
Poder Ejecutivo

5. México: ausencia de una política de Estado en la seguridad nacional

*Abelardo Rodríguez Sumano*⁸

Para amplias regiones del país, el Estado nacional ha sido inexistente. Las élites políticas de los siglos XIX y XX no tuvieron la capacidad de construir una República efectiva. En el último siglo, las bases de la seguridad se tejieron en función de la institución presidencial, con base en los usos y costumbres de un partido hegemónico, deshabitado a la rendición de cuentas. En consecuencia, las políticas públicas resultaron endeble para erigir un Estado responsable con su sociedad, territorio y fronteras, permitiendo que su entramado institucional fuera vulnerable a lo largo de los años para enfrentar amenazas internas y externas a su integridad vital.

Dos eventos históricos insoslayables han permeado el carácter de la seguridad y la defensa en México. Por un lado, la guerra con Estados Unidos (1846-1847) y por el otro, la Revolución mexicana. Ambos episodios impregnaron en la institucionalización del régimen (1929-2000) una política ambivalente bajo la bandera del nacionalismo y el reproche hacia su vecino del Norte cuando así lo estimara conveniente, aunque se acordara en privado lo que no podría ser presentado en sociedad. De esta forma, la prioridad de la seguridad mexicana se orientó hacia el interior tras la guerra con Estados Unidos para “jamás llevar” el conflicto fuera de sus fronteras, es decir, con Washington.⁹

Ausencias como las de un pensamiento estratégico de largo aliento impidieron la construcción de una República responsable para el porvenir del país. En especial, cuando el eje de la estabilidad gravitó en la cohabitación del poder de las fuerzas armadas con los mandatarios civiles desde 1946 sin admitir la reforma, el escrutinio y la transparencia. Su misión estuvo acotada a la estabilización política, los brotes guerrilleros y el apoyo a otros órganos del gobierno en la contención de las disidencias. La masacre estudiantil de 1968 es el ejemplo del contrasentido en las políticas de “estabilidad” del gobierno. Las dictaduras militares en Argentina, Brasil y Chile hicieron algo similar, aunque con distintos enfoques, la diferencia en nuestro país consistió en darle cuerpo a un régimen civil autoritario, mientras que en el Cono Sur éste fue militar. Un sello distintivo de esa época lo constituye la confusión histórica en la disección de las amenazas reales al Estado y la politización de los problemas, abonando así el camino para la erosión estructural del país.

⁸ Universidad de Guadalajara.

⁹ Luis Alamillo Flores, *Doctrina Mexicana de Guerra*, s.ed., 1943, p.59.

Sin embargo, la deficiencia del autoritarismo no fue responsabilidad única del Ejecutivo Federal, sino que también coadyuvó la complacencia de los otros poderes de la Unión, las entidades federativas y los gobiernos municipales. Esta situación fue en detrimento de recursos humanos, económicos e institucionales hasta que se volvió imposible ocultar la descomposición del régimen. Ejemplos palpables de lo anterior, además del abandono de las fronteras norte y sur, son el subdesarrollo económico, la pobreza, el éxodo migratorio, el deterioro ambiental y, sobre todo, la pérdida de vidas ligadas al problema de la inseguridad. Gracias a la impunidad y a la corrupción, el gobierno mexicano extravió la posibilidad de anticipar problemas. Empero, en la irresponsabilidad no participaron sólo las estructuras de gobierno, sino también, y de manera amplia, la sociedad, caldo de cultivo para el deterioro nacional.

