaló anteriormente, si las características para evaluar a los países se aplicaran a cada estado en México, más de uno estarían en la lista de fallidos o frágiles, como podía ser el caso de Michoacán.

## **2.8. Antecedentes de la inseguridad en Michoacán y la relación con su posición geoestratégica.**

Michoacán, entidad federativa ubicada en el Occidente del país, con 217 kilómetros de costa del litoral en el Pacífico, localizada entre los estados de Guerrero, Jalisco, Colima, Estado de México, Querétaro y Guanajuato, muestra

---

<sup>78</sup> Dentro de los veinte indicadores del índice desarrollado por el Fondo para la Paz, se encuentran algunos como son legitimidad del Estado, Servicios Públicos, Derechos Humanos e Imperio de la Ley, Aparato de Seguridad, Intervención Externa, Pobreza, Refugiados y Presión Demográfica. Consultado en <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>, 04-07-2015.

una problemática particular, pues dicha posición geográfica lo mantiene con una posición privilegiada y estratégica.

En este sentido y respecto al fenómeno de las drogas en Michoacán, son más de cuatro décadas desde su origen, cuando los distribuidores colombianos comenzaron a tener cierta presión por parte de las autoridades de ese país y posteriormente de los Estados Unidos como resultado del Plan Colombia, siendo en ese punto donde el nuevo cártel de los Valencia tiene su auge y controla tanto la producción como el transporte de marihuana y cocaína con destino a los Estados Unidos.

El Cártel de los Valencia, como muchos de los grupos originarios mexicanos, realizaban sus actividades con un bajo perfil que les permitía vivir sin generar grandes sospechas, José Gil Olmos, en su libro Batallas de Michoacán, señala que las autoridades de los Estados Unidos, a través de la DEA, se reunieron en alguna ocasión con autoridades mexicanas y colombiana para tratar el tema de los Valencia, por ser considerados un grupo de enlace con cárteles de Colombia, primero con el del Norte del Valle y después con el de Medellín, quienes tenían como destino para sus mercancías la Ciudad de Texas, a lo que las autoridades mexicanas declararon que desconocían la existencia de este grupo criminal.<sup>79</sup>

En ese momento, la organización se volvió uno de los objetivos para las autoridades antinarcóticos norteamericanas por su poder económico y posición geoestratégica, que les daban una ventaja competitiva sobre los demás, primeramente con el control del Puerto Lázaro Cárdenas, que es una de las principales aduanas de entrada y salida de productos del país y posteriormente sus costas en el pacífico, que les permitían recibir la droga desde Colombia por medio de embarcaciones marítimas, en estos hechos radica una gran parte del éxito de éste cártel, pues dominaban de manera amplia todo el panorama desde Colombia, hacia los Estados Unidos y a los países asiáticos, principalmente China.

---

<sup>79</sup> Gil Olmos José, Las Batallas de Michoacán, Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto. Ed. Proceso. México. pág.76.

Es entonces cuando el Cártel del Golfo, comenzaría una guerra contra los Valencia y en poco tiempo con el apoyo de los Zetas, se hicieron del dominio de la región de tierra caliente, comenzando con una oleada criminal que llegó a afectar seriamente a la población de la mayor parte del estado de Michoacán.

Posteriormente, surge una nueva organización criminal denominada la Empresa, liderada por algunos personajes como Carlos Rosales Mendoza “alias” el Tísico, Servando Gómez Martínez “alias” la Tuta y Jesús Méndez Vargas “el Chango Méndez”, misma que tenía como finalidad terminar con los crímenes cometidos por otros grupos rivales, tales como el secuestro, la extorsión, asesinatos y el cobro de piso.

Tiempo después, este grupo daría origen a la Familia Michoacana, uno de los cárteles con mayor carga ideológica de las organizaciones criminales en México y que surgió como una forma de autodefensa contra los Zetas, que se habían constituido en el grupo dominante en la región.

En esta etapa se vivió una verdadera guerra de guerrillas entre grupos criminales, pues ambos tenían entre sus filas, expertos entrenados en temas de contrainsurgencia por miembros del ejército de los Estados Unidos, los Kaibiles de Guatemala y grupos insurgentes nacionales como el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

La Familia Michoacana, tendría en su líder Nazario Moreno González, la responsabilidad de expulsar a los Zetas del estado de Michoacán, hecho que se consumaría en el año 2010, sin embargo, con el tiempo su lucha se volvería en las mismas actividades criminales que comenzaron por combatir.

Con la muerte del líder del cártel, surge una nueva agrupación llamada los Caballeros Templarios, que continuarían con la misma actividad de los otros grupos, más algunas otras derivadas de su control territorial, como es el tráfico de acero hacia China y la recepción de sustancias y precursores químicos, lo que los posicionaría como uno de los cárteles más importantes del país.

A fin de conseguir el control del tráfico de drogas y del Puerto Lázaro Cárdenas, se daría lugar a una lucha entre varias organizaciones criminales para disputarles a los michoacanos esta zona estratégica, pues no solo tiene influencia sobre el pacífico, sino también en vías terrestres y ferroviarias a lo largo del país, lo que se denomina Hinterland y Foreland.<sup>80</sup>

**Imagen 5. Posición geográfica del Puerto Lázaro Cárdenas**



Fuente. <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/zona-de-influencia>.

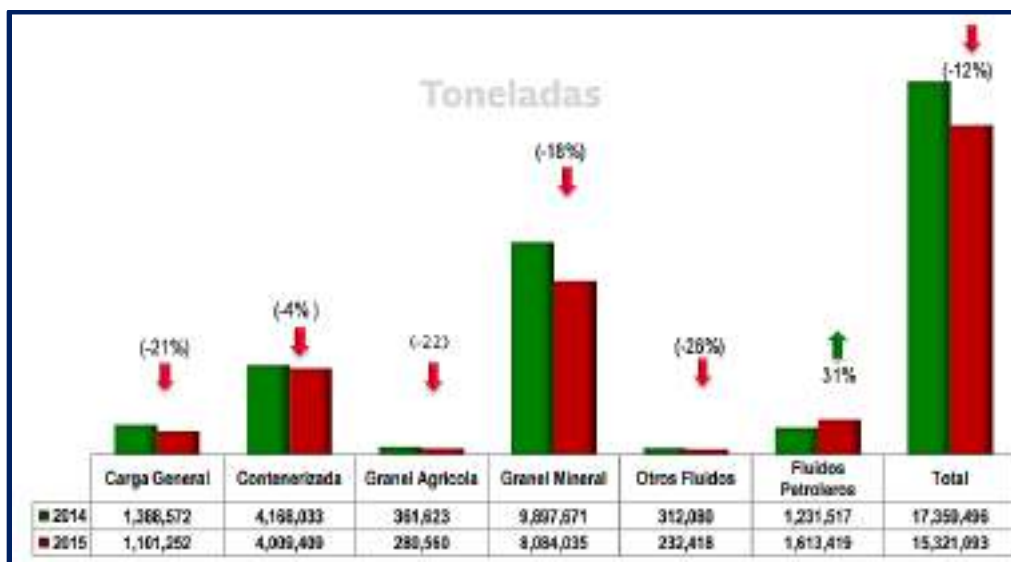
De acuerdo a las estadísticas respecto a los movimientos de exportación de cargas, podemos observar que un 55% de las mismas, corresponden al acero legalmente contabilizado como se establece en la gráfica siguiente:

**80 Hinterland.** El área interna de influencia del Puerto de Lázaro Cárdenas, se circunscribe a través de conexiones ferroviarias y carreteras a los Estados de Michoacán, Jalisco, San Luis Potosí, Morelos, Puebla, Veracruz, Tamaulipas, Distrito Federal, Querétaro, Edo. de México, Guerrero, Guanajuato y Nuevo León; área que abarca más de 60 millones de habitantes del país y genera más del 60% del PIB; Estados que en los que se localizan la mayoría de las plantas de producción del país y de mayor demanda de productos de consumo interno.

**Foreland.** El área externa influencia del Puerto Lázaro Cárdenas, se circunscribe a la Costa Oeste de Norte América con Estados Unidos y Canadá, con Centro América en Guatemala, El Salvador, Ecuador, Colombia, Panamá; en Sur América con Chile, Argentina, Perú y con la Cuenca del Pacífico Oriental, como Japón, Malasia, Filipinas, Singapur, Taiwán, Corea, Rusia, China, Taiwán, Indonesia, Tailandia, Pakistán, Nueva Zelanda, Sudáfrica, etc.

Consultado en <http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/hinterland-y-forelan-acerca-del-puerto-58>, el 26-05-2015

**Gráfica 4. Movimiento comparativo de carga entre abril 2015/2014.**



Fuente. [http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/documentos/estadisticas/mov\\_acumulado\\_buques\\_cierre.pdf](http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/documentos/estadisticas/mov_acumulado_buques_cierre.pdf)

La creación del mercado de venta ilegal de acero a las empresas chinas, ha generado una gran cantidad de ganancias al cártel de la Familia Michoacana y posteriormente a los Caballeros Templarios y no solo eso, sino que ha permitido también fortalecer sus redes de tráfico internacional de drogas sintéticas con productos para su elaboración (precursores) de procedencia china.

Esta fue una de las principales causas que facilitó a los grupos criminales sentar las bases de su poder en el estado, sin embargo existen otras variables que se deben considerar para entender cómo Michoacán, llegó a tener, lo que se denomina un estado paralelo, en el que no operaba el poder político, "...El término "estado paralelo" está ahora siendo utilizado con mayor frecuencia para describir la existencia de un nexo clandestino entre el liderazgo político formal, las facciones al interior del aparato del Estado, el crimen organizado y/o los expertos en violencia".<sup>81</sup>

Sería entonces que esta infiltración del narcotráfico en la política, generó una debilidad institucional, a tal grado que en el año 2010, se da un operativo para detener por parte del Gobierno Federal, a más de 30 funcionarios estatales de

<sup>81</sup> Santos Villareal, Gabriel Mario. Estados Fallidos: definiciones conceptuales, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de diputados, 2009.



Michoacán, lo que sin duda representaba una alerta seria respecto a la pérdida de control de las autoridades sobre su territorio.

## **2.9. Michoacán y la Guerra de Baja intensidad.**

El modelo establecido en el estado de Michoacán para el combate a la delincuencia y las condiciones geoestratégicas, tanto a nivel nacional como internacional para la distribución de mercancías lícitas e ilícitas, ha creado un grave conflicto por el control territorial entre actores no estatales, como se describe a continuación:

Desde la perspectiva de la delincuencia, existen tres elementos a tomarse en cuenta: 1) las disputas por el control territorial por parte de los cárteles y organizaciones criminales, 2) el control ejercido a través del uso de la violencia y extorsiones en diversas actividades productivas y socioeconómicas, lo que le ha dado cuantiosas capacidades financieras a estas organizaciones y 3) la corrupción e impunidad en la investigación de las actividades criminales y su castigo, que se han favorecido por el poder económico de los delincuentes.

Un factor adicional a considerarse, es el surgimiento de las llamadas Autodefensas (grupos civiles armados) en diversas zonas del estado de Michoacán, como contención y combate de las actividades criminales en contra de la sociedad, su libertad y su propiedad.

El último actor no estatal, que de alguna manera se mantiene en un estado latente hasta el momento, es el grupo guerrillero Ejército Popular Revolucionario (EPR), el cual se manifestó respecto a que "...la legalización de los grupos paramilitares en Michoacán, es una nueva forma del paramilitarismo institucionalizado en México, componente activo de la estrategia contrainsurgente y de los planes de Guerra de Baja Intensidad (GBI)"<sup>82</sup> a los que vincula con las autoridades militares regulares.

En lo que se refiere a las autoridades locales y federales, mantienen el uso legítimo de la violencia para el mantenimiento de la paz y el orden público, lo que

---

<sup>82</sup> Consultado en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/01/31/autodefensas-de-michoacan-creacion-del-estado-epr/>, el 04-07-2015.



se ha fortalecido en el estado de Michoacán con los operativos de despliegue de Fuerzas Federales para la recuperación de las zonas controladas por la delincuencia organizada y el desmantelamiento de sus estructuras organizativas.

Todos estos elementos, soportan la idea de que la situación en Michoacán está dentro del espectro de un conflicto de baja intensidad, pues como menciona Gerardo Rodríguez Sánchez Lara "...la situación en Michoacán debe ser vista como una guerra de baja intensidad que el Estado mexicano está librando al interior de sus fronteras contra fuerzas irregulares. Es una guerra porque hay actores en conflicto con capacidad de fuerza para imponer su voluntad en distintos territorios: el gobierno de la República, grupos de delincuencias organizadas y paramilitares".<sup>83</sup>

## **2.10. Estrategia del Gobierno Federal para el combate a la delincuencia en el estado de Michoacán.**

El inicio de la administración del Presidente Peña Nieto, con distintos acontecimientos que complicaron la agenda de seguridad en el país, dio lugar a replicar el modelo colombiano para modificar la estrategia mediante una clara asesoría extranjera y decidiendo a principios del año 2013, contratar como asesor al General Óscar Naranjo Trujillo, nombrado como el policía número uno del mundo y formado por los Estados Unidos en la doctrina de las guerras contra el narcotráfico, la guerrilla en Colombia y experto en guerras de baja intensidad, quien fue un aliado estratégico para preservar los interés norteamericanos en Colombia y en acertar fuertes golpes a los grupos del narcotráfico colombiano, como parte de la estrategia antinarcóticos del Plan Colombia para desarticular los Cártels de Cali y Medellín.

No obstante, la historia del General Naranjo no puede estar separada de la estrategia utilizada como base del combate a los grupos guerrilleros y cártels de la droga en Colombia a través de la creación y apoyo de grupos paramilitares, los

---

<sup>83</sup> Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, Michoacán: guerra de baja intensidad. Consultado en <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/03/Articulo-Opinion-Michoacan-guerra-de-baja-intensidad.pdf>, el 27-06-2015.

cuales realizaron miles de ejecuciones, volviéndose uno más de los actores relacionados con la violencia.

Sin embargo, el paso del General Naranjo por México, sería breve y ante las críticas basadas en la comparación de los modelos de autodefensas colombianas y las recién creadas en Michoacán, éste decide renunciar y regresar a Colombia, no sin antes haber sentado las bases de estos grupos para combatir a los cárteles y recuperar los territorios estratégicos del Estado, surgiendo unos meses después de su salida del país, un conflicto de baja intensidad entre el Gobierno y los paramilitares contra los cárteles de la droga.

### **2.10.1. Surgimiento de las Autodefensas**

Las Autodefensas aparecen a principios del año 2013, con una idea fundamental de defensa en contra de las actividades de la delincuencia organizada en sus comunidades, son grupos de civiles armados, conformados principalmente por agricultores y ganaderos, que tomaron en control de la seguridad pública ante la desconfianza en las autoridades locales.

Estas Autodefensas afirmaban que su movimiento era una respuesta legítima de los habitantes de sus comunidades ante las extorsiones, secuestros, asesinatos, violaciones y otros abusos de los criminales, además de que denunciaban la colusión de las autoridades con la delincuencia.

Las primeras localidades donde aparecieron fueron La Ruana y Tepalcatepec, en los límites de Michoacán con Jalisco, en febrero de 2013. Un año después, unas 30 poblaciones de 20 municipios crearon sus grupos de autodefensas.<sup>84</sup>

De acuerdo a la tipología municipal para Michoacán establecida en el año 2005, por Hugo Amador Herrera Torres<sup>85</sup>, se observa que solo cuatro municipios en los que se contaba con presencia de grupos de autodefensas, se podían catalogar

---

<sup>84</sup> Consultado en <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/10-cosas-que-debes-saber-para-entender-el-conflicto-en-michoacan>, 05-07-2015.

<sup>85</sup> Herrera Torres Hugo Amador, Evaluación del desempeño municipal, Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán, Ed. INAP, Cuajimalpa, México, pág.103.

como urbanos: Uruapan, Lázaro Cárdenas, los Reyes y Pátzcuaro, los demás se encontraban en la categoría de rurales o semiurbanos.

**Imagen 6. Mapa sobre la presencia de Autodefensas en Michoacán.**



Fuente: <http://www.insightcrime.org/images/vigilantemap.jpg>

El autor Mario Alberto Góngora Villareal,<sup>86</sup> proporciona una clasificación derivada de la Agenda Nacional de Riesgos 2012, realizada por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en la que se menciona que los antagonismos a la Seguridad Nacional son: delincuencia organizada, subversión y grupos anti sistémicos, entre otros. Los grupos de autodefensa, por lo tanto los podemos incluir en la tercera categoría de acuerdo a lo siguiente: “...son Nuevos Movimientos Sociales (NMS) que han evolucionado y que sólo buscan modificar el

<sup>86</sup> Góngora Villareal, Mario Alberto, Grupos de autodefensa ¿un problema o una solución para la inseguridad del país?, Revista del centro de Estudios Superiores Navales. Consultado en [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas\\_completas/2013-2.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2013-2.pdf), el 27-06-2015.

sistema de forma parcial o en beneficio del propio movimiento; se sub clasifican en ecologistas o medioambientalistas; pro-derechos humanos; pacifistas o movimientos por la paz y alternativos o comunitarios”. Esta última parte es la que refiere a los grupos de autodefensas.

Sin embargo, esta idea puede aplicarse de manera más clara a las policías comunitarias auténticas, las cuales por razones especiales, deciden regirse por sus propios sistemas jurídicos, de seguridad y justicia.