En otro tenor, la desconfianza en la confección de un sistema de seguridad nacional con tintes civilistas fue tan amplia que Jorge Carrillo Olea, ex director general del CISEN, no logró convencer a la Secretaría de la Defensa Nacional de la pertinencia de un área como la inteligencia civil en la arquitectura del sistema político mexicano porque el general secretario pensaba “que perdía, que le quitaban” poder, “en vez de integrarlo a un esfuerzo común”.¹⁰ Esa desconfianza, y en algunos casos malestar, de militares hacia civiles o, de manera más puntual, de estructuras que podrían compartir funciones con sus aparatos de defensa en la época del PRI, también se vivió durante la transición democrática con Vicente Fox, en la hoy extinta Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, encabezada por Adolfo Aguilar Zinser, quien trató de impulsar una visión que modificara la doctrina y darle soporte jurídico acorde con los tiempos de la transición y el respeto a los derechos humanos.

Con la transición, la naturaleza autoritaria y vertical del poder se resquebrajó al arribar la pluralidad. Además, la resistencia al cambio se agudizó cuando se promovió la reforma y se intentó introducir una visión de Estado en la seguridad nacional. Este esfuerzo fue combatido con ahínco desde el interior del gabinete y abandonado por el presidente de la República. En otras palabras, el “cambio” consistió en un cambio de personas pero no de instituciones y doctrinas; el aparato funcionó como en el pasado y el presidente Vicente Fox tiró por la borda su legitimidad ganada en julio de 2000. En suma, ni el PRI ni el primer gobierno del PAN contribuyeron a concretar una política de Estado a toda la estructura de seguridad nacional, lo que propició el avance del crimen organizado;¹¹ mientras tanto, el gobierno iba perdiendo, silenciosamente, control territorial en algunas entidades federativas y se modificaba el mundo exterior.

¹⁰ Véase la entrevista a Jorge Carrillo Olea en el libro *CISEN, 20 años de historia. Testimonios*, México, Secretaría de Gobernación, febrero de 2009, pp. 33-34.

¹¹ La aparición de la Ley de Seguridad Nacional en 2005 es un importante avance, no obstante, posee una limitante estructural: no presenta reformas para las fuerzas armadas y otorga al CISEN atribuciones primarias para la seguridad y la inteligencia.

Tras el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos redefinió un nuevo perímetro de seguridad en América del Norte, el cual incluye a México y a Canadá con un nuevo énfasis en los límites fronterizos, la integración y la soberanía. En la actualidad, la guerra contra el terrorismo añade una presión adicional sobre la frontera con México que se ha exacerbado con el tráfico ilegal de drogas, armas y personas como asuntos de seguridad binacional y con claras implicaciones hemisféricas. Por su parte, Canadá, en el marco del nuevo perímetro ha establecido una diferenciación y reconocimiento importante: a pesar de que su seguridad es profundamente interdependiente con la de Estados Unidos, su dirigencia militar asegura que de su defensa interior se encargan ellos, con base en una fuerte respuesta institucional que tiene como eje, la vigencia renovada en la “soberanía nacional”.¹² En efecto, la política exterior y la defensa son decisiones soberanas pero éstas se sostienen sobre el cimiento de una fuerte estructura estatal que no se contrapone con la integración comercial, es más se complementa cuando hay precisión en los énfasis de ambas políticas, la comercial apunta al exterior, la de defensa al interior.¹³ Sin embargo, México adolece de esa fortaleza y claridad institucional para la articulación en la defensa de su soberanía, aunque, al igual que Canadá, su economía es altamente interdependiente de la estadounidense. Por lo tanto, la redefinición de fronteras y el movimiento de amenazas transnacionales están obligando a replantear a profundidad los límites internos y externos de la seguridad y la defensa en nuestro país.

En este sentido, llama la atención que el gobierno de Felipe Calderón y su gabinete emprendieran una “guerra total” contra el narcotráfico con un aparato que no había sido reformado del todo y que en algunos casos suele ser disfuncional en el combate y persecución del delito, y que a veces se encuentra inconexo de la inteligencia, la seguridad pública, la seguridad nacional, la defensa y la política exterior. Un sistema republicano erosionado por dentro y débil hacia el exterior. Hay algo que no cuadra entre el país que recibió el presidente y lo que ha intentado ejecutar, ya que la debilidad institucional del Estado en su conjunto es evidente. ¿Cuáles fueron las verdaderas motivaciones para iniciar una “guerra total” sin un diagnóstico integral en diciembre de 2006?

Una revisión detallada sobre la estrategia de seguridad en documentos públicos como la Constitución Política Mexicana, la Ley de Seguridad Nacional (2005), el Plan Nacional de Desarrollo (PND-2007-2012), la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009), las Leyes Orgánicas de la Defensa y de la Armada de México, la Ley

¹² Argumentos centrales, presentados por el jefe del Comando de Canadá y el segundo jefe del Comando de Defensa Aeroespacial de Norte América (NORAD) de origen canadiense durante la Kingston International Conference on International Security, junio 10-12, 2009.

¹³ Este es uno de los desafíos más interesantes que representa la estrategia de seguridad canadiense. En el marco del NORAD hay interoperabilidad y cooperación por aire con Estados Unidos desde 1958, no así al interior de las fronteras terrestres de Canadá, para ello crearon su propio Comando en respuesta al Northcom (Comando Norte) estadounidense.

de Protección Civil, las visiones de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, los estados y los municipios, permiten señalar que dentro y fuera del Ejecutivo Federal no existe una idea precisa y compartida acerca de qué es, para qué es y cuándo se debe evocar a la seguridad nacional. Incluso existe confusión entre seguridad pública y defensa nacional. Sin embargo, esa ausencia de claridad en las ideas, coordinación y consenso también está presente en el Congreso de la Unión y en el Poder Judicial de la Federación.

A la elaboración inconfundible de las estrategias en documentos clave como el PND y las leyes de seguridad, les debería seguir la claridad sobre las amenazas y los esfuerzos para movilizar al conjunto de los aparatos del Estado –y no sólo del Ejecutivo Federal– que se reflejen en las políticas públicas y los presupuestos destinados a reducir vulnerabilidades. Resulta clave que el Estado desarrolle instrumentos profesionales y despolitizados para buscar adelantarse a las contingencias con base en la calidad de la información y el conocimiento multidisciplinario.

Sobresale que en los esfuerzos para coordinar las políticas de seguridad y defensa, no exista en la actualidad, en el gobierno mexicano, una unidad administrativa que desarrolle una visión de conjunto de los factores internos y externos, en estrategias, instituciones y leyes de la totalidad de las estructuras del gobierno. Pero tampoco para establecer una intersección amplia con los esfuerzos de la sociedad civil y de su pluralidad para ubicar los temas, establecer las jerarquías, discernir las prioridades y marcar las pautas de coordinación entre los niveles delegacional, municipal, estatal, federal, social e internacional. A los servicios de inteligencia todavía les aguarda, como a la política de defensa, la gran reforma profesional de Estado en esta materia que se constituya en una política de seguridad apta para transitar en la modernidad y la globalización.

Además, como la época del partido único se esfumó, en la actualidad no existe una fuerza política hegemónica en México. No obstante, tras las elecciones de mitad de sexenio, el PRI reemergió, el poder del partido del presidente va en detrimento y el PRD se siente acechado por el gobierno federal, factores que inciden en la fragmentación del poder. Con base en lo anterior, ¿cómo será posible anticiparse a los acontecimientos cuando las estructuras gubernamentales y sus operadores no logran acuerdos sobre las visiones y prácticas de lo que debería ser la seguridad, o cuando el problema mismo se encuentra en el seno de sus instituciones?