Existen algunos rasgos que las autodefensas, efectivamente en su origen pueden compartir con las policías comunitarias, pero en muchas ocasiones son utilizadas como grupos de choque, apoyados o al menos tolerados por las autoridades por tratarse de una manera de contener y combatir algún grupo que ejerce una actividad contraria al Estado, no obstante siempre hay un riesgo de que se pierda el control de este tipo de movimientos.

Michoacán, es un caso particular en el que con el surgimiento de presuntos grupos de autodefensa ha dado lugar, en ocasiones anteriores, a los cárteles más poderosos del estado, como fue en su momento el de la Familia Michoacana y posteriormente los Caballeros Templarios, que se armaron para combatir al cártel de los Zetas y expulsarlos del estado, por eso la existencia de estas agrupaciones, es siempre un riesgo a la seguridad de las instituciones gubernamentales.

No obstante, un detalle que llamaba la atención sobre la composición de los nuevos movimientos de Autodefensas, fueron sus recursos, armamentos, el alto grado de organización que presentaban y los vehículos en los que se trasladaban, los cuales argumentaban haberlos obtenido de los decomisos realizados a los Caballeros Templarios.

#### **2.10.2. Implantación del Comisionado para la Seguridad y Desarrollo para el estado de Michoacán**

Con la llegada del Gobierno Federal al estado de Michoacán, al inicio del año 2014, ante la falta de gobernabilidad en la entidad y debido al brote de autodefensas, el Gobernador Fausto Vallejo Figueroa, de quien serían

posteriormente señaladas su relaciones con grupos del crimen organizado, cedió en un hecho sin precedente, el poder de gobernar, al emisario del Ejecutivo Federal, bajo una figura “sui generis” que se denominó como Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo para Michoacán, misma que recaería en Alfredo Castillo, un funcionario de confianza del Presidente Peña Nieto.

El Comisionado, se erigió como un Órgano Desconcentrado<sup>87</sup> de la Secretaría de Gobernación, con la encomienda principal de “...formular y ejecutar políticas, programas y acciones orientadas a la prevención de delitos, fortalecimiento institucional, reconstrucción del tejido social, restablecimiento de la seguridad y desarrollo integral en el estado de Michoacán y aplicarlas en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales”.<sup>88</sup>

Con este hecho, el Gobierno Federal estableció una referencia nueva respecto al pacto federal y comenzó una ofensiva para erradicar a los grupos criminales de territorio michoacano, particularmente fue una cacería en contra de los Caballeros Templarios, para lo que se sirvió de las recientes formadas Autodefensas.

Esta complicidad se observó en el desarrollo de los operativos entre las fuerzas federales y las Autodefensas, en los que todo parecía indicar que el contingente federal (Policía Federal y SEDENA) solo daba seguridad perimetral, lo cual dejaba ver que existía un pacto implícito para operar bajo un esquema de coordinación.

Se podía percibir también, que las autoridades trabajaban de manera coordinada con las Autodefensas, pues la información de inteligencia para la localización de los miembros de los Caballeros Templarios, solamente podía venir de fuentes gubernamentales, pues era demasiado exacta y profesional para un grupo improvisado de defensa, sin embargo este modelo de proximidad con las

---

<sup>87</sup> De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 17. Señala que “...Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, podrán contar con sus Órganos Administrativos Desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. Consultado en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_130515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_130515.pdf), el 27-06-2015.

<sup>88</sup> Consultado en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014), el 26-01-2015.

comunidades puede funcionar para establecer cuerpos de policía eficientes en un futuro.

Otro de los hechos que reforzaron las teorías de la complicidad entre ambos actores, fueron muchas de las negociaciones entre los líderes de las Autodefensas, Hipólito Mora y José Manuel Mireles con la Secretaría de Gobernación, que derivaron el 27 de enero de 2014, en la firma del Acuerdo de Tepalcatepec, en el cual se señala que "...los Gobiernos de la República y del estado de Michoacán concurren a éste Acuerdo con la convicción de reconstruir la tranquilidad y el orden público desde un enfoque integral que abarque los aspectos sociales, económicos y culturales, para lo cual es indispensable utilizar todas las herramientas y mecanismos legales para lograr un ambiente de institucionalidad duradera y estable", <sup>89</sup> incorporando a las Autodefensas a los Cuerpos de Defensa Rurales, debiendo registrar las armas que poseían ante la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por su parte el Ejército Popular Revolucionario, emitió un comunicado el 31 de enero de 2014, señalando "Que nadie se confunda, en Michoacán los llamados grupos de Autodefensa o guardias comunitarios, son paramilitares que obedecen a la lógica del paramilitarismo ramplón del siglo XXI, promovido y patrocinado desde las entrañas del imperialismo estadounidense en su estrategia contrainsurgente y agresión permanente a los pueblos de América Latina y el mundo. Lo que está aconteciendo en la región de tierra caliente y la costa michoacana es parte de una ofensiva policiaco-militar y paramilitar..." <sup>90</sup>

Posteriormente, a casi un año del Acuerdo se daría un enfrentamiento entre grupos antagónicos de la Fuerza Rural de Michoacán, por un lado el grupo de Hipólito Mora y del otro Luis Antonio Torres, alias "El Americano", lo que habla de la falta de control por parte de las autoridades militares y de los intereses particulares que estos grupos pueden tener aún.

---

<sup>89</sup> Consultado en [http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Acuerdo\\_de\\_Tepalcatepec](http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Acuerdo_de_Tepalcatepec), el 05-07-2015

<sup>90</sup> Consultado en <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/01/31/autodefensas-de-michoacan-creacion-del-estado-epr/>, el 04-07-2015.

A pesar que durante mucho tiempo se habló de que el combate al narcotráfico en México se había colombianizado, nunca estuvo más cerca de ser verdad, pues la creación de las Autodefensas, generó un sin precedente hecho de autogobiernos que van en contra de los ideales democráticos y de las leyes nacionales, lo que cuestiona sin duda alguna el pacto social, no importando que éstos grupos de choque colaboren con el gobierno para la recuperación de zonas rurales, siempre se encontrarán al margen del Estado de Derecho.

De acuerdo a Amnistía Internacional, los paramilitares en Colombia tienen su origen en los grupos de «Autodefensa» civiles legalmente constituidos, creados por el ejército colombiano para actuar como sus auxiliares durante las operaciones de contrainsurgencia<sup>91</sup>. Hasta el momento, es importante señalar que en México se ha utilizado este modelo para disfrazar las operaciones del Ejército en el combate a grupos de delincuencia organizada y no propiamente contra terroristas, sin embargo no sería raro que en una etapa futura se inserten al conflicto a los grupos insurgentes durmientes para crear la percepción de un escenario terrorista y continuar con la estrategia en el país.

### **2.10.3. La creación de la Gendarmería Nacional**

Como consecuencia de los conflictos en diversos estados, como son Michoacán, Tamaulipas y Guerrero entre otros, las autoridades federales propusieron la formación de 5 mil elementos de una nueva fuerza encargada de la seguridad en zonas de conflicto y rurales, como apoyo a los gobiernos locales para el restablecimiento del orden público, lo que se denominaría Gendarmería Nacional.

La Gendarmería se crea en base a los modelos francés y colombiano como una policía militarizada de proximidad social con una perspectiva comunitaria, con el fin de fortalecer la gobernabilidad territorial bajo un mando civil, la Gendarmería francesa por ejemplo es entrenada con el objetivo de proteger al ciudadano, igual que la policía, pero también salvaguardar el Estado y defenderlo militarmente.

---

<sup>91</sup> Déjenos en Paz, La población civil, víctima del conflicto interno armado en Colombia, Amnistía Internacional. Consultado en [www.amnistia.org](http://www.amnistia.org)

El objetivo de la Gendarmería Nacional, que por decreto Presidencial se incorporaría como la séptima división en la estructura de la Policía Federal, sería en un futuro retomar las funciones de seguridad pública en caso de conflicto al interior de las entidades federativas como apoyo a las autoridades locales.

En definitiva la visión centralista de la seguridad, es una de las causas principales de la generación de conflictos en el país, pues mientras los estados no fortalezcan sus policías y las capaciten para preservar la Seguridad Pública e identificar los posibles riesgos que puedan escalar a un problema de Seguridad Interior, no será suficiente la creación de nuevas policías o divisiones de las mismas, ni tampoco la participación de los cuerpos militares en las funciones de seguridad, pues a casi una década de la declaratoria de guerra contra el narcotráfico de Felipe Calderón, la situación de conflictividad se mantiene en distintas regiones del país.



### **CAPÍTULO III. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UN SISTEMA FEDERAL DE SEGURIDAD INTERIOR PARA EL COMBATE A LA DELINCUENCIA.**

#### **3.1. El papel de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior**

En el libro Seguridad Nacional y Seguridad Interior, Arturo Alvarado<sup>92</sup>, refiere que “Los militares han sido capaces de cambiar la definición y forma de sus objetivos de la Seguridad Nacional a la Seguridad Interior, al transformar sus antiguas tareas de defensa por las nuevas -amenazas- internas. Las Fuerzas Armadas se han imputado nuevas funciones y jurisdicción, en la mayoría de los casos en competencia o en conflicto con las policías nacionales...”

De acuerdo al Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, se tiene como objetivo promover la seguridad del Estado mexicano por medio de una política multidimensional, que anticipe aquellas tendencias internas y externas que pueden poner en riesgo el proyecto de Nación.

Como se ha mencionado anteriormente en esta investigación, el enfoque multidimensional de la OEA, tiene que ver con las amenazas a la seguridad, pues se argumenta que estas provienen de distintos orígenes, siendo esa la causa de la multidimensionalidad y en este enfoque las Fuerzas Armadas del Continente Americano, han sido participes activos en la construcción de la Agenda Regional de Riesgos.

Entonces, al referirse a una política multidimensional del Estado, el discurso y las acciones se dirigen a continuar con una fuerte participación del Ejército y otras Fuerzas Armadas. No obstante, no se debe perder de vista que la misma política multidimensional de la seguridad, propone que al frente de las Fuerzas Armadas, debe haber un mando civil que garantice los controles básicos indispensables de su actuación, para que los procesos de estas autoridades se enmarquen dentro de

---

<sup>92</sup> Alvarado, Arturo, La actuación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública en México y Brasil: Una visión comparada. Los grandes problemas de México tomo XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Ed. Colegio de México. México, D.F., pág. 230.

los ideales democráticos y garanticen que su operación sea con respeto a los Derechos Humanos.

En temas de Seguridad Interior, las Fuerzas Armadas tienen su fundamento de actuación en el artículo 89 constitucional en su fracción VI, que faculta al Presidente de la República a preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la Seguridad Interior y Defensa Exterior de la Federación.

Este planteamiento se refiere a casos específicos de la Seguridad Interior en los que el Presidente de la República, como Mando Supremo de las Fuerzas Armadas, puede realizar su despliegue, sin olvidar que es una potestad para casos de emergencia, sea natural o por una amenaza realizada por una potencia extranjera (en funciones de defensa) y no una facultad discrecional como parte de una política continental para el combate del narcotráfico, toda vez que se debe determinar, caso por caso y con la previa autorización del Poder Legislativo, su participación en temas de Seguridad Nacional e Interior, como se establece para los programas de auxilio a la sociedad.

Se debe de reconocer la importancia y el papel histórico de las Fuerzas Armadas en apoyo de la población en caso de desastres mediante los Planes DN III, "...como se establece en los artículos 1° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y los artículos 21 y 73 de la Ley General de Protección Civil, por conducto de las Regiones, Zonas, Unidades Militares y demás organismos, cooperan con los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), desarrollando actividades tendientes al apoyo a la población civil en casos de desastre"<sup>93</sup> por lo que como parte del esquema de Protección Civil, no se encuentra a discusión su participación, pues su especialización les permite trabajar en ese tipo de escenarios en casos de emergencia que son operaciones relativas a un tiempo y lugar determinados.

---

<sup>93</sup> Consultado en <http://www.sedena.gob.mx/actividades/plan-dn-iii-e>, el 12-08-2015.

Como parte del esquema de seguridad, el Programa para la Seguridad Nacional, muestra una clara tendencia a continuar con la militarización en el país, como se establece en las metas 1.2.4 y 1.2.5, en concordancia con el objetivo específico 2.2, para contribuir a la Seguridad Interior y la Defensa.

**Cuadro 2. Participación de las Fuerzas Armadas en el Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018.**

Meta Nacional	Objetivo de la Meta Nacional	Estrategias del Objetivo de la Meta Nacional	Objetivos Específicos del Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018
		1.2.1. Preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	1.1. Desarrollar e implementar los fundamentos normativos y operativos que dan sustento al funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional. 1.3. Desarrollar y divulgar la Cultura de Seguridad Nacional del Estado mexicano, para contribuir al conocimiento colectivo sobre el tema. 2.3. Contribuir al mantenimiento de un entorno internacional estable que favorezca los intereses y objetivos nacionales del Estado mexicano.
1. México en Paz	1.2 Garantizar la Seguridad Nacional	1.2.3. Fortalecer la Inteligencia del Estado mexicano para identificar, prevenir y contrarrestar riesgos y amenazas a la seguridad nacional.	1.2. Articular las inteligencias especializadas del Estado mexicano mediante el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Inteligencia. 2.1. Definir anualmente una Agenda Nacional de Riesgos con carácter <b>multidimensional</b> para promover la atención integral de los temas de Seguridad Nacional.
		1.2.2. Preservar la paz, la independencia y soberanía de la nación.	2.2. Fortalecer la capacidad de respuesta de las Fuerzas Federales para contribuir tanto al mantenimiento de la Seguridad Interior como a las tareas de Defensa Exterior de la Federación.
		1.2.4. Fortalecer las capacidades de respuesta operativa de las Fuerzas Armadas	
		1.2.5. Modernizar los procesos, sistemas y la infraestructura institucional de las Fuerzas Armadas.	

Fuente: [http://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa\\_SeguridadNacional.pdf](http://www.casede.org/BibliotecaCasede/Programa_SeguridadNacional.pdf)

### **3.2. Causas para no militarizar la Seguridad.**

Como parte de las propuestas de la investigación, la creación de un cuerpo que resguarde la Seguridad Interior de los estados de la República, es uno de los ejes básicos, sin embargo se plantea que esta organización tendría que dejar de lado las funciones militares, pues se ha constatado que la acción de militarizar la seguridad, sin duda genera múltiples excesos en la actividad del Estado.

Como se señaló anteriormente, la estrategia de militarizar la seguridad, fue instaurada por los Estados Unidos para el combate a las drogas en América Latina en la década de los 90's, a través del apoyo de su Ejército a los diversos gobiernos de la región, no obstante y refiriéndose a la participación norteamericana en estos conflictos, algunos funcionarios del Departamento de Defensa (DOD) en aquel entonces aseveraban que:

- La intercepción de la droga no funcionaría, pues esta acción solo incrementaría los costos para los narcotraficantes, pero nunca podrían contener por completo el contrabando hacia los Estados Unidos.
- Los militares no debían participar en la aplicación de la ley civil, pues se pensaba que su personal militar carecía de la preparación y la experiencia necesarias para abordar actividades en la defensa de la ley, expresándose los temores ante el potencial de socavar los derechos civiles y las garantías legales.
- Los militares quedarían expuestos a la corrupción.<sup>94</sup>

Las tres mencionadas características son esenciales, pues nos permiten entender porque la militarización en América Latina, ha creado fenómenos tales como los escuadrones de la muerte, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, violaciones a los derechos humanos y corrupción por parte de las fuerzas armadas, asimismo grupos desertores de las fuerzas militares, como es el caso de los Zetas, han desestabilizado y generado innumerables acciones de violencia en distintas regiones de México.

---

<sup>94</sup> Smith Peter H. compilador, El combate a las drogas en América Latina, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Otra causa por la que la seguridad del Estado debe permanecer alejada de las acciones militares, es que múltiples acontecimientos involucran a altos funcionarios ex militares a cargo de la Seguridad Pública y la Procuración de Justicia en actos de corrupción, como fue el renombrado nexo con grupos criminales del primer Zar antidrogas del país, José de Jesús Gutiérrez Rebollo, quien sería condenado a prisión por cargos referentes a delincuencia organizada, principalmente por sus vínculos con el Cártel de Juárez, o posteriormente el caso de la Operación Limpieza en el año 2008, en la que diversos funcionarios de la Procuraduría General de la República, entre los que se encontraban exmilitares, fueron vinculados con el grupo delictivo de los Beltrán Leyva, a los que les transmitían información sensible sobre operativos e investigaciones en su contra.

Algunas más de las razones por las cuales mantener la Seguridad Pública e Interior, sin influencia de los cuerpos militares, son los constantes señalamientos sobre ajusticiamientos y desapariciones forzadas<sup>95</sup>, como son los casos de Tlatlaya y Ayotzinapa.

Respecto al primer caso, refleja una acción directamente perpetrada por las fuerzas armadas como responsables de abatir a un supuesto grupo de delincuentes, lo que representa una clara violación a los derechos humanos, pues este tipo de vocablos militares fomentan que los miembros de sus instituciones actúen tal y como lo realizarían en tiempo de guerra de alta intensidad.

El término abatir es utilizado en diversos momentos después de los hechos derivados del caso Tlatlaya, tales como: "...resultando abatidos veintiún personas del sexo masculino y una del sexo femenino", "Una vez controlada la situación, procedió a revisar el interior de la bodega, percatándose que se encontraban varios delincuentes abatidos", "...personal militar fue agredido por elementos de la delincuencia organizada, repeliendo la agresión habiendo abatido a veintidós

---

<sup>95</sup> De acuerdo al Artículo 215-A, del Código Penal Federal: comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

civiles”<sup>96</sup> en todos ellos éste término tiene que ver con la privación de la vida de los delincuentes, lo que demuestra que el adiestramiento de las fuerzas armadas no es adecuado para asegurar a los presuntos criminales en un marco de justicia y respeto a los derechos humanos.

Por su parte, la desaparición forzada de los estudiantes de la Escuela rural de Ayotzinapa, representa una falta de credibilidad constante sobre la nombrada verdad histórica descubierta por el Estado, ya que si bien es cierto que la policía de Guerrero se ve claramente involucrada en los hechos de privar de la libertad a los estudiantes, las fuerzas militares quedaron bajo sospecha, pues las solicitudes de la sociedad civil y los organismos de Derechos Humanos para hacer búsquedas de restos humanos en sus cuarteles y recientemente con la visita del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en la materia, que propuso entrevistar a los miembros del vigésimo séptimo del batallón en Iguala, es un acontecimiento que deja en entredicho su participación en estos actos, sobre todo ante las negativas del mando castrense para que éstas se lleven a cabo.

Un suceso más relacionado con desapariciones forzadas se realizó en el estado de Zacatecas, donde siete personas fueron secuestradas y asesinadas con tiro de gracia en la nuca, actos en los que según las investigaciones, habrían participado cuatro funcionarios militares a quienes se puso a disposición de las autoridades judiciales<sup>97</sup>.

A estos actos, se sumó otro homicidio más en Aquila, Michoacán, como consecuencia de una intervención militar en esta comunidad, en donde murió un menor de 12 años, víctima de disparos de arma de fuego de miembros militares, actos que fueron señalados como inadmisibles por la Red por los Derechos de la Infancia en México y que son investigados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

---

<sup>96</sup> Consultado en <http://aristequinoticias.com/0307/mexico/revira-el-centro-prodh-a-la-segob-sobre-la-orden-de-abatir-delincuentes/>, el 20-07-2015.

<sup>97</sup> Consultado en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/militares-van-a-juicio-por-desaparicion-forzada-y-homicidio-en-zacatecas.html>, el 20-07-2015.

### **3.3. La necesidad de descentralizar la Seguridad**

La problemática de seguridad del país, se debe a una pérdida de control por parte de las autoridades de las funciones básicas de seguridad, como se ha explicado en el capítulo anterior en lo referente al estado de Michoacán, en donde las autoridades no cumplían con las funciones esenciales para salvaguardar la seguridad de la sociedad y la estabilidad de las instituciones, derivando en una debilidad gubernamental e infiltración de los grupos criminales a las estructuras de gobierno, llegando a obtener un control paralelo al estado, lo que sin duda propició que tanto las instituciones de seguridad pública, como las de procuración de justicia en la entidad federativa, hayan sido rebasadas por las organizaciones criminales.

Partiendo de esta explicación, se debe entender que los conflictos se originan desde la base de la estructura estatal, que son los municipios, en donde los grupos criminales encuentran las condiciones para proliferar y tomar dimensiones que sobrepasan a la materia de la seguridad pública.

Diversas organizaciones criminales se han desarrollado y establecido en el seno de las entidades federativas que muestran una debilidad estructural e institucional y que en muchos casos, terminan por dominar de manera clara, grandes extensiones territoriales que pueden ser parte de dos o tres estados limítrofes.

Es indispensable que el pacto federal de México, recobre la esencia de sus componentes básicos, el cual se encuentra en los municipios y a través de sus 32 entidades federativas como parte integral de un todo, porque se ha demostrado que los despliegues de fuerzas de las Instituciones Federales en apoyo de la seguridad de los estados, no son suficientes para la cantidad de hechos que se presentan actualmente.

Hoy más que nunca se requiere que el modelo federal, con fuertes rasgos centralistas implementado en México, deje de serlo, pues existe una necesidad apremiante de darle a las entidades federativas la responsabilidad de garantizar, como estados soberanos, el bienestar, la seguridad pública y el orden interior de

sus demarcaciones geográficas, pues la ausencia de capacidades organizativas, formativas, logísticas y de equipamiento de las autoridades encargadas de procurar justicia y seguridad, no se han desarrollado lo suficiente para enfrentar los fenómenos criminales que operan a su interior.

Esta idea tiene algunas acepciones que son de suma importancia para el desarrollo de mecanismos que privilegien el fortalecimiento de los estados en temas de seguridad, tales como:

- **El Mando Único.-** A pesar de que los fenómenos criminales se gestan en las bases municipales, estos rápidamente se traslada de un lugar a otro, evadiendo así a las autoridades, por lo que si cada uno de los municipios tiene una jurisdicción, no podría actuar más allá de sus límites. Este argumento fortalece la idea sobre la existencia de un Mando Único que tenga a su cargo las unidades de investigación y seguridad pública para la toma de decisiones de manera más precisa y coordinar estos cuerpos a fin de efectuar operaciones e investigaciones más efectivas, sin embargo, el Mando Único no debería erradicar a las policías municipales, sino generar las capacidades humanas, operativas y técnicas para su desempeño.
- **Mando Mixto.-** Después de las discusiones sobre la propuesta de la Presidencia para la reforma constitucional respecto a la instauración del Mando Único, el Senado de la República aprobó esta reforma, pero con un modelo distinto que busca una mayor coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad, así como el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la aplicación de la ley. Para este fin se planteó un esquema denominado Mando Mixto, por considerar que todas las entidades de los tres niveles de gobierno son encargadas de la seguridad pública.

Este nuevo enfoque sobre la coordinación interinstitucional, adicionalmente establecerá los mecanismos que regulen la Seguridad Pública en el país, de conformidad a la Ley General en la materia y el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con el objetivo de fortalecer la coordinación y



distribución de competencias en materia de seguridad y de esta manera coadyuvar a establecer políticas más eficientes.

- **Policías acreditadas.**- Los modelos de una policía acreditable tienen que ver con un nivel de confiabilidad y capacitación de cada uno de los miembros del sistema de seguridad pública estatal, lo cual disminuye los posibles actos de corrupción y vinculación con organizaciones criminales, para lo que se vuelve indispensable que los salarios y gratificaciones de los cuerpos policiales sean mejorados para profesionalizar sus servicios.

Sin embargo, cuando éstas policías no son capaces de enfrentar a las organizaciones criminales y sus acciones desestabilizadoras, o más grave aún, que inclusive formen parte de las mismas, es necesario contrarrestar sus operaciones a través de identificar y combatir las diversas causas que pueden generar estas afectaciones de las condiciones de seguridad pública e interior en sus entidades federativas, como se estableció en el árbol del problema planteado en el capítulo primero de esta investigación.

Con relación a este tema, Miguel Ángel Osorio Chong, Secretario de Gobernación, declaró que no existiría apoyo para estados incumplidos<sup>98</sup>, lo cual comienza a responsabilizarlos respecto a la capacitación y profesionalización de sus cuerpos policiales, ya que en algunas entidades la función de seguridad que estos han dejado de cumplir, ha recaído en las instituciones federales, como es el Ejército, la Marina, la Policía Federal y el Centro para la Investigación en Seguridad Nacional (CISEN), las que llegan a suplir a los cuerpos encargados del orden y de los que parece ser competencia única el combate a la delincuencia organizada.

De este contexto, se desprende la propuesta de esta investigación, misma que consiste en plantear desde una perspectiva distinta, soluciones a las problemáticas que rebasan la Seguridad Pública y que se encuentran dentro de una esfera poco comprendida como es la Seguridad Interior, para lo que se pretende analizar una figura constitucional que se encuentra desde sus orígenes

---

<sup>98</sup> El gobierno de la República retirará al Ejército, la Marina y la Policía Federal de los estados que no se comprometan con la Seguridad y no estén formando policías profesionales con reconocimiento. Consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2015/10/23/sin-apoyo-federal-estados-incumplidos>, el 22-07-2016.

en los ideales independentistas y federalistas del país: la Guardia Nacional, vista como un modelo de descentralización y de fortalecimiento de las capacidades de los cuerpos de seguridad de los estados para garantizar la estabilidad, su soberanía y restituir en caso de necesidad, el orden interior.

### **3.4. La figura de la Guardia Nacional**

Se entiende por Guardia Nacional, a las fuerzas militares voluntarias de cada estado de la Federación, que el Gobernador puede invocar en tiempos de desorden civil o un desastre natural y que a través de las órdenes del congreso y presidenciales, puede ser puesta al servicio del ejército regular.<sup>99</sup>

Es importante resaltar que como menciona José Manuel Villalpando César, en su texto titulado: La Evolución histórico Jurídica de la Guardia Nacional en México, “...en primer término, conviene recordar que la Guardia Nacional es una institución de naturaleza eminentemente federalista. No es una exageración de la soberanía de los estados, sino que es la mínima fuerza pública con que cuenta cada uno de ellos para que sus ciudadanos puedan cumplir con el mandato de colaborar en la defensa del país y contribuir a conservar el orden interno.

De ahí se desprende la importancia de contemplar, que a pesar de que los orígenes de la figura de la Guardia Nacional se vinculan a una acción de defensa a través de una organización de milicias, la realidad en la actualidad de México es eminentemente distinta y aunque los riesgos y las amenazas han agravado los conflictos, se cuenta con instituciones y sistemas más estructurados que las viejas milicias.

Siendo así que el reto consiste en tratar de diversificar y retomar el concepto de Guardia Nacional para fortalecer un federalismo auténtico, que robustezca las capacidades de reacción de los estados para garantizar el orden y la Seguridad Interior y sobre todo que no esté necesariamente vinculado a la función militar,

---

<sup>99</sup> Consultado en <http://www.dictionary.com/browse/national-guard>, el 24-06-2016

pues como se ha señalado en distintas ocasiones, lo que se busca es la no militarización de la seguridad en los estados.

Partamos de la idea que todo conflicto interno, surge en los municipios y de manera posterior se puede generalizar en los estados, en donde de no atenderse de forma correcta, puede generar una amenaza a la Seguridad de la Nación.

Es imperativo por esta razón, que los estados tengan una fuerza capaz de cumplir con los retos en materia de seguridad que la modernidad les presenta y esto tiene que ver con una estrategia planteada por las autoridades federales e implementada por las estatales, pues el valor agregado de una iniciativa como ésta, es la construcción de un sistema que de manera conjunta, lleve a cabo las acciones necesarias para integrar las funciones federales y locales en caso de amenazas y riesgos a la Seguridad Interior.

Una de las características de las Guardias Nacionales, es que a diferencia de las Fuerzas Armadas permanentes, serían 32 integrantes del pacto federal, bajo un mando civil ejercido por el Gobernador de cada estado y que en caso de conflicto interno, el Presidente de la República podría, previa autorización del Congreso de la Unión, llamar a las Guardias Nacionales de los estados en auxilio de las fuerzas de otra u otras entidades federativas.

Una definición que ejemplifica el actuar de la Guardia Nacional, la podemos encontrar en la misión de este organismo en los Estados Unidos, que señala que la Guardia Nacional sirve tanto a su comunidad como a su país, pues sus miembros pueden ser desplegados por sus Gobernadores o el Presidente de los Estados Unidos, dependiendo de dónde se requiere su presencia. La Guardia Nacional es capaz de responder en casos de emergencias domésticas, misiones de combate en el extranjero, operaciones antinarcóticos y misiones de reconstrucción entre otros<sup>100</sup>.

Como se observa, sus funciones son diversas y se pueden confundir tanto con las acciones de Fuerzas Armadas permanentes, como con las de las policías

---

<sup>100</sup> Consultado en <http://www.nationalguard.com/guard-faqs#faq-453>, el 09 de julio de 2015.

especializadas, sin embargo, poseer una fuerza que mantenga estas facultades a nivel estatal, coadyuvaría en la mejora de los procesos de investigación y reacción en contra de los grupos criminales que plantean un riesgo a la estabilidad, la gobernabilidad y la seguridad de los estados.

De acuerdo a nuestra Carta Magna, se establece respecto a la Guardia Nacional lo siguiente:

- Puede portar armas de uso exclusivo de las Fuerzas Armadas.
- Debe asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior.
- La obligación de los mexicanos es enlistarse en la Guardia Nacional.
- El Congreso de la República deberá dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional.
- El Senado dará su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados.

Dentro de las Constituciones locales, es importante mencionar que de las 32 entidades federativas, en un total de 18 de estos ordenamientos se encuentra alguna referencia a la Guardia Nacional, teniendo en la mayoría de las Constituciones locales, rasgos similares respecto a lo establecido en la Constitución General.

No obstante, hay algunas distinciones localizadas en ordenamientos locales que vale la pena destacar, pues enriquecen los objetivos que persigue la Guardia Nacional y son de relevancia para esta investigación como parte del modelo federal y con miras a la recuperación de la Seguridad Interior; Por ejemplo la Constitución del estado de Guanajuato señala "...para cooperar a la defensa de la República y para conservar el orden interior del Estado, habrá en él una Guardia Nacional, sujeta al Reglamento que para ese objeto expida el Congreso de la Unión".<sup>101</sup>

---

<sup>101</sup> Consultado en <http://www.congresogto.gob.mx/leyes>, el 21-07-2015.

Por su parte el supremo ordenamiento del estado de Michoacán dice “...disponer de las fuerzas de seguridad y de la Guardia Nacional y ordenar que pase ésta a otros estados, en los términos que establezca la Constitución Federal”<sup>102</sup>.

La Constitución de Oaxaca, señala que “La Legislatura tiene facultades para pedir el apoyo de los Jefes y oficiales de la Guardia Nacional del estado y éstos la obligación de dárselo, siempre que trate de hacer efectivas sus disposiciones legales y el Ejecutivo se niegue a obedecerlas o a ejecutarlas”<sup>103</sup>.

Derivado de estas extracciones de los textos constitucionales, podemos encontrar los objetivos deseables de la Guardia Nacional para incorporarse al Sistema Federal de Seguridad Interior:

- **Conservar el orden interior de los estados.** Para la restitución de la condición de Seguridad Interior, la Guardia Nacional debe ser una institución capacitada en el análisis y las técnicas policiales, sin embargo debe ir más allá, pues esta tendría la encomienda de combatir a los grupos antagónicos a las instituciones de los estados cuando las instancias policiales han fallado.
- **Ordenar que la Guardia Nacional se traslade a otros estados.** El hecho de que cada estado cuente con un grupo de élite para el resguardo de la Seguridad Interior, significa que en un momento de crisis, la unión de los elementos de cada uno de ellos, crearía una estado de fuerza mayor a las policías que cada estado posiblemente posea, teniéndose por esta razón que homologar los protocolos de actuación y la formación de los cuadros que conformen esta fuerza de tarea.
- **Facultades de control Legislativo sobre la Guardia Nacional para la protección de las instituciones.** El candado de las Guardias Nacionales y que no tienen las Fuerzas Armadas, es que para su despliegue a otra entidad federativa, se requiere de la autorización de los Poderes

---

<sup>102</sup> Consultado en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Constitucion/MICHCONST01.pdf>, el 21-07-2015.

<sup>103</sup> Consultado en <http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php>, el 21-07-2015.

Legislativos, tanto federales para autorizar al Presidente a llamar a la Guardia Nacional, como locales para autorizar que los Gobernadores que ordenen su despliegue.

- **Defender el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria y de las entidades federativas.** La defensa del territorio de las amenazas internas y el garantizar los derechos e intereses de la Patria y las entidades federativas son todos dirigidos al mantenimiento de la paz y la seguridad, no solo de las Instituciones sino de la población de cada uno de los estados de la Unión.

Es muy necesario concientizar sobre el entendimiento y la importancia de mantener una estructura, suficientemente capaz de enfrentar a los grupos criminales al interior de sus respectivos estados, como auxiliares de las fuerzas policiales estatales y municipales en casos de conflictos y amenazas a la Seguridad Interior y también como coadyuvante de otras entidades federativas.

Para esto, es indispensable estandarizar a nivel nacional los procesos de formación en áreas operativas, de inteligencia e investigación para éste cuerpo de guardias nacionales que se tendrían como una fuerza de reserva de las fuerzas de la seguridad en los estados.

Esto implicaría que una institución militarizada, dejaría de serlo para convertirse en garante de la paz y la seguridad, como una fuerza civil para construir entidades seguras y reforzar el papel del Federalismo, pues revierte una herramienta básica para la reconfiguración de los esquemas de seguridad en el país, para no militarizar a la policía, ni recaer en la "policialización" de las Fuerzas Armadas.

### **3.5. Los modelos extranjeros alternativos de Seguridad Interior: los casos de la Unión Europea y Argentina.**

Uno de los errores graves en materia de seguridad, ha sido la implantación de modelos extranjeros que no necesariamente están acordes a la realidad nacional y en gran parte de ellos solo responden a coyunturas transitorias, sin embargo el

crear modelos comparativos previos al establecimiento de dichas estrategias es la diferencia entre ser exitoso o no.

En este orden de ideas, la presente investigación analiza los sistemas de Seguridad Interior de la Unión Europea y Argentina con el objetivo de tomar los elementos que fortalecen sus respectivos sistemas de seguridad y analizarlos de manera puntual como elementos de la conformación e integración de la investigación.

### **3.5.1. Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea**

Esta estrategia surge en el año 2010, derivada del Programa de Estocolmo, que tiene como finalidad la creación de una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano.

El Programa aborda entre otros temas, los referentes a libertad, seguridad, justicia, promoción de los derechos de los ciudadanos, solidaridad, migración y globalización, siendo el eje cuatro denominado una Europa que protege, el que revierte importancia para esta investigación por ser el referente a la Seguridad Interior.