Otro ángulo de lo anterior y que no distingue preferencia partidaria alguna se encuentra en el marco del estado de derecho, un ejemplo: la diferencia del total de delitos denunciados en los fueros federal y común entre 2000 y 2008 fue de 18,426,066 de ciudadanos que experimentaron algún tipo de delito y no presentaron recurso alguno ante la autoridad; las denuncias presentadas en el mismo periodo fueron de 13,815,225, lo que señala un déficit importante en la impartición de justicia en

México.¹⁴ Ahora bien, en la escasa capacidad de respuesta de la autoridad contra el delito se documenta la preocupante pérdida de confianza en el ministerio público y en el sistema judicial. La situación es aún más grave cuando la autoridad no puede frenar los homicidios y ejecuciones en los que las víctimas van desde niños, mujeres, ancianos hasta periodistas y los mismos encargados de preservar la seguridad: policías, jueces y militares. La disputa por el control territorial entre el gobierno federal y los cárteles de la droga se registra en los estados norte del país (Baja California, Sonora, Chihuahua, Sinaloa, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), y alcanza niveles de alta violencia en Michoacán, Guerrero, Durango, Sinaloa y Estado de México. En este marco, al ser rebasado el estado de derecho por la criminalidad, la inseguridad pública escala a un problema de seguridad nacional debido a que la delincuencia afecta a cualquier ciudadano, se extiende a la autoridad civil y militar y pone en riesgo la conducción misma del país.

De los dos grandes retos de la administración de Felipe Calderón, la crisis de inseguridad y financiera, destaca el crimen organizando asechando a la población, las policías, los ministerios públicos, los jueces, los sistemas penitenciarios, la inteligencia y la defensa que se exagera por la corrupción, la impunidad y la falta de coordinación y objetivos comunes en el gobierno. El tráfico ilegal de drogas provenientes de Sudamérica, que han tomado como punto de tránsito a México en dirección a Estados Unidos (principal abastecedor de armas a los cárteles mexicanos y consumidor de drogas del mundo), no reconoce sistemas legales nacionales o internacionales y se aprovechan de las fronteras porosas que le ha permitido penetrar gobiernos frágiles como el mexicano y establecer alianzas estratégicas con los cárteles en nuestro país.

Sin embargo, la estrategia actual, además de estar desarticulada, no es integral debido a que se centra en el combate al tráfico ilegal de drogas. No despliega esfuerzos similares en el decomiso de armas y de dinero, en el consumo de droga y las adicciones. Los límites y el retraso en la presentación de la encuesta nacional de adicciones (2008) demuestran que los recursos del gobierno se están focalizando en una parte de la amenaza y que no se están realizando esfuerzos similares para el combate del consumo y las adicciones.¹⁵ En efecto, el gobierno federal promueve el uso de la fuerza contra el principal peligro del país, pero su estrategia no se integra de manera más

¹⁴ Segundo Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en México, 19 de enero, 2009. Con respecto de estas cifras son muy distintas e incluso contradictorias del Ejecutivo Federal.

¹⁵ Los resultados preliminares de la Quinta Encuesta Nacional de Adicciones de 2008 presentan inconsistencias que dificultan el entendimiento de los datos presentados y ponen en duda su veracidad, además, está fue presentada con un poco más de un año de retraso. El documento no arroja información sobre la metodología que se utilizó para el desarrollo de la encuesta y existen contradicciones en la presentación de los porcentajes. Tras diversas contradicciones en la presentación de la información, la Secretaría de Salud decidió retirarla del portal del Consejo Nacional contra las Adicciones. Este es un contraste importante con respecto de la información que el gobierno federal presenta sobre el resultado de los operativos conjuntos y los decomisos de droga y de armas. Un tratamiento con mayor detalle del argumento anterior se encuentra en el capítulo de Sergio Aguayo, “¿Quién gana la guerra del narco?”, México, *Todo en cifras*, Aguilar 2009, pp.203-212.

explícita al curso de asignaturas más amplias como el desarrollo económico, la salud y la educación. Estos límites son aún más evidentes por la ausencia de una elaboración jerárquica y prioritaria de otras amenazas como el terrorismo, los desastres naturales, los terremotos, la pérdida de recursos estratégicos como los bosques y yacimientos acuíferos, la pobreza y las epidemias, etc. No basta con señalarlas en una agenda nacional de riesgos, es indispensable que exista un plan maestro del Estado, bien presupuestado y consensuado con las fuerzas y los poderes del país para congregar esfuerzos y construir acuerdos. También faltan estrategias conjuntas de combate desde el Ejecutivo, el poder Judicial y el Congreso con la cooperación internacional que cierren el paso a la corrupción, pues ésta reduce la efectividad del Estado y de la sociedad.