La definición del Consejo de Europa sobre Seguridad Interior, es incluyente, pues establece la importancia de nociones fundamentales para el desarrollo de la actividad del Estado, mismas que se encuentran en el documento denominado *Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea "Hacia un modelo europeo de seguridad"* en el cual hace énfasis a "...el firme compromiso de seguir avanzando en el espacio de libertad, seguridad y justicia a través de un modelo de seguridad europeo que afronta los siguientes desafíos: proteger los derechos y libertades; mejorar la cooperación y la solidaridad entre los Estados miembros; combatir las causas de la inseguridad y no sólo los efectos; priorizar la prevención y la anticipación; implicar a todos los sectores (político, económico, social, etc.) que, de una forma u otra, desempeñan una función en la protección pública; comunicar las políticas de seguridad a los ciudadanos; y por último, reconocer la interdependencia entre la Seguridad Interior y Exterior en la

construcción de un enfoque de -seguridad global- en relación con terceros países”<sup>104</sup>.

Como se observa, su programa refleja una intención por parte de las instituciones como el Consejo Europeo, de trabajar para mejorar las actuaciones de sus Estados miembros en materia de seguridad a escala regional y nacional, pues se considera que estas dos vertientes son fundamentales para la protección contra las amenazas transnacionales.

De igual forma, asume que estas amenazas transnacionales representadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, la corrupción, el tráfico y la trata de seres humanos y el tráfico de armas, entre otros, siguen suponiendo un reto para la Seguridad Interior de la Unión Europea.

La Estrategia de Seguridad de la Unión Europea, contiene cinco objetivos estratégicos y propone una serie de medidas para cada uno de ellos:

- 1. Desmantelar las redes criminales internacionales que amenazan a la sociedad.**

El combate contra las redes criminales es una prioridad para la Unión Europea, por lo que retener y confiscar los beneficios provenientes de su actividad, son medidas necesarias en las investigaciones de inteligencia financiera, asumiendo que para neutralizar a cualquier organización criminal, es el ataque a sus estructuras económicas una parte fundamental. Un tema más que se considera prioritario, es el auxilio a los países miembros para el combate a la corrupción.

- 2. Prevenir el terrorismo y luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas.**

El terrorismo es otra de las problemáticas en los países europeos, pues los grupos radicales se encuentran de manera recurrente realizando actividades de reclutamiento y propaganda, por lo que debe existir una cooperación entre los países para luchar contra la radicalización y el reclutamiento de terroristas, a

---

<sup>104</sup> Consultado en [http://www.learneurope.eu/files/5313/7465/8742/Hacia\\_un\\_modelo\\_europeo\\_de\\_seguridad\\_es.pdf](http://www.learneurope.eu/files/5313/7465/8742/Hacia_un_modelo_europeo_de_seguridad_es.pdf), el 14-08-2015.



través de los mecanismos para dar seguimiento a las organizaciones encargadas de su financiación.

### **3. Aumentar el nivel de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio.**

La política de seguridad cibernética es una de las tendencias relevantes, tanto para la persecución de este tipo de delincuencia, como para la protección de las instituciones estatales, las empresas y las personas, con lo que se considera necesario la creación de un Centro Europeo contra la Ciberdelincuencia, un equipo de intervención en caso de emergencia informática y un Sistema Europeo de Intercambio de Información y Alerta.

### **4. Reforzar la seguridad mediante la gestión de fronteras.**

Para la Unión Europea, representa un reto conservar su seguridad mediante la gestión de fronteras, por lo que se pretende crear un sistema europeo de vigilancia para detectar los puntos sensibles en las fronteras exteriores.

De la misma forma es necesario realizar informes conjuntos sobre la trata de seres humanos, el tráfico de migrantes clandestinos y el tráfico de mercancías ilegales.

### **5. Mejorar la capacidad de recuperación de Europa ante crisis y catástrofes<sup>105</sup>.**

Entre países europeos debe existir solidaridad y capacidad de respuesta ante las emergencias, por lo que debe crear una política de gestión de riesgos que vincule las amenazas y las valoraciones de riesgos en la toma de decisiones.

Esta estrategia y sus 5 ejes, nos permiten reflexionar sobre la cooperación en base a la dualidad entre la soberanía de los Estados miembros de la Unión y la cooperación regional para el combate, investigación y castigo de las conductas delictivas, pues la movilidad de los criminales es una de las principales fortalezas que pueden explotar en estos tipos de sistemas de seguridad basados en una la coordinación supranacional.

---

<sup>105</sup> Consultado en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES), el 25-07-2015.

### **3.5.2. El Sistema de Seguridad Interior Argentino**

Al llegar al final de la dictadura en Argentina, que gobernó el país entre 1976 y 1983 y lo mantuvo inserto en prácticas sistemáticas del terrorismo de Estado, una de las tareas centrales durante la transición democrática, fue separar la seguridad y la defensa, estableciendo un marco jurídico que controlara, de forma pública y transparente, las acciones y funciones de los cuerpos policiales, las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas, conformando el sistema de defensa nacional, el de seguridad interna o pública y el sistema de inteligencia nacional, todos ellos, bajo una clara conducción política de los órganos civiles.

Como resultado se obtuvieron las leyes 23.554 de Defensa Nacional, la ley 24.059 de Seguridad Interior y la ley 25.520 de Inteligencia Nacional.

De acuerdo a la Ley 24.059 de Seguridad Interior de la República de Argentina en su artículo segundo establece:

“A los fines de la presente ley se define como Seguridad Interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”.<sup>106</sup>

Si bien en un inicio la definición pareciera cercana a la Seguridad Pública, los rasgos referentes a la vigencia de las instituciones le otorgan elementos adicionales que dan un carácter que incluye de manera enérgica al tema nacional a efecto de preservar la gobernabilidad.

En lo que corresponde al artículo 3° establece que “La Seguridad Interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2”.

---

<sup>106</sup> Consultado en <http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Argentina/Internal%20Security%20Act.pdf>, el 25-07-2015.

Un elemento más a tomar en cuenta, en lo que refiere al Sistema de Seguridad Interior en Argentina, es un Federalismo activo, como se puede observar en la integración del mismo Sistema en el artículo 7 de la ley, en el que se señala que está integrado por: El Presidente de la Nación; Los Gobernadores de las provincias; El Congreso Nacional; Los Ministros del Interior, de Defensa y de Justicia; La Policía Federal, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y las policías provinciales; Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina, destacándose las entidades policiales que participan del Sistema, particularmente las policías provinciales, cuya coordinación depende del Ministerio del Interior a través de una Subsecretaría de Seguridad Interior. Este es un tema esencial para llevar a cabo una coordinación entre las agencias policiales de los diferentes niveles de organización política.

Dicha coordinación, continúa en la conformación del Consejo de Seguridad Interior, el cual integra en carácter de miembros permanentes a: a) El Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos, en calidad de Presidente; b) El Ministro del Interior; c) El Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; d) El Secretario de Seguridad Interior; e) Los titulares de la Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional; y F) por cinco jefes de policías provinciales, que rotarán anualmente. La ley, también contempla la participación de miembros no permanentes: El Ministro de Defensa; el titular del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas; Los jefes de policía provinciales no designados para integrar el Consejo en forma permanente. Los Gobernadores de provincia que así lo solicitaren podrán participar en las reuniones del Consejo, al igual que los legisladores integrantes de las Comisiones de Seguridad Interior de ambas Cámaras. Finalmente se establece que pueden ser llamados a participar con fines de asesoramiento todos aquellos funcionarios públicos nacionales y provinciales e invitar a las personalidades cuya concurrencia resulte de interés.<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Consultado en [http://www.oas.org/dsp/Parlamentarios/Seminario/Argentina/Seguridad\\_Interior\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dsp/Parlamentarios/Seminario/Argentina/Seguridad_Interior_Argentina.pdf), el 25-07-2015.

En el ámbito del Consejo de Seguridad Interior, cuando se considere necesario, se constituirá un Comité de Crisis cuya misión será ejercer la conducción política y supervisión operacional de los cuerpos policiales y fuerzas de seguridad federales y provinciales que se encuentren empeñados en el restablecimiento de la Seguridad Interior en cualquier lugar del territorio nacional y estará compuesto por el Ministro del Interior y el Gobernador en calidad de copresidentes y los titulares de Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina y Policía Federal.

Si los hechos abarcaren más de una provincia, se integrarán al Comité de Crisis los gobernadores de las provincias en que los mismos tuvieron lugar, con la coordinación del Ministro del Interior.

Otro órgano del sistema lo constituye la Dirección Nacional de Política Criminal, que ejerce la dirección funcional y coordinación de la actividad de los órganos de información e inteligencia de las fuerzas policiales y de seguridad federales y de los existentes a nivel provincial de acuerdo a los convenios que se celebren.

En resumen, se puede establecer que la inclusión de todos los actores implicados en los diferentes niveles de gobierno, han llevado a Argentina a conservar un sistema adecuado para el control de su territorio y mantenimiento de la Seguridad Interior, específicamente en la parte que vincula de manera directa a las instituciones provinciales policiales, tema que para México, es algo que se ha mantenido ausente, lo que ha generado una desconexión con las entidades municipales.

Por estos motivos, se realiza la propuesta de incluir un Sistema Federal de Seguridad Interior, pues a pesar de que México cuenta con diversas entidades encargadas de la coordinación en temas de inteligencia, tales como la Seguridad Nacional (Consejo de Seguridad Nacional) la Seguridad Pública (Sistema Nacional de Seguridad Pública) y la misma Seguridad Interior (hasta el día de hoy materia exclusiva de las Fuerzas Armadas), la situación de inseguridad en el país continua creciendo y diversos fenómenos que muestran la incapacidad del gobierno surgen cada día.

### **3.6. Propuesta del Sistema Federal de Seguridad Interior para el combate a la delincuencia organizada en México**

Se entiende por Sistema el conjunto ordenado de normas y procedimientos que regulan el funcionamiento de un grupo o colectividad.<sup>108</sup>

Para el estructural funcionalismo propuesto por Talcott Parson, existen dos principios básicos que son el consenso y el conflicto, o lo que es lo mismo acciones cooperativas o no cooperativas.

La función en el sistema para Parson, se define como un complejo de actividades dirigidas hacia la satisfacción de una o varias necesidades, señalando que para la operación de todo sistema de acción, deben existir cuatro imperativos funcionales que son la Adaptación, Metas (Goals), Integración y Latencia, denominados (AGIL).<sup>109</sup>

De la misma forma, señala que el movimiento de la estructura no puede dar cabida sino a elementos funcionales cooperadores, por lo que el estructural funcionalismo estudia el sistema social como un todo, así como la influencia de las diversas partes o actores sobre él y que las partes del sistema como el sistema en su conjunto, coexisten en un estado de equilibrio.

Este enfoque estructural funcionalista, es útil para la investigación por considerar que el Estado mexicano como un sistema, no está cumpliendo con los imperativos funcionales, componentes estructurales y medios de intercambio que son propios de su función.

Ejemplifiquemos con el tema de la inseguridad en el país, particularmente cuando se comienza a generar acciones que son contrarias al sistema de seguridad por parte de elementos adversarios, como es el caso de los grupos criminales organizados, en este momento el sistema se fragmenta o al menos una parte de él, dando lugar a un desequilibrio estructural, de éste modo, las transformaciones que experimenta una de las partes, produce cambios en los otros integrantes del

---

<sup>108</sup> Consultado en <http://www.oxforddictionaries.com/definition/spanish/sistema>, el 19-08-2015

<sup>109</sup> Autores varios, Lecturas de Ciencias políticas y sociales, Conceptos centrales en el análisis social. Primera Edición, UNAM, México, 1996.

sistema debido a que en el momento que el Estado no es capaz de garantizar los mínimos básicos de seguridad, libertad y propiedad, nos enfrentamos a una crisis de seguridad.

Uno de los supuestos principales manejados en esta investigación, es que el Estado mexicano ha sido superado por los grupos criminales organizados, los que han permeado la estructura gubernamental, hecho que aumenta la corrupción y produce acciones estériles en contra de algunas de estas agrupaciones.

Analicemos entonces esta idea, a través de los imperativos funcionales, componentes estructurales y medios de intercambio:

**Adaptación.-** Todo sistema debe satisfacer las exigencias situacionales externas, adaptarse a su entorno y a sus necesidades. En lo que se refiere a las condiciones y amenazas externas, el Estado mexicano, no ha sido capaz de contener las influencias y amenazas provenientes de su entorno, ni de ejercer un rol de liderazgo que mantengan estructurada de forma correcta la función de gobierno, pues acciones de corrupción e impunidad han afectado seriamente su funcionamiento y capacidades.

**Latencia o mantención de pautas.-** Es importante mantener patrones, todo sistema debe proporcionar motivación a sus miembros. Las movilizaciones y acciones de autogobierno y defensa, han demostrado que el gobierno mismo no ha podido detener las actividades criminales, por lo que la población en algunas partes del país, ha dejado de creer en el pacto social, lo que de nueva cuenta, fragmenta el poder del Estado, esto se debe de alguna forma a que al interior de su estructura, no existe una garantía por un sistema de valores que disminuya las acciones de corrupción y exista un compromiso con el valor del trabajo gubernamental.

**Capacidad para alcanzar sus metas.-** Todo sistema debe definir y hacer lo posible para lograrlas. Los grupos de Autodefensas y guardias rurales, surgidos en los últimos años, en los estados de Michoacán y Guerrero principalmente, demuestran que el Estado mexicano no ha sido capaz de mantener una política de

seguridad coherente, que sea capaz de contener la expansión de la violencia sistemática en esas zonas del país, afectando seriamente a la colectividad, pues cada día son más las acciones de los grupos criminales para apoderarse de los territorios, lo que les ha permitido obtener cuantiosos recursos económicos, hecho que se traduce a su vez en mayor poder y control de su parte y pérdida del mismo para el Gobierno.

**Integración.-** Todo sistema debe regular la interacción entre sus partes constituyentes. Si hablamos de la noción básica de Estado, el cual está constituido por tres elementos esenciales: territorio, población y gobierno, percibimos claramente que los factores externos e internos están afectando de manera grave la estructura estatal, ya que la figura misma del Estado e inclusive el enfoque estatocéntrico del sistema internacional, se ha reducido de forma preocupante, lo que se refleja ciertamente en la falta de instituciones y normas que garanticen un Gobierno fuerte y den como resultado una cohesión social. De igual manera debe controlar también la relación entre los otros imperativos funcionales, pues no está logrando el cumplimiento de sus actividades principales e inclusive se pone en riesgo su actividad e influencia en ciertas partes del país.

De acuerdo al rol que asuman los subsistemas para resolver estos problemas fundamentales, actuarán como funcionales o como es el caso en este momento en México con actuaciones disfuncionales.

### **3.6.1. Acercamiento a la Seguridad Interior desde la perspectiva funcionalista**

El autor Daniel Chernilo Steiner, identifica que a nivel de la Teoría General del Sistema Social, Parson sugiere que su estudio sistemático comprenda la necesidad de hacer referencia a tres ejes de análisis independientes: 1) Los mencionados imperativos funcionales: Latencia, Integración, Metas y Adaptación, 2) Los componentes estructurales: valores, normas, colectividades y roles, siguiendo el mismo orden que las categorías funcionales y 3) los recursos relativos a los procesos de intercambio, tanto los que se producen entre la sociedad y su ambiente, como aquellos entre los distintos subsistemas de la sociedad, más

conocidos como medios de intercambio simbólicamente generalizados: compromisos de valor, influencia, poder y recursos.<sup>110</sup>

Para ejemplificar y a pesar de que en México la concepción de la Seguridad Interior, existe solamente en algunos ordenamientos jurídicos, sin que se establezca en alguno de ellos una definición, como lo es para la Seguridad Pública o la Seguridad Nacional, el presente cuadro trata de explicar en base a la perspectiva funcionalista, como se comenzaría a percibir el Sistema de Seguridad Interior como parte del funcionamiento de las entidades federativas en su labor de mantener y garantizar la seguridad.

**Cuadro 3. Bases del Sistema Federal de Seguridad Interior desde la perspectiva funcionalista.**

	<b>Policía de proximidad – Guardia Nacional – formulación de Inteligencia</b>	<b>Formación del Sistema Nacional de Seguridad Interior y su Legislación.</b>	<b>Creación de la Comunidad y la Cultura de Inteligencia</b>	<b>Estructura y medios de operación de Inteligencia del Sistema</b>
<b>Imperativos Funcionales</b>	Latencia	Integración	Metas	Adaptación
<b>Componentes Estructurales</b>	Valores	Normas	Colectividad	Roles
<b>Medios de Intercambio</b>	Compromiso de valor	Influencia	Poder	Recursos

Fuente: Elaboración propia

### **3.6.2. Las bases del Sistema Federal de Seguridad Interior**

Para comenzar, es indispensable disociar la Seguridad Interior como parte del concepto de la Seguridad Nacional y hacer comprensible la diferencia con la

<sup>110</sup> Chernilo Steiner, Daniel, Integración y Diferenciación, consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100613>, el 25-07-2015.



Seguridad Pública, pues esta ausencia terminológica, no solo en México, sino en otros países les otorga una similitud, que en la actualidad genera lagunas en la actuación de muchos actores en temas de control de los conflictos derivados de la acción de los grupos de delincuencia alrededor del país, tal como lo establece la Jurisprudencia de la Suprema Corte en la Tesis: P./J. 38/2000, la que lleva por título: Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (interpretación del artículo 129 de la constitución) “La interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen.

Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de Seguridad Pública en auxilio de las autoridades competentes...”<sup>111</sup>

Si partimos de la misma lógica armónica, al no estar en tiempo de paz, el ejército solo podría actuar en lo que le permite el artículo 89, que señala en la fracción siguiente:

*“VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”.*

Al analizar esta tesis, llegamos a la conclusión de que el auxilio de las fuerzas armadas, no sería para acciones de Seguridad Pública, sino para el restablecimiento de la Seguridad Interior, en una demarcación territorial y temporalidad determinadas, bajo la idea o no, de la suspensión de garantías, sin embargo al no existir un concepto de Seguridad Interior, se tiene que acentuar la actividad militar en función de la Seguridad Pública.

Este es un ejemplo de la falta de claridad en la conceptualización y que desvía el sentido de la seguridad como señalan los investigadores de la Escuela de

---

<sup>111</sup> Consultada en <http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-27201761>, el 26-01-2015.

Copenhague, los cuales advierten que debido a esto, hay que tener especial cuidado a la hora de identificar el sentido de la seguridad, pues "...la seguridad tendría que vaciarse de su contenido instrumental para poder determinar su función ante ciertos problemas. Este vaciamiento se concibe dentro de la dialéctica de seguritización y deseguritización, la cual consiste en depurar a la seguridad de aquellos usos que buscan desviar la atención hacia problemas que en un principio no requieren una intervención estatal o militar".<sup>112</sup>

Se vuelve entonces indispensable, determinar el objeto referente a la seguridad, pues el Estado puede mostrar múltiples dimensiones de una seguridad de acuerdo con las amenazas a las que está sometida alguna de sus partes integrantes, sea su territorio, la sociedad o su gobernabilidad.

Por ello, el objeto referente se encuentra ligado con el sector que se busca preservar y que pueden ser susceptibles de amenazas o riesgos de diversos tipos.

En este sentido, la Seguridad Interior se vincula a la integridad territorial y el restablecimiento del orden interior <sup>113</sup> cuando ha sido afectado por una amenaza o riesgo interno.

Para dar una atención debida la problemática de Seguridad Interior, es fundamental reforzar la colaboración de los estados con la Federación para la identificación de las amenazas a esa seguridad y atender de manera efectiva los efectos de los riesgos que se pueden presentar en el territorio, labor primordial de los gobiernos locales, por lo que es urgente que el Gobierno Federal implemente las acciones necesarias a través de planes y programas referentes a la Seguridad Interior, que les permita proteger su infraestructura y a su población, y así reconocer su responsabilidad en la tarea del combate a los grupos antagónicos.

---

<sup>112</sup> Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. Consultado en [http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001\\_g.pdf](http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001_g.pdf), el 25-07-2015.

<sup>113</sup> Se define al orden interior, como la situación de equilibrio armónico existente entre los diferentes sectores sociales y entre éstos y las autoridades, como consecuencia de la justa aplicación de las leyes por parte de éstas, así como de la correspondiente observación de las mismas por parte de los gobernados, pues cuando falte el orden interior, se afectará el ejercicio de los derechos de las personas, su seguridad, la integridad de sus bienes, con lo que faltará la tranquilidad, la paz social y la armonía común.

### 3.6.3. Creación de la Ley de Seguridad Interior

La importancia de crear la ley en la materia, radica en establecer las facultades y participación de cada autoridad propuesta en el Sistema Federal de Seguridad Interior, para de esta forma lograr una coordinación real entre las agencias de los tres órdenes de gobierno, sobre todo tiene que establecer las bases para dar forma a los organismos integrantes del sistema, a los mecanismos de colaboración, su forma de trabajo, a las reacciones de las entidades implicadas para dar solución en caso de emergencia y sobre la todo la identificación temprana de los riesgos y las amenazas a la Seguridad Interior.

Una ley de Seguridad Interior es esencial, pues en un inicio debe definir algunos términos fundamentales para el buen desempeño del Sistema, comenzando por los riesgos, las amenazas y la misma Seguridad Interior, y en qué casos la intervención de la Federación, a través de la suspensión de garantías es necesaria. Asimismo, debe incluir las facultades también para la investigación y combate a la criminalidad desde la estructura municipal.

A efecto de poder entender con mayor claridad, lo que a la Seguridad Interior se refiere y para los acercamientos, teórico - prácticos de esta investigación en la materia, se realiza la propuesta del concepto siguiente:

***“La Seguridad Interior es el conjunto de acciones dirigidas por las entidades federativas, orientadas a garantizar las condiciones de estabilidad y gobernabilidad en su demarcación geográfica, a través de la identificación, prevención, combate y neutralización de las amenazas que puedan causar disturbios internos y los riesgos que podrían generarse en un estado o un conjunto de ellos”.***

Continuando con el tema, este ordenamiento jurídico debe establecer también el Sistema Federal de Seguridad Interior, la Guardia Nacional, la creación y el uso de la Inteligencia para la Seguridad Interior, la conformación de una Comunidad de Inteligencia, integrada en la parte gubernamental por las autoridades federales,

estatales y municipales, bajo un estricto control parlamentario para el uso de los medios de generación de inteligencia y la democratización de los mismos.

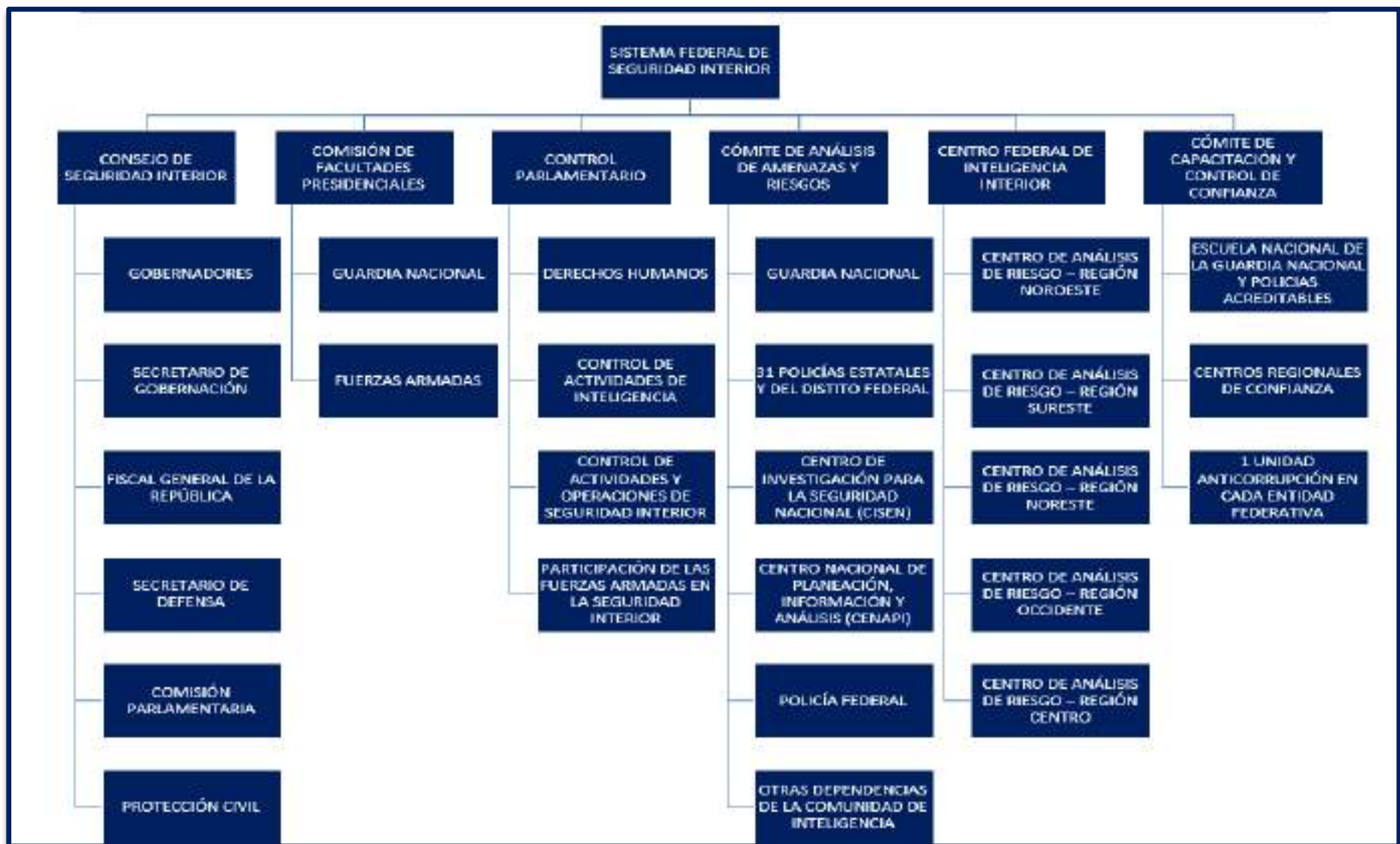
Algunos de los asuntos que debería regular esta ley, tienen que ver con los siguientes puntos:

- **Asuntos generales y conceptualización.** A efecto de establecer las referencias necesarias metodológico – conceptuales del Sistema y mantener claro el objetivo de la Ley y el Sistema en general.
- **Estructura y funcionamiento del Sistema.** Establece la referenciación de los integrantes del Sistema de Seguridad Interior, funciones y operación, a través de los siguientes entes:
  - ❖ *Consejo de Seguridad Interior*, encargado de la Conducción del Sistema.
  - ❖ *Comisión de facultades Presidenciales*, a fin establecer la correcta aplicación tanto del llamado de la Guardia Nacional, como de las Fuerzas Armadas.
  - ❖ *Control Parlamentario*, para el mantenimiento de las garantías y operación de las fuerzas policiales, militares y entidades de inteligencia.
  - ❖ *Comité de Amenazas y Riesgos*, para establecer políticas de prevención y analizar las medidas posibles para acotar el conflicto.
  - ❖ *Centros de Inteligencia*, con el objetivo de detectar las amenazas y riesgos, generando inteligencia para la Seguridad Interior.
  - ❖ *Comité de Capacitación y Control de Confianza*. Por la necesidad de contar con cuerpos confiables en temas de seguridad.
- **Coordinación de los cuerpos policiales en la Seguridad Interior.** La Integración e identificación de las funciones de los diferentes actores y representación policial de los tres órdenes de gobierno en el Sistema Federal de Seguridad Interior.
- **Participación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Interior.** Se establecerán los casos y bajo qué circunstancias, las Fuerzas Armadas

serán parte de las operaciones para el restablecimiento de la Seguridad Interior en las entidades federativas como coadyuvante de las fuerzas estatales y municipales.

- **Control Parlamentario y su relación con el Ejecutivo.** A Efecto de coordinar la participación de las Guardias Nacionales ante el llamado Presidencial y regular la intervención de las Fuerzas Armadas en operaciones de recuperación del orden interior.
- **Corresponsabilidad entre los gobiernos estatales y la Federación.** Se establecerá el procedimiento por el cual los Gobernadores requerirán, con previa autorización de las Legislaturas locales, la intervención del Gobierno Federal y la Guardia Nacional para la recuperación de la Seguridad Interior ante disturbios internos.
- **Sobre la Protección Civil.** Integra parte del Sistema como fuente de los procedimientos de recuperación del orden interior ante fenómenos perturbadores, sean naturales u ocasionados por el hombre.

Imagen 7. Propuesta de organización del Sistema Federal de Seguridad Interior.



Fuente: Elaboración propia.

### **3.6.4. Incorporación de la Guardia Nacional al esquema de Seguridad Interior**

Dentro del esquema de Seguridad Interior propuesto en esta investigación, uno de los actores fundamentales para su funcionamiento es la Guardia Nacional, en la que recaerían una serie de facultades y responsabilidades respecto del manejo de información sobre la estabilidad y el orden interior en las entidades federativas.

Se debe decir que esta figura no es nueva y se encuentra en nuestra Carta Magna como parte de la Seguridad Interior, no obstante sus funciones son difusas, sin un soporte real y efectivo y se encuentran en desuso por el surgimiento de otras agencias encargadas del cumplimiento de la ley y la seguridad en los diversos órdenes.

La Guardia Nacional tiene un contrapeso fundamental, que es la designación por parte del Senado, de acuerdo al artículo 76 constitucional fracción IV, para: Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria.

Una de las reformas claves de esta propuesta, es la de reactivar esta institución sin sus atribuciones militares, ni su dependencia de las fuerzas armadas, pues al estar a cargo de los Gobernadores de los estados, existe la posibilidad de que dicha relación pueda ser menos benéfica que la militarización de la seguridad, debido a que si la autoridad política mantuviera nexos con grupos criminales, podría tener bajo su mando a expertos en métodos de guerra, lo que en la actualidad para la población civil y las organizaciones de los derechos humanos es inaceptable.

Por esta razón, se propone hacer de este cuerpo de guardias, un auxiliar altamente capacitado de las policías estatales y municipales, con las herramientas especializadas en temas de inteligencia, investigación y reacción, para que realicen diversas funciones tales como: concentrar la información de fuentes vivas (HUMINT), fuentes abiertas (OSNIT), Inteligencia Técnica y señales (SIGINT) y controlar los Centros Regionales de Análisis de Amenazas y Riesgos y en base a

los productos de inteligencia, ejecutar las operaciones para combatir a los grupos criminales antes de que estos lleguen a fortalecerse y amenazar la Seguridad Nacional, sus funciones tienen que ver con la reacción en casos donde las condiciones de seguridad publica comienzan a generar una problemática para el orden interior de los estados.

La Guardia Nacional tendría que ser concebida como una autoridad policial de fuerzas especiales en los estados, logrando de esta manera una investigación más sólida y eficiente, pues en un momento de crisis de seguridad interior en cualquier estado de la Federación, podrán ser llamados por el Presidente de la República para la pacificación y restablecimiento del orden ante las amenazas de los grupos criminales, con esta intervención de las entidades federativas de manera conjunta, comenzarían a ser corresponsables de la seguridad, la guarda de su soberanía, el control territorial y su autonomía, lo que permitiría a las instituciones federales retomar sus funciones originales de garantizar la Defensa del Estado y la Seguridad de la Nación.

En este sentido la Guardia Nacional, tendría que ver con cuestiones de investigación criminal, en temas que son de interés para la Seguridad Interior y que de no identificarse a tiempo, pueden elevarse a Seguridad Nacional, como es el caso de las organizaciones criminales, nacionales y trasnacionales que operan en sus demarcaciones territoriales, como los grupos terroristas, grupos antagónicos y grupos de ciberdelincuencia. Además en los estados que así se requiera podrán funcionar como una policía que resguarde las fronteras.

### **3.6.5. Ley de la Guardia Nacional**

Por las características de la Guardia Nacional, sus funciones, su posicionamiento en la estructura administrativa de las entidades federativas y los requisitos de movilidad para participar en operaciones de Seguridad Interior en otros estados, se requiere que exista un control parlamentario, sin que esto llegue a significar una pérdida en la reacción en caso de ser requerida.



Dicha Ley debe ser de observancia federal y con los respectivos Reglamentos estatales, los que de manera específica tendrán que referirse y establecer la organización de la Guardia Nacional de acuerdo a sus administraciones locales y con su propio presupuesto, manteniendo las mismas características en todas las entidades y sin contraponer la Ley Federal.

Se debe establecer también los medios de coordinación con las otras fuerzas estatales de seguridad y con las de la Federación en la planeación de operaciones conjuntas, pues en la propuesta que se presenta, la principal responsabilidad de los Centros de Análisis Regionales y el Federal recae en la Guardia Nacional.

### **3.6.6. Participación de los cuerpos de policía estatal y municipal**

El 27 de noviembre de 2014, como consecuencia de la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa, el Presidente Enrique Peña Nieto, propuso diez medidas para fortalecer el Estado de Derecho, entre las que destacan para esta investigación fundamentalmente dos:

- Reforma constitucional para expedir la Ley contra la infiltración del crimen organizado en las autoridades municipales.
- Reforma constitucional para redefinir y clarificar las competencias de todos los órdenes de gobierno en materia del combate al delito.<sup>114</sup>

Ambas propuestas son relevantes en el ambiente de criminalidad e inseguridad que se vive en el país, en donde sin duda las policías y otras autoridades de los municipios y estados, han demostrado ser incapaces de efectuar un combate frontal a la delincuencia, por falta de capacidades, capacitación, recursos materiales y logísticos y un sistema de valores que den como resultados las tan anheladas policías acreditables, por esta razón es que se pretende en la investigación, rediseñar el esquema de trabajo y fortalecimiento de la Seguridad Interior en casos donde la delincuencia rebasa a estas policías. Asimismo debe

---

<sup>114</sup> Consultado en <http://www.elfinanciero.com.mx/tv/pena-nieto-presenta-decalogo-para-el-pleno-ejercicio-del-estado-de-derecho.html>, el 30-07-2015.

existir un nivel de confidencialidad y compartimentación en la información utilizada por las autoridades a nivel municipal y estatal para que el modelo tenga posibilidades de resultar exitoso.

Asimismo, la redefinición de las competencias de las autoridades en los tres órdenes de gobierno representan un baluarte para la reconstrucción de los esquemas de seguridad establecidos hasta el día de hoy, tanto por el Gobierno Federal, como por los estatales y municipales, pues ni la Federación posee las capacidades para realizar el combate a la delincuencia organizada en todo el país, ni las entidades federativas han desarrollado su organismos encargados de procuración de justicia y seguridad pública, lo que ha llevado a un colapso de estas instituciones.