Las acciones pensadas en función de intereses particulares son un cáncer para México. Es necesario repensar la totalidad de los eslabones internos y externos. Del mismo modo, debe elaborarse una visión de grandes alcances en el tiempo, que coloque ideas claras e instituciones transparentes porque, en la actualidad como en el pasado, el país carece de una política integral en la seguridad que empiece por la recuperación de cada rincón de la vida nacional. Se deben congregar los esfuerzos políticos, económicos y sociales hacia la construcción de una República moderna con visión de Estado que redirija la arquitectura institucional hacia el control territorial, el espacio aéreo y marítimo; en el que se responda a cabalidad con el estado de derecho, la democracia y la globalización, y se busque anticipar riesgos que cuestionen la existencia de México.

6. Democracia, crímenes del pasado y seguridad nacional

*Javier Treviño Rangel*¹⁶

La derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) supuso no sólo un cambio de partido, sino de régimen. El Partido Acción Nacional (PAN) se comprometió a terminar con “una era de impunidad” y a redefinir el gobierno de acuerdo a los derechos

¹⁶ Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, A.C.

humanos y la rendición de cuentas. Por ello, se emprendieron dos estrategias vinculadas al inicio de la nueva administración: investigar crímenes del pasado, para conocer y corregir los mecanismos que los hicieron posibles; y la *desautorización* de la seguridad nacional, cuyo despliegue justificó los abusos.¹⁷ Sin embargo, el enfrentamiento del pasado se canceló, la élite autoritaria pactó con el PAN con el fin de conceder a los criminales una amnistía *de facto*. Por tanto, el entramado de seguridad no sufrió reformas profundas, conserva un *status* poco democrático y paradójicamente, las estrategias para combatir la impunidad, terminan perpetuando el México posautoritario.

Democratización y ajuste de cuentas

Con la llegada del PAN a la presidencia se anticiparon reformas de fondo, ya que se impulsó la idea del “cambio”, entendido como el fin del autoritarismo y el inicio de la democracia. Así pues, hubo tres motivos políticos para emprender el enfrentamiento del pasado y el rediseño de la seguridad. 1) Los deberes de México como “nueva democracia” y con los derechos humanos.¹⁸ Ello implicó, la “obligación” de “prevenir [futuras] violaciones” y “de investigar y enjuiciar” las ocurridas en el pasado.¹⁹ 2) La deuda con “el voto útil”. Vicente Fox amplió su coalición más allá del PAN para derrotar al PRI. Estaba en deuda con parte de la izquierda y la sociedad civil.²⁰ 3) Por razones de legitimidad, el abuso de la seguridad nacional permitió la represión de disidentes (trabajadores, estudiantes o la guerrilla).²¹ Estas manifestaciones políticas desencadenaron las reformas que transformaron al país desde 1963. El beneficiario de estos cambios fue el PAN. Su triunfo estaba condicionado por un compromiso con los movimientos de izquierda: ajustar cuentas con el pasado y en el aparato de seguridad suponían gestos de reconciliación política.

Lo anterior fue reconocido por Fox en su toma de posesión y en el Plan Nacional de Desarrollo: “México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide [...] los derechos humanos [...] En el pasado, la definición y defensa del principio de seguridad nacional fue [...] incompatible con la esencia de una democracia”. Para gobernar “no es válido usar aparatos de espionaje [...] e intimidación en

17 “Atrocidades” o “crímenes del pasado” son las “graves” violaciones de derechos humanos que se cometieron en el régimen previo bajo las órdenes o consentimiento del Estado, como la tortura, genocidio, desaparición forzada. El uso de ambos conceptos en contextos de transición política puede encontrar su fundamento teórico en el trabajo de Stanley Cohen, *States of Denial. Knowing about Atrocities and Suffering*, Polity, Londres, 2005.