### **3.6.7. Análisis sobre el Mando Único**

Los mencionados problemas derivados de la falta de autoridad en los municipios y zonas rurales, en los que se ha permitido que la criminalidad crezca, ha generado el surgimiento de los denominados vigilantes como son las guardias comunitarias y las Autodefensas al margen del Estado o enmarcadas en situaciones de usos y costumbres particulares. Dicha situación permite percibir una carencia en las fuerzas policiales y de seguridad en los municipios, lo que sin duda alguna afecta a la labor de las entidades federativas y la Federación en el combate a la delincuencia.

Ante esta realidad los Gobernadores, a través de la Conferencia Nacional (CONAGO) "...se han pronunciado en crear la llamada Policía Única Estatal, con el argumento de que se impulsaría un modelo policial que privilegie el Mando Único en las entidades federativas, es decir, que los estados absorban las capacidades policíacas de los municipios para integrar un solo cuerpo y pueda haber una mejor coordinación que favorezca la homologación de la capacitación, del equipamiento, que privilegie también los esfuerzos de investigación, de análisis

de inteligencia y el poder lograr al final del día una policía científica que pueda investigar y prevenir”<sup>115</sup>.

No obstante, este modelo se inclinaría a centralizar la seguridad al igual que la estrategia del Gobierno Federal, cuando la propuesta esencial debe ser el fortalecimiento de los municipios, para que sean capaces de garantizar la seguridad pública de su población y combatir e identificar las organizaciones criminales originadas en sus territorios o aquellas organizaciones que se han asentado ahí por las condiciones estratégicas, las debilidades institucionales y la falta de coordinación existente entre los cuerpos actuales del sistemas de seguridad del Estado.

El Mando Único tiene que ser una forma de establecer procedimientos de operación estandarizados en la actuación policial, sin embargo la realidad indica que puede generar consecuencias graves el que los municipios, base del Sistema Federal mexicano, queden sin una autoridad encargada de la seguridad pública y que tengan que depender de los Gobernadores para la estabilidad de sus territorios.

Si bien es cierto que no podemos obviar, que al día de hoy la policía municipal no ha cumplido con su responsabilidad en el esquema de seguridad pública, es cierto también que en un rediseño de la estrategia de seguridad de los estados, a través del Mando Único, se pueden generar vacíos en la actuación de investigación y prevención de los delitos por la falta de policías para cumplir todas las funciones que se requieren a nivel municipal.

Una de las acciones primordiales consiste en incrementar el estado de fuerza policial de cada estado de la República, pues una de las causas principales de los fracasos de las policías municipales, más allá de su debilidad e incapacidad, radica en la falta de elementos que generen la confianza de la sociedad y combatan las acciones generadas por la delincuencia.

---

<sup>115</sup> Barrón Cruz, Martín, Ponencia, Enredos contra la inseguridad: la Policía Única Estatal, Mesa Redonda: Mando único policial, Palacio Legislativo de San Lázaro, 09, de febrero de 2011.

No obstante, es importante considerar como un reto y una coyuntura positiva para el desarrollo de los sistemas de Seguridad Pública en el país, la entrada en vigor del nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio, siendo un momento clave en su historia, pues toda la policía sin importar el nivel de gobierno al que pertenezca, tendrá que cumplir como primer respondiente en cuestiones de seguridad donde la acción policial se requiera.

Ésta es una más de las causas por las que se debe mantener un esquema de formación y capacitación de las policías municipales para que lleguen en algún momento a ser acreditables y respondan a los retos de la sociedad y las autoridades, dejando atrás sus funciones de control de delincuencia común, pues esta ha evolucionado a organizada y abandonar la visión simplista de solo controlar las cuestiones de tránsito, pues la actualidad demanda que en los tres órdenes de gobierno, se cuente con la prevención, la reacción de las autoridades y sobre todo se comience a trabajar bajo un esquema de policías de inteligencia para combatir de forma eficaz las acciones de los grupos criminales desde sus orígenes.

### **3.7. Elementos de Inteligencia para la Seguridad Interior**

Entender la palabra Inteligencia y su función en el desarrollo del trabajo de las autoridades policiales, militares y civiles del Estado, es una prioridad cuando se habla de la seguridad, sea Pública, Interior, Nacional o la Defensa Exterior, pues la inteligencia debe servir para conocer una serie de factores que permiten a los tomadores de decisiones, llegar a la mejor elección posible respecto a situaciones que pueden afectar al Estado y su actividad esencial.

“De acuerdo con Sherman Kent, fundador del análisis de inteligencia (1949), la inteligencia es el conocimiento en el que los decisores civiles y militares deben basar sus decisiones con el fin de salvaguardar los intereses internacionales y el bienestar de la nación, suministrada por unos organismos que recogen y analizan información denominados servicios de inteligencia.....se pueden extraer cuatro elementos constitutivos: el conocimiento como su base, los gobernantes como sus

beneficiarios, la seguridad de la nación como su fin y las agencias gubernamentales como sus productores”.<sup>116</sup>

La noción de Inteligencia se retoma en distintas partes de esta investigación, particularmente en la constitución del esquema de Seguridad Interior y la operación de los Centros de Análisis, motivo por el que se considera necesario contextualizar la Inteligencia en el trabajo de los organismos encargados de la seguridad, para lo cual se toman las definiciones de dos Agencias encargadas de esta materia en los Estados Unidos, como son la CIA (Central Intelligence Agency) y el FBI (Federal Bureau of Investigation).

Para la CIA, la Inteligencia tiene tres componentes básicos:

- La recolección y procesamiento de la información sobre los países extranjeros y sus agentes, la cual es requerida por un gobierno para su política exterior y de Seguridad Nacional (Inteligencia positiva).
- La realización de actividades no atribuibles al exterior para facilitar la aplicación de la política exterior (acción política).
- Protección tanto de los procesos y productos, así como las personas y organizaciones que se ocupan de ellos contra la divulgación no autorizada (Contrainteligencia).<sup>117</sup>

En lo que se refiere al FBI y las demás organizaciones que integran la Comunidad de Inteligencia de los Estados Unidos, el término "Inteligencia " se entiende de tres maneras diferentes:

- Es un producto que consiste en información que ha sido procesada para satisfacer las necesidades de los responsables políticos.
- Es también un proceso a través del cual se identifica que la información, se recolectó y analizó.
- Se refiere tanto a las organizaciones individuales que transforman los datos en bruto, en un producto de Inteligencia terminado para el beneficio de los

---

<sup>116</sup> González Cussac, José Luis, Coordinador, Inteligencia, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2012. Pág.17.

<sup>117</sup> Consultado en [https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p\\_0001.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p_0001.htm), el 01-08-2015.

tomadores de decisiones y de las organizaciones de la comunidad de Inteligencia en general.<sup>118</sup>

Una definición de Inteligencia en lo que a México se refiere, la encontramos en la Ley de Seguridad Nacional, la cual señala en su artículo 29 lo siguiente:

*“Se entiende por Inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional”.*

Como se ha observado a lo largo de esta investigación, las actividades de Inteligencia en México, se han visto entrelazadas con la Seguridad Nacional, lo que la ha mantenido en un estatus de secreta y de operación clandestina, por lo que se tiene como objetivo incorporarla al esquema de trabajo propuesto en el Sistema Federal de Seguridad Interior, respecto a la actuación de los Centros de Análisis de Riesgo.

### **3.7.1. Fases del Ciclo de Inteligencia**

De acuerdo a las definiciones anteriores, e independientemente del trabajo que realice cada agencia, existen coincidencias respecto a lo que se denomina Ciclo de Inteligencia, que puede constar desde 4 hasta 6 etapas, dependiendo del modelo de cada país o unidad de Inteligencia, sin embargo se puede asumir que los siguientes elementos están presentes en la mayoría de los:

- **Planeación o Planificación.**- Establece objetivos prioritarios de Inteligencia en base a las necesidades del cliente, se determinan los posibles recursos humanos y materiales necesarios, riesgos, costos y los tiempos y plazos (es el plan de búsqueda).
- **Recolección o Recopilación.**- Se identifica, capta y selecciona la información.
- **Análisis (Procesamiento).**- Evaluación (fiabilidad, veracidad y pertinencia), clasificación, análisis, integración e interpretación, resultando en productos de Inteligencia.

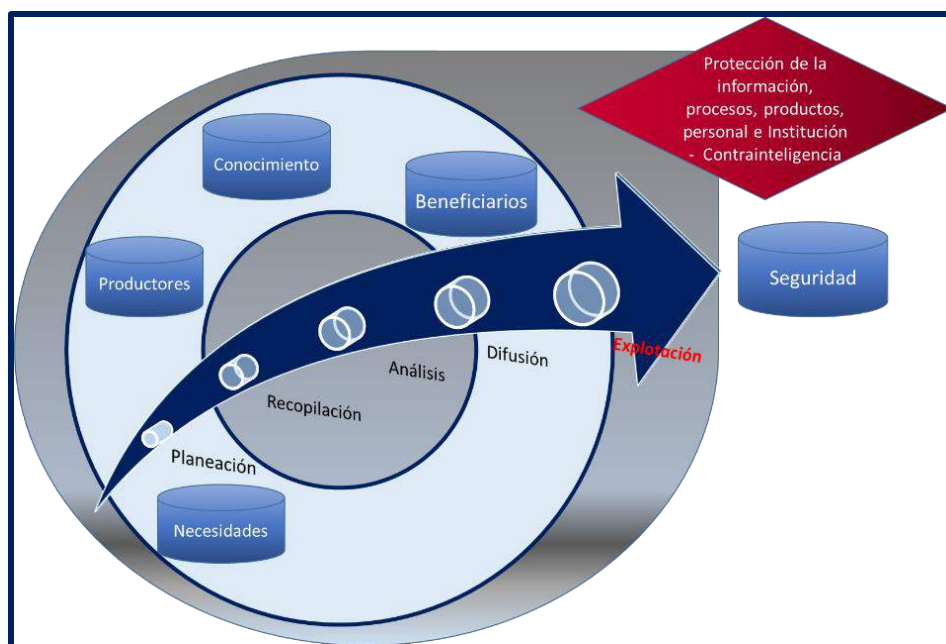
---

<sup>118</sup> Consultado en <https://www.fbi.gov/about-us/intelligence/defined>, el 01-08-2015.

- **Diseminación.**- Enviar a los usuarios autorizados productos de Inteligencia con oportunidad y pertinencia para apoyar a la adecuada toma de decisiones.
- **Explotación.**- Es la operalización de los productos de Inteligencia directamente relacionados con los objetivos propuestos e identificados en la planeación.<sup>119</sup>

Derivado de los elementos anteriores, se realiza el modelo de Ciclo de Inteligencia siguiente:

**Figura 12. Ciclo de Inteligencia**



Fuente: Elaboración propia

La Contrainteligencia, aunque no es parte del Ciclo de Inteligencia, es la parte sustancial de la protección y preservación de la seguridad frente a fuerzas exteriores hostiles y la infiltración de elementos ajenos a los propios productos y servicios de Inteligencia.

<sup>119</sup> Navarro Bonilla, Diego; Esteban Navarro Miguel Ángel, Coordinadores, Terrorismo Global, Ed. Plaza y Valdez, Madrid, España, 2007, págs.129-132.

Para la integración de este esquema de Inteligencia en la operación de los Centros de Análisis como parte del Sistema Federal de Seguridad Interior, es necesario que existan básicamente tres elementos fundamentales:

- Personal capacitado en la recolección y análisis de información y generación de productos de Inteligencia.
- Integración entre los actores participantes del Ciclo de Inteligencia para la consolidación de la planeación y la toma de decisiones.
- Unidades de Contrainteligencia para la protección de la información y la seguridad física de las instalaciones, así como para mantener su permanente operación.

### **3.7.2. Centros de Análisis de Riesgo**

La propuesta de crear un Centro Federal de Inteligencia Interior y cinco de Análisis de Riesgo Regionales, parte de la idea de fortalecer la Seguridad Interior en base al despliegue de capacidades humanas y técnicas para generación de Inteligencia y analizar las tendencias criminales con la finalidad de predecir el comportamiento y desplazamiento de los fenómenos delincuenciales.

Estos Centros operados por el personal de las entidades federativas, a través de la Guardia Nacional, garantizarían de manera automática que la generación de Inteligencia y sus procesos se mantengan compartimentados para obtener el éxito de las operaciones derivadas de estos productos de Inteligencia en contra de la delincuencia organizada, básicamente por un control natural de la información.

Otra de las responsabilidades de estos Centros radicaría en funciones de Contrainteligencia para detectar infiltraciones por parte de la criminalidad en las autoridades y las mismas dependencias policiales municipales y estatales, desincentivando la corrupción y la impunidad en las instancias encargadas de la investigación y procuración de justicia.

La regionalización de estos Centros, obedece a una posición respecto a que los grupos de delincuencia organizada no se mantienen operando en un solo estado, pues su influencia se ejerce de forma regional a través del control de sus



miembros en las “Plazas” o territorios, precisamente organizándose mediante células de control sectoriales, para desarrollar sus actividades de forma organizada, lo que les garantiza un menor riesgo en su operación, razón por la que las acciones de las autoridades estatales deben ser igualmente coordinadas, compartiendo información, realizando acciones y operaciones conjuntas y de forma sistematizada, lo que también es una práctica de autocontrol, pues al hacer de la información e Inteligencia, activos compartidos, existiría un riesgo menor de infiltración, fugas de información y corrupción.

La función del Centro Federal de Inteligencia Interior, será garantizar que la información y los productos de Inteligencia generados por parte de los cinco Centros Regionales, coadyuve a la conformación de un mapa delictivo con mayor sustento, toda vez que al estandarizarse las formas de operación en todo el país, la Inteligencia se diseminaría más claramente, hecho que ofrece a las autoridades federales una forma de planear sus operaciones de Seguridad Nacional de manera más exacta en caso de ser necesarias, pues se fundamentaría en la información proveniente de los lugares donde esta se origina, dando lugar a una Policía Predictiva (Predictive Policing), “...misma que consiste en tomar la información de fuentes dispersas, analizarlas y posteriormente utilizar los resultados para anticipar, prevenir y responder más eficazmente a la delincuencia futura mediante el descubrimiento de nuevos o previos patrones y tendencias”<sup>120</sup>.

El análisis prospectivo al igual que la Inteligencia tienen como objeto apoyar a la toma de decisiones, sin embargo la prospectiva lo lleva a cabo mediante la creación de escenarios futuros.

“La Prospectiva trabaja con expectativas, propone los caminos idóneos hacia el futuro.....no trata de predecir los eventos, sino proporcionar pistas acerca de lo posible, probable y deseable ocurrencia de estos y -hace un mapa del futuro- que sirva de referencia”.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Consultado en <http://www.nij.gov/journals/266/pages/predictive.aspx>, el 08-08-2015.

<sup>121</sup> Miklos, Tomás, Prospectiva, Gobernabilidad y Riesgo Político, Instrumentos para la acción, Ed. Limusa, México, pág. 22.

Contar con una estructura capaz de generar análisis prospectivo dentro de las unidades de policía, invariablemente sería una herramienta complementaria para los análisis de Inteligencia y sobre todo serviría para definir la estrategia que se debe seguir para alcanzar un futuro deseable y posible hacia un México con seguridad y sin violencia.

En la actualidad, el Gobierno Federal ha puesto en marcha dos de los cinco Centros Regionales de Fusión e Inteligencia, denominados “CERPI”, uno en Nuevo León y otro en Guerrero, en los que el Secretario de Gobernación Miguel Ángel Osorio Chong, señaló que “...los recursos invertidos servirán para tener las propias capacidades en las regiones, con todas las instituciones federales y locales.”<sup>122</sup>

A pesar de que estos Centros no se ajustan en su totalidad a la propuesta de esta investigación respecto a sus fundamentos de operación, si constituyen una valiosa herramienta que favorece el combate a las organizaciones delictivas.

### **3.7.3. Creación de una Comunidad de Inteligencia**

Conformar una autentica Comunidad de Inteligencia realmente incluyente, tiene que ver principalmente con la difusión hacia la comunidad sobre lo que se refiere a las actividades de Inteligencia, sin que ésta deba de perder su papel preponderante y en ocasiones confidencial, como una función para garantizar la seguridad del Estado.

Sin embargo, al interior de la estructura de los tres órdenes de gobierno, es tiempo de que el Gobierno Federal, colabore en el fortalecimiento de los cuerpos y estructuras de las fuerzas estatales para crear un modelo policial de Inteligencia a nivel nacional, que desarrolle los mecanismos de colaboración e intercambio de información, regresando y ordenando el sentido de la seguridad, pues a los estados les compete garantizar su Seguridad Pública y restaurar la Interior en

---

<sup>122</sup> Consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/08/18/osorio-chong-inaugura-en-nl-centro-regional-de-fusion-e>, el 23 de junio de 2016.

caso de necesidad y a las Instituciones Centrales, como representación de la Nación, garantizar la Seguridad Nacional.

Una Comunidad de Inteligencia, requiere la participación de la sociedad como un miembro activo al proporcionar información que puede adquirir valor a través de su análisis, no obstante y debido a que los servicios de Inteligencia del Estado se han configurado dentro de la clandestinidad y oscurantismo, es importante que la sociedad tenga acceso a la información derivada de las acciones de Inteligencia, obviamente con niveles de confidencialidad para los temas que se deben clasificar.

Otras características en la conformación de la confianza en una Comunidad de Inteligencia, radican en la transparencia, la rendición de cuentas y en hacer que la sociedad esté enterada sobre los riesgos y amenazas existentes, generando así una conciencia de seguridad.

Garantizar la estabilidad de las emociones colectivas, es uno más de los fundamentos de esta Comunidad, pues la Inteligencia humana y la proximidad social de las policías, disminuyen cuando el entorno de violencia aumenta y se crea una cultura del miedo.

Como parte de la Comunidad de Inteligencia, se desprende también un elemento sustancial, que es la Cultura de Inteligencia, “Entendida como el conjunto de conocimiento que la sociedad debe tener sobre la necesidad, la función y la finalidad de un Servicio de Inteligencia, de manera que perciba como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses”.

La cultura de Inteligencia se desarrolla en varios niveles y en diferentes ámbitos, preferentemente en el mundo empresarial y en el académico”<sup>123</sup>.

Desde una perspectiva objetiva, se tiene que decir que el Gobierno de la República, ha comenzado a entender que su papel como concentrador de la

---

<sup>123</sup> Consultado en [http://www.iuisi.es/15\\_boletines/15\\_ISIe/doc\\_SIe\\_01\\_2012.pdf](http://www.iuisi.es/15_boletines/15_ISIe/doc_SIe_01_2012.pdf), el 08-08-2015.

Inteligencia, es fundamental, tal y como se establece en el Programa para la Seguridad Nacional 2014-2018, denominada: Una política multidimensional para México en el siglo XXI, en el cual se integrará el Sistema Nacional de Inteligencia, definido como: "...el conjunto interconectado de dependencias o entidades federales, unidades de información o Inteligencia, que vincula los procesos e instrumentos que satisfacen la función de generar Inteligencia necesaria para que el Sistema de Seguridad Nacional cumpla con su misión"<sup>124</sup>.

No obstante, el Sistema pretende integrar de manera Centralista solamente a las Agencias de carácter Federal, dejando una vez más de lado a las autoridades locales que son los que mantienen, al menos de manera funcional, la proximidad social con la comunidad.

Se observa de igual manera, el proyecto de alinear la política y las metas nacionales con los modelos extranjeros como se pretende hacerlo a través del Centro de Fusión de Inteligencia del Estado mexicano, que en esencia es una mexicanización de los Fusion Task Centers de los Estados Unidos y que si no se controla puede dar lugar a comprometer la seguridad y privacidad de las sociedad.

#### **3.7.4. Ley de Inteligencia Federal**

Referirse a una Ley para conformar el total de las instituciones del Estado y sus actividades en temas de Inteligencia, tiene que generar una sinergia positiva para que la sociedad comprenda el significado del término mismo y las actividades que se desarrollan, las cuales no tienen que ver con cuestiones de espionaje y desapariciones forzadas, como lo fueron en sus inicios en México.

Una Ley de Inteligencia es necesaria para transparentar las actividades que hasta el día de hoy, se han mantenido como secretas, no obstante la Inteligencia debe mantener una cuestión básica de compartimentación y protección de la misma información, pero de tal forma que se incorpore a los servicios de inteligencia a la vida democrática del país con controles y la supervisión necesaria por parte de las autoridades parlamentarias.

---

<sup>124</sup> Consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014), el 11-08-2015.

Otro elemento para que se regule esta actividad, es que a diferencia de los tiempos de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) o el CISEN en sus orígenes, en la actualidad la Inteligencia como fuerza del Estado, se ha diversificado y son cada día más los actores estatales que realizan análisis y generan productos de Inteligencia táctica, operativa y estratégica, con lo que es necesario coordinar los esfuerzos en una sola orientación que vaya en beneficio de la Seguridad del país.

No obstante, el llamarla Ley de Inteligencia Federal en lugar de Nacional como se propone en el Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018, tiene que ver con la forma en la que se asume el futuro de las actividades de Inteligencia realizadas por el Estado de manera centralista, o en colaboración con las entidades federativas de manera incluyente y coordinada, pues los tomadores de decisiones en los tres órdenes de gobierno, deben ver más allá de un control unilateral de los problemas y las incapacidades del Estado para manejarlos de forma independiente y aislada.

En definitiva, una Ley en esta materia debe establecer los cimientos de un Sistema de Inteligencia Federal y de la Comunidad de Inteligencia, que agrupe tanto a las autoridades estatales como a las Instituciones Federales y a la sociedad en general, pues la realidad de los fenómenos criminales y las relaciones mismas que los estados y municipios mantienen de manera global, han incrementado sus desafíos, por lo que también se debe transformar el método de enfrentar estos retos, particularmente en el combate a la delincuencia a través de la Inteligencia y la modernización de su capacidades operativas y así comenzar a generar Inteligencia para la Seguridad Interior que garantice que la condición del orden interno se mantenga o en su caso se recupere de la forma más rápida posible.

Así se llega al final de este capítulo, subrayando la importancia de establecer una política gubernamental más incluyente respecto de las autoridades municipales y estatales entorno a su propia seguridad, mediante la propuesta de creación del Sistema Federal de Seguridad Interior, como una alternativa para los estados y municipios desde una perspectiva que privilegie las necesidades que se tienen en

los dos órdenes de gobierno para el manejo de sus propios conflictos internos, entendiendo la evolución de la delincuencia y estableciendo los medios para su combate eficaz.

En lo que concierne al Gobierno Federal, se propone mediante la consolidación de este modelo de Seguridad Interior, garantizar que la gobernabilidad y las instituciones democráticas se mantengan vigentes y en caso de que una amenaza se magnifique y supere la esfera de la Seguridad Pública y la Seguridad Interior, tomar las medidas necesarias para restablecerla o ejecutar las acciones para proteger la Seguridad Nacional con una estrategia firme y efectiva, pues con la coordinación existente entre los tres órdenes de Gobierno, será posible conocer las problemáticas de seguridad de manera temprana, hecho que le dará a las autoridades del Estado, una ventaja sobre las organizaciones criminales, pues permitirá efectuar las acciones correctas para obstaculizar y en la medida de lo posible, neutralizar su operación, lo que repercutirá en no permitir su evolución y consolidación.

De igual forma y después de analizar, a lo largo de tres capítulos, la situación de la Seguridad en México ante los efectos de la Globalización, la influencia norteamericana en la implantación de modelos de seguridad y control ideológico y finalizando con la propuesta de creación de un Sistema Federal de Seguridad Interior para el combate a la delincuencia organizada, se concluye la presente investigación, entendiendo que las transformaciones del entorno internacional y las influencias que el Estado Nacional mexicano sufre en materia de seguridad, han marcado su actuación para combatir, a través la Fuerza Armada permanente del Estado, a los grupos generadores de la violencia e inseguridad, sin que esa estrategia sea exitosa hasta el momento, pues más allá de solucionar la situación del país, se ha agravado, afectado de forma directa a la seguridad humana y los derechos fundamentales de la población civil.

Por tal motivo la propuesta central de la investigación, se enfoca en recuperar la seguridad en el país, a través de un modelo que acentúe el Federalismo, fortaleciendo la independencia y autonomía de los estados y municipios en el

manejo y resolución de sus conflictos del orden interior y la conformación de un Sistema que favorezca la prevención y combate de las problemáticas de seguridad y el surgimiento de elementos desestabilizadores, los cuales pueden ser neutralizados en la medida que se tomen decisiones acertadas en el momento adecuado.

El desarrollo de la investigación hasta aquí, permite dar paso a las conclusiones.

## CONCLUSIONES

Derivado del resultado de la investigación, se presentan las siguientes conclusiones:

**PRIMERA:** Las influencias internacionales dentro de un entorno globalizado, en el que las políticas económicas neoliberales representan una de las prioridades actuales de los Estado Nación, han transformado su actividad como garante de la seguridad de la sociedad, las instituciones y la Nación misma, pues las amenazas globales que afectan a los Estados, son cada día mayores ante la presencia de grupos desestabilizadores antagónicos, como la delincuencia organizada, que tiene su manifestación primaria en el tráfico de drogas y al diversificar sus actividades hacia otras conductas conexas delictivas, generan un clima y condición de inseguridad, que en el caso de México, las autoridades no han podido revertir.

Las capacidades del Estado, se han enfocado de manera errónea a través de una política dirigida hacia el combate de los grupos criminales por parte de las Fuerzas Armadas, militarizándose la seguridad del país, lo que a su vez, ha generado una paradoja de la violencia, pues aunque existan más elementos de las fuerzas del Estado desplegados para el combate de los grupos criminales en el terreno, la violencia no disminuye, sino al contrario las manifestaciones de los grupos delictivos son más notorias cada vez, por lo que es necesario redefinir la estrategia hacia un modelo que tenga como fundamento la Inteligencia para identificar las debilidades y los medios de operación y actuación de las organizaciones criminales, así como fortalecer las investigaciones a través de los medios legales que logren su desmantelamiento organizativo y patrimonial.

**SEGUNDA:** El redimensionamiento de la visión sobre la seguridad del Estado Nación en la actualidad, tiene que estar formado por estrategias que observen que la inseguridad y la violencia, si bien son generadas por grupos criminales



organizados, también existe una parte de responsabilidad en las autoridades gubernamentales, pues causas como la pobreza, la corrupción y la impunidad, garantizan a los cárteles de la droga y otras agrupaciones delictivas, un medio en el que se han establecido y afirmado a tal grado, que se ha complejizado ejercer las acciones del Gobierno para su identificación y desmantelamiento, muestra de ello ha sido el estado de Michoacán, en donde los principales municipios dominados por las organizaciones delictivas, están catalogados como rurales o semiurbanos, con bajos niveles educativos y condiciones socioeconómicas.

Se vuelve entonces indispensable, establecer un modelo alternativo multifactorial de combate a los grupos criminales, con un pilar necesario de acciones represivas del Estado, pero también mediante la recomposición del tejido social, la generación de empleos y la adecuada investigación de las conductas delictivas con base en métodos y técnicas dotados de las herramientas adecuadas para conseguir el castigo de los criminales, desarraigando así la violencia y no permitiendo que estas asociaciones penetren en la sociedad y las instituciones gubernamentales.

**TERCERA:** Es fundamental que la estrategia de seguridad en México, diferencie entre la Seguridad Pública, Interior, Nacional y la Defensa Exterior, para no crear situaciones que agraven los conflictos y desestabilicen el país, que tenga un carácter permanente, soberano e independiente respecto de las políticas extranjeras y que represente los intereses nacionales, misma que debe contener objetivos a corto, mediano y largo plazo, con base en la coordinación interinstitucional entre las autoridades de los tres niveles de gobierno para realizar acciones que deriven en la contención, combate y erradicación de las organizaciones delictivas en México de manera temprana; es imperativo también, llevar a cabo un adecuado intercambio de información para la generación de productos de Inteligencia que garanticen la toma de decisiones oportunas por parte del Estado.

**CUARTA:** El Federalismo en México debe fortalecer los ideales de este sistema, a través de la generación de capacidades humanas, técnicas, estructurales y

operacionales de los municipios y estados como corresponsables de la soberanía nacional, así como establecer las bases de un auténtico Sistema Federal, alejándose del Centralismo, el cual ha dejado de manifiesto su imposibilidad para garantizar que los tres órdenes de Gobierno, coincidan en objetivos y estandaricen sus modelos para crear comunidades fuertes que mantengan sus propias administraciones de forma adecuada.

En materia de seguridad, es imprescindible que los municipios sean parte integral del esquema de combate a la delincuencia organizada, pues son los más afectados por sus actividades, sin embargo, se debe comenzar con la depuración de sus cuerpos policiales y generar en ellos las condiciones básicas para enfrentar el poder económico y operativo de estos actores.

Al respecto, se tienen que redefinir los límites de la Seguridad Pública y la Seguridad Interior, pues ambas deben garantizarse fundamentalmente en un nivel municipal, entendiéndose que los conflictos frecuentemente se originan en ese nivel gubernamental.

Por tal motivo, el abordar la Seguridad Interior como un tema que corresponde a los estados y municipios es elemental y también lo es, el dotarlos con las capacidades humanas, las técnicas y las herramientas para el combate a la delincuencia organizada, no importa si se realiza mediante la implantación del Mando Único, la creación de una estrategia de seguridad como la propuesta en esta investigación a través de la Guardia Nacional y el Sistema Federal de Seguridad Interior o mediante una Gendarmería Nacional, lo realmente medular, es que los conflictos tienen que combatirse desde su origen, siendo en este caso el ámbito municipal.

**QUINTA:** El aporte respecto a la Administración Pública de esta investigación, se focaliza en el entendimiento de las necesidades de implementación de un Sistema de Seguridad Interior en los tres órdenes de gobierno, tendiente a una forma de organización integral en base al fortalecimiento del Pacto Federal, a efecto de garantizar valores fundamentales del Estado como su permanencia, seguridad y la estabilidad de sus instituciones.

De igual forma, se vuelve indispensable comprender los fenómenos que afectan a la Administración Pública en su actividad gubernamental, como la corrupción y la impunidad, por lo que es primordial que los conceptos de responsabilidad, oportunidad, rendición de cuentas y ética pública, estén presentes en cada parte integrante de las estructuras gubernamentales, pero más aún en las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y procuración de justicia del Estado.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada Sergio; Bagley Bruce Michael, Compiladores, En busca de la Seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana, Ed. Siglo XXI, México, D.F. 2002.
- Alvarado, Arturo, La actuación de las Fuerzas Armadas en la Seguridad Pública en México y Brasil: Una visión comparada. Los grandes problemas de México tomo XV, Seguridad Nacional y Seguridad Interior. Ed. Colegio de México. México, D.F. 2010.
- Astorga, Luis, Seguridad, Traficantes y Militares, México, D.F. Ed. Tiempo Dememoria TusQuets, 2007.
- Autores varios, Lecturas de Ciencias Políticas y Sociales, Conceptos centrales en el análisis social. Primera Edición, UNAM, México, 1996.
- Bailey, John y Chabat, Jorge, Compiladores, Crimen Trasnacional y Seguridad Pública, Desafíos para México y Estados Unidos, la Corrupción en México, Ed. Plaza Jánés, 2003.
- Barrón Cruz, Martín, Ponencia, Enredos contra la inseguridad: la Policía Única Estatal, Mesa Redonda: Mando único policial, Palacio Legislativo de San Lázaro, 09, de febrero de 2011.
- Barrón Cruz, Martín, Violencia y Seguridad en México en el umbral del siglo XXI, Ed. INACIPE, México, D.F. 2012.
- Beck, Ulrich. ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la Globalización. España Ed. Paidós, 1998.
- Buendía Manuel, La CIA en México, Ed. Rayuela, México, 1984.
- Buscaglia, Edgardo, Vacios de Poder en México, Cómo combatir a la delincuencia Organizada. Ed. Random House, México, D.F. 2013.

- Castillo Fernández, Dídimo y Gandásegui, Marcos A. Coordinadores, Estados Unidos más allá de la crisis. Ed. Siglo XXI, México, D.F, 2012.
- Cervantes Contreras, Víctor Hugo, Restructuraciones de Organos y funciones de combate al tráfico de drogas. Procuraduría General de la República (1952- 2012), Ed. INAP, Cuajimalpa México, 2014.
- Curzio, Leonardo, La Seguridad Nacional en México y la Relación con los Estados Unidos. Ed. UNAM, México, D.F, 2007.
- Enrique Osorno, Diego, El cartel de Sinaloa, una historia del poder político del narco, editorial Debolsillo, México, 2011.
- Esquivel J. Jesús, La DEA en México, Ed. Grijalbo, México, 2013.
- Fazio, Carlos, Terrorismo Mediático, la construcción social del miedo en México, Ed. Debate, México, 2013.
- Fernández Menéndez Jorge, De los Maras a los Zetas, Ed. Debolsillo, México, 2007.
- Garay, Luis Jorge, Salcedo-Albarran, Eduardo, Narcotráfico, Corrupción y Estados, Cómo las Redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México. Ed. Debate, México, 2012.
- Gil Olmos José, Las Batallas de Michoacán, Autodefensas, el proyecto colombiano de Peña Nieto. Ed. Proceso. México, 2015.
- González Cusac, José Luis, Coordinador, Inteligencia, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2012.
- González Aguayo, Leopoldo Augusto, Coordinador, Los principales autores de las Escuelas Geopolíticas en el Mundo, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- González López Jesús Alberto, Presidencialismo y Fuerzas Armadas en México, 1876 – 2012, una relación de contrastes, Ed. Gernika, México D.F. 2012.

- Hernández, Anabel, Los Señores del Narco, Ed. Grijalbo, México, 2010.
- Herrera Torres Hugo Amador, Evaluación del desempeño municipal, Propuesta metodológica para los municipios semi-urbanos del estado de Michoacán, Ed. INAP, Cuajimalpa, México, 2011.
- Hristoulas Athanasios, La Seguridad de América del Norte, reconsiderada, Ed. ITAM, México. 2011.
- Ianni, Octavio, La sociedad global. Editorial Siglo XXI, México D.F. 2007
- Jordan, Javier; Pozo, Pilar y Busqués Josep, Editores, La Seguridad más allá del Estado, Actores no estatales y seguridad internacional, Ed. Plaza y Valdez, Madrid España, 2011.
- Kaldor Mary, El Poder y la Fuerza, La seguridad de la Población civil en un mundo global. Primera Edición, Tusquets, Editores, 2010.
- Lasswell, Harold D. The World Politics and Personal Insecurity, Chicago, Columbia University, 1934
- López y Rivas Gilberto, Estudiando la contrainsurgencia de Estados Unidos, Manuales, mentalidades y uso de la antropología, Ed. Oceansur, México, 2013.
- Miklos, Tomás, Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político, Instrumentos para la acción, Ed. Limusa, México, 2010.
- Montemayor, Carlos, La guerrilla recurrente, Ed, Debate, México, D.F. 2007.
- Navarro Bonilla, Diego; Esteban Navarro Miguel Ángel, Coordinadores, Terrorismo Global, Ed. Plaza y Valdez, Madrid, España, 2007.
- Patiño Manffer, Ruperto, Derecho Militar, Ed. Porrúa y Facultad de Derecho de la UNAM, México, 2010.
- Ramírez Saavedra, Beatriz Eugenia, La Crisis de la Seguridad y la Agenda de Riesgos de Seguridad Nacional, Ed. Porrúa, México, 2010.