18 Nicolas Guilhot, *The Democracy Makers*, Columbia University Press, New York, 2005; Javier Treviño Rangel, “Las ONG de derechos humanos y la redefinición de la soberanía del Estado mexicano”, *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 3, 2004.

19 Human Rights Watch (HRW), “Justicia en peligro. La primera iniciativa sería de México para abordar los abusos del pasado podría fracasar”, vol. 15, núm. 4, 2003, p. 7; HRW, *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*, Nueva York, 2006, pp. 1 y 78.

20 Abelardo Rodríguez Sumano, “Vicisitudes de la política exterior y la seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos al inicio del siglo XXI”, *Revista Enfoques*, Año VI, núm. 8, 2008, pp. 148 a 151.

21 Sergio Aguayo Quezada, 1968. *Los archivos de la violencia*, Grijalbo-Reforma, México, 1998.

contra de partidos, sindicatos, organizaciones sociales, personajes políticos”. Se propuso “abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto” para, con esa base, constituir una nueva definición de seguridad nacional “que confluya a la gobernabilidad democrática”.²²

Seguridad y crímenes del pasado: enclaves autoritarios

Para concretar estos esfuerzos democráticos, se crearon dos instrumentos políticos bajo el control de un mismo responsable: el Gabinete de Orden y Respeto y la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional. Las instancias fueron neutralizadas en el proceso de delimitar los alcances políticos de las reformas que buscaban impulsar. Se enfrentaron al poder que conservaba la elite autoritaria y a la división dentro de la elite del nuevo gobierno.²³

Adolfo Aguilar Zinser, comisionado de Orden y Respeto y consejero presidencial de Seguridad Nacional, planeaba redactar una doctrina de seguridad de Estado y respetuosa de los derechos humanos. Ello suponía la creación de una ley de seguridad nacional y reformar el aparato de seguridad. Su esfuerzo fue bloqueado por los secretarios de Gobernación, de Defensa y Marina, que conservaron las estructuras e inercias existentes durante el autoritarismo.²⁴ Simultáneamente, propuso establecer una Comisión de la Verdad, la cual complementaría el trabajo del Comisionado de Orden y Respeto y de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, ya que permitiría conocer el aparato de seguridad que hacía posible la represión. Fox debía anunciar su creación en su primer informe de gobierno. Además, durante los tres meses siguientes quienes estuvieran al frente debían iniciar una consulta pública para establecer la metodología a seguir y los casos a ser investigados. Así, la Comisión empezaría a trabajar en enero de 2002 y funcionaría durante un año, al final del cual entregaría un informe.²⁵ Fox aprobó el proyecto, pero no se materializó porque, otra vez, fue bloqueado por los secretarios de Defensa y de Gobernación.²⁶

En junio de 2001 se publicó nueva evidencia sobre la represión y en octubre fue encontrada muerta una destacada activista de organismos civiles, lo que obligó al

²² Vicente Fox Quesada, *Discurso de toma de posesión*, 1 de diciembre de 2000; Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001, pp. 127-133.

²³ Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 4, 2007; Mariclaire Acosta y Esa Ennelin, “‘The Mexican Solution’ to Transitional Justice”, en Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena (eds.), *Transitional Justice in the Twenty-First Century*, Universidad de California, San Francisco, p. 96.

²⁴ Raúl Benítez Manaut, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, *Foro Internacional*, vol. 48, núm. 1-2, 2008, pp. 185-188.

²⁵ “Comisión de la Verdad. Propuesta”, *s/f.*, archivo privado de Adolfo Aguilar Zinser.

²⁶ Carta de el consejero Adolfo Aguilar Zinser al secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, 18 de junio de 2001 (CSN/061/01).

gobierno a reactivar el tema del pasado.²⁷ La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) desenterró su investigación sobre “la guerra sucia”, que realizaba