- Ramonet, Ignacio. Un mundo sin rumbo. Crisis de fin de siglo. Editorial Temas de Debate, España, 1997.
- Rodríguez Alzueta, Esteban, Temor y Control, La gestión de la inseguridad como forma de gobierno. Ed. Futuro Anterior, Buenos Aires, Argentina, 2014.
- Saviano Roberto, Cero, Cero, Cero, Cómo la cocaína gobierna el mundo, Ed. Anagrama, Barcelona, 2014.
- Sánchez Sandoval, Augusto, Coordinador, Seguridad Pública y la teoría de los sistemas en la sociedad en riesgo. Ed. Porrúa, México D.F. 2007.
- Smith Peter H. Compilador, El combate a las drogas en América Latina, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Tzu Sun, El Arte de la Guerra, México, Ed. Coyoacán, 1994.
- US Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth, Field Circular Low Intensity Conflicts, Kansas, United States, 1986.
- Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. Nuevo Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2011.
- Vizarraetea Rosales, Emilio, Poder y Seguridad Nacional, Ed. Centro de Estudios Navales y Senado de la República, México, 2013
- Von Clausewitz, Karl, De la guerra, Ed. Caronte Ensayos, Argentina, 2008.
- Wolton Dominique, War game, la información y la guerra, Ed. Siglo XXI, México, D.F. 1992.

## DOCUMENTOS OFICIALES

- Cuadernos de Estrategia 152, Ministerio de Defensa de España, Actores Armados no Estatales: Retos a la Seguridad Global, consultado en [http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_152\\_ActoresArmadosNoEstatales.pdf](http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/cuadernos/CE_152_ActoresArmadosNoEstatales.pdf), el 04-07-2015.
- Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013. ENCIG, consultado en [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar\\_conp/702825062484.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar_conp/702825062484.pdf), el 29-06-2015.
- Diagnóstico de causas estructurales y sociales de la trata de personas en la Ciudad de México, consultado en [http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca\\_virtual/publicacionesRecientes/TrataDePersonas/02.pdf](http://www.equidad.scjn.gob.mx/biblioteca_virtual/publicacionesRecientes/TrataDePersonas/02.pdf), el 28-05-2015.
- INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2013. ENVIPE. Marco conceptual, consultado en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2013/default.aspx>, el 15-06-2015.
- Recomendación de Reformas Legales de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG–. consultado en [http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma\\_institucional/REFOR-INST\\_DOC17\\_20111125\\_ES.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/reforma_institucional/REFOR-INST_DOC17_20111125_ES.pdf), el 05-06-2015.
- United Nations, The Globalization of Crime a Transnational Organized Crime Threat Assessment. United Nations publication printed in Austria, 2010, consultado en [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf), el 21-05-2015.



## **Legislación**

- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos
- Convención de Palermo de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
- Convención Anticorrupción de las Naciones Unidas
- Convención Anticorrupción OEA
- Código Penal Federal de México
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Seguridad Nacional
- Ley del Sistema de Seguridad Pública
- Ley de Seguridad Interior de Argentina
- Constitución del Estado de Aguascalientes
- Constitución del Estado de Baja California
- Constitución del Estado de Baja California Sur
- Constitución del Estado de Campeche
- Constitución del Estado de Coahuila
- Constitución del Estado de Colima
- Constitución del Estado de Chiapas
- Constitución del Estado de Chihuahua
- Constitución del Distrito Federal
- Constitución del Estado de Durango

- Constitución del Estado de Guanajuato
- Constitución del Estado de Guerrero
- Constitución del Estado de Hidalgo
- Constitución del Estado de Jalisco
- Constitución del Estado de México
- Constitución del Estado de Michoacán
- Constitución del Estado de Morelos
- Constitución del Estado de Nayarit
- Constitución del Estado de Nuevo León
- Constitución del Estado de Oaxaca
- Constitución del Estado de Puebla
- Constitución del Estado de Querétaro
- Constitución del Estado de Quintana Roo
- Constitución del Estado de San Luis Potosí
- Constitución del Estado de Sinaloa
- Constitución del Estado de Sonora
- Constitución del Estado de Tabasco
- Constitución del Estado de Tamaulipas
- Constitución del Estado de Tlaxcala
- Constitución del Estado de Veracruz
- Constitución del Estado de Yucatán
- Constitución del Estado de Zacatecas

- Decreto de creación del Órgano Desconcentrado para el Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo para el Estado de Michoacán.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal.
- Instructivo para la Organización, Funcionamiento y Empleo de los Cuerpos de Defensa Rurales
- Acuerdo A-123-09
- Acuerdos de Tepalcatepec

## MESOGRAFÍA

- Castro, Gustavo Fabián, Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria. 1a ed. - Buenos Aires: Ser en el 2000, 2009. E-Book, consultado en <http://www.resdal.org/libros/Archivo/libro-cajina-castro-tibiletti.html>, el 17-06-2015.
- Carbonell, Miguel, El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf> el 29-05-2015.
- Chernilo Steiner, Daniel, Integración y Diferenciación, consultado en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10100613>, el 25-07-2015.
- Déjenos en Paz, La población civil, víctima del conflicto interno armado en Colombia, Amnistía Internacional, consultado en <https://amnesty.org/es>, el 01-09-2015.
- García la Guardia, Jorge Mario. El origen del Estado mexicano. Estudios de Historia Jurídica, consultado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/812/21.pdf>, el 29-03-2015.
- Góngora Villarreal, Mario Alberto, Grupos de autodefensa ¿un problema o una solución para la inseguridad del país?, Revista del centro de Estudios Superiores Navales, consultado en [http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas\\_completas/2013-2.pdf](http://www.cesnav.edu.mx/pdfs/revista/revistas_completas/2013-2.pdf), el 27-06-2015.
- Guerrero, Omar, Gerencia Pública en la Globalización, consultado en [http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia\\_publica.pdf](http://www.omarguerrero.org/libros/gerencia_publica.pdf), el 29-05-2015
- Índice de Percepción de la Corrupción 2014, consultado en <http://www.transparency.org/cpi2014/results>, el 05-06-2015.
- México: Business-Risk Assessment, publicado el Octubre 13 2010 en Austin, Texas, consultado en [https://wikileaks.org/gifiles/docs/32/327944\\_mexico-security-pdf-and-final-doc-korena-.html](https://wikileaks.org/gifiles/docs/32/327944_mexico-security-pdf-and-final-doc-korena-.html), el 10-08-2015.

- Patiño Camarena, Javier, El federalismo ha sido en la historia constitucional de México una “Idea-Fuerza” que en el presente se requiere concretizar, consultado en <http://www.juridicas.unam.mx/sisjur/constit/pdf/6-342s.pdf>, el 30-05-2015.
- Ramiro Mateus, Julián, William Brasset, David, en La globalización: sus efectos y bondades, Economía y Desarrollo - Marzo 2002, vol. 1, N° 1, consultado en <http://www.fuac.edu.co/revista/M/cinco.pdf>, el 21-05-2015.
- Williamson, John. What the Washington Consensus means by the Policy Reform. Washington, D.C. Institute for International Economics.1990, consultado en <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>, el 29-05-2015.
- Ocampo, José Antonio. El Consenso de Washington: Una Agenda de Desarrollo para América Latina. Series de la CEPAL Estudios y Perspectivas - Sede Subregional de la CEPAL en México N°26, 2005, consultado en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/4945-mas-alla-del-consenso-de-washington-una-agenda-de-desarrollo-para-america-latina>, el 29-05-2015.
- Orozco Restrepo, Gabriel Antonio, El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad, consultado en [http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001\\_g.pdf](http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001_g.pdf), el 25-07-2015.
- Pacheco Navarro José Andrés, consultado en [http://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t10\\_el\\_sicariato\\_en\\_costa\\_rica\\_como\\_una\\_forma\\_de\\_delincuencia\\_organizada.pdf](http://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t10_el_sicariato_en_costa_rica_como_una_forma_de_delincuencia_organizada.pdf), el 07-06-2015.
- Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo, Michoacán: guerra de baja intensidad, consultado en <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2014/03/Articulo-Opinion-Michoacan-guerra-de-baja-intensidad.pdf>, el 27-06-2015.
- Santos Villarreal, Gabriel Mario, Instrumentos Internacionales signados por México en materia de Narcotráfico, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-03-09.pdf>, el 03-06-2015.

- Santos Villareal, Gabriel Mario. Estados Fallidos: definiciones conceptuales, Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de diputados, 2009, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-13-09.pdf>, el 03-06-2015.
- Tibiletti, Luís Eduardo. Los Conceptos de Seguridad y Defensa en América Latina. Trabajo presentado en la Reunión 2001 de la Latin American Studies Association (LASA). Washington DC, 2001, consultado en <http://www.resdal.org/Archivo/d0000165.htm>, el 17-06-2015.
- Ugarte, José Manuel, Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades, consultado en <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/UgarteJoseManuel.pdf>, el 18-04-2014.
- Velázquez Rivera, Edgar Jesús, Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, consultado en <http://convergencia.uaemex.mx/rev27/27pdf/Edgar.pdf>, consultado el 12-06-2015.

## PÁGINAS WEB

- **Academia.edu**

[http://www.academia.edu/203487/La CICIACS Defensores de Derechos Humanos y el Estado de Derecho en la Pos-Guerra](http://www.academia.edu/203487/La_CICIACS_Defensores_de_Derechos_Humanos_y_el_Estado_de_Derecho_en_la_Pos-Guerra), el 08-08-2015.

- **Aristegui Noticias**

<http://aristeginoticias.com/0307/mexico/revira-el-centro-prodh-a-la-segob-sobre-la-orden-de-abatir-delincuentes/>, el 20-07-2015.

- **Cable News Network (CNN)**

<http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/13/10-cosas-que-debes-saber-para-entender-el-conflicto-en-michoacan>, 05-07-2015.

- **Cámara de Diputados**

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

- **Cámara de Diputados**

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)  
el 19-06-2015

- **Cámara de Diputados**

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, el 19-06-2015

- **Cámara de Diputados**

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_130515.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_130515.pdf), el 27-06-2015.

- **Cámara de Diputados**

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_156\\_05abr04\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_156_05abr04_ima.pdf),  
el 19-05-2015

- **Central Intelligence Agency**

[https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p\\_0001.htm](https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/vol2no4/html/v02i4a08p_0001.htm), el 01-08-2015.

- **Centro de Investigación y Docencia Económicas**

[http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Acuerdo de Tepalcatepec](http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Acuerdo_de_Tepalcatepec), el 05-07-2015.

- **Centro de Investigación y Seguridad Nacional**

<http://www.cisen.gob.mx/intQueEs.html>

- **Congreso de Oaxaca**

<http://www.congresooaxaca.gob.mx/legislatura/estatal.php>, el 21-07-2015.

- **Congreso de Guanajuato**

<http://www.congresogto.gob.mx/leyes>, el 21-07-2015.

- **Contralínea Semanario**

<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2014/01/31/autodefensas-de-michoacan-creacion-del-estado-epr/>, el 04-07-2015.

- **Diario Oficial de la Federación**

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009), el 19-06-2015.

- **Diario Oficial de la Federación**

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342824&fecha=30/04/2014), el 11-08-2015.

- **Diario Oficial de la Federación**

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5329743&fecha=15/01/2014), el 26-01-2015.

- **Diario Swissinfo**

<http://www.swissinfo.ch/spa/presidente-guatemala-es-acusado-de-fraude-aduanero--arrestan-a-su-ex-vicepresidenta/41617624>, el 24 de agosto de 2015.



- **Diccionario Oxford**

<http://www.oxforddictionaries.com/definition/spanish/sistema>, el 19-08-2015

- **Federal Bureau of Investigation**

<https://www.fbi.gov/about-us/intelligence/defined>, el 01-08-2015.

- **Federation of American Scientists**

<http://fas.org/man/eprint/joe2008.pdf>, el 04-07-2015.

- **Found for Peace**

<http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>, 04-07-2015.

- **Institute for International and Comparative Law in Africa (ICLA).**

<http://www.icla.up.ac.za/images/un/use-of-force/latin-america-caribbean/Argentina/Internal%20Security%20Act.pdf>, el 25-07-2015.

- **Instituto Federal de Acceso a la Información**

<http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>, el 18-06-2015.

- **Instituto Nacional de Estadística y Geografía**

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar\\_conp/702825062484.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/ENCIG/2013/mar_conp/702825062484.pdf), el 29-06-2015.

- **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.**

[http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/Antecedentes\\_del\\_INAFED](http://www.inafed.gob.mx/en/inafed/Antecedentes_del_INAFED) el 31-05-2015

- **Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior**

[http://www.iuisi.es/15\\_boletines/15\\_ISIe/doc\\_SIe\\_01\\_2012.pdf](http://www.iuisi.es/15_boletines/15_ISIe/doc_SIe_01_2012.pdf), el 08-08-2015.

- **Latin American Working Group**

<http://www.lawg.org/storage/documents/Mexico/lawgef%20cautionary%20tale%20sp%20f.pdf>, el 09-08-2015.

- **Learn Europe**

[http://www.learneurope.eu/files/5313/7465/8742/Hacia\\_un\\_modelo\\_europeo\\_de\\_seguridad\\_es.pdf](http://www.learneurope.eu/files/5313/7465/8742/Hacia_un_modelo_europeo_de_seguridad_es.pdf), el 14-08-2015.

- **National Guard**

<http://www.nationalguard.com/guard-faqs#faq-453>, el 09 de julio de 2015.

- **National Institute of Justice**

<http://www.nij.gov/journals/266/pages/predictive.aspx>, el 08-08-2015.

- **Oocities**

[http://www.oocities.org/who\\_is\\_rosebud/narco.htm](http://www.oocities.org/who_is_rosebud/narco.htm), el 07-06-2015.

- **Organización de Estados Americanos**

[http://www.oas.org/dsp/Parlamentarios/Seminario/Argentina/Seguridad\\_Interior\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dsp/Parlamentarios/Seminario/Argentina/Seguridad_Interior_Argentina.pdf), el 25-07-2015.

- **Periódico el Financiero**

<http://www.elfinanciero.com.mx/mundo/mexico-da-sensacion-de-ser-estado-fallido-mujica.html>, el 04-07-2015.

- **Periódico el Financiero**

<http://www.elfinanciero.com.mx/tv/pena-nieto-presenta-decalogo-para-el-pleno-ejercicio-del-estado-de-derecho.html>, el 30-07-2015.

- **Periódico El Universal**

<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2015/08/18/osorio-chong-inaugura-en-nl-centro-regional-de-fusion-e>, 23-06-2016.

- **Periódico Excelsior**

<http://www.excelsior.com.mx/2012/11/25/nacional/871558>, el 16-06-2015.

- **Periódico Excelsior**

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/02/26/101046>, el 05-06-2015

- **Periódico La Jornada**

<http://www.jornada.unam.mx/2011/08/22/politica/022a1pol>, 04-07-2007.

- **Plan Nacional de desarrollo**

<http://pnd.gob.mx/>, el 05-06-2015.

- **Programa anticorrupción**

[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/consulta/estudios/catalogo\\_2014\\_v4.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/consulta/estudios/catalogo_2014_v4.pdf), el 05-06-2015.

- **Procuraduría General de la República**

<http://www.pgr.gob.mx/Combate%20a%20la%20Delincuencia/Delitos%20Federales/Delincuencia%20Organizada/Delincuencia%20Organizada.asp>, el 04-06-2015.

- **Puerto Lázaro Cárdenas**

<http://www.puertolazarocardenas.com.mx/plc25/hinterland-y-forelan-acerca-del-puerto-58>, el 26-05-2015.

- **Secretaría de la Defensa Nacional**

<http://www.sedena.gob.mx/actividades/plan-dn-iii-e>, el 12-08-2015.

- **Strategic Studies Institute**

<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub940.pdf>, el 12-06-2015.

- **Suprema Corte de Justicia de la Nación**

<http://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/jurisprudencial-pleno-jurisprudencia-27201761>, el 26-01-2015.

- **The Washington Post**

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A31826-2005Feb17.html>, el 08-08-2015.

- **Unidad General de Asuntos Jurídicos SEGOB**

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/MICHOACAN/Constitucion/MICHCONST01.pdf>, el 21-07-2015.

- **Unión Europea**

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=ES](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=ES), el 25-07-2015.

- **Unión Europea**

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=ES&f=ST%207120%202010%20INIT>, el 27 de abril de 2014.

- **Wikileaks**

[https://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE98436\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/08STATE98436_a.html), el 09-08-2015.

- **Wikileaks**

[https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3195\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3195_a.html), el 09-08-2015

- **Wordpress**

<https://migrationdeclassified.files.wordpress.com/2013/11/20100000ca.pdf>, el 11-08-2015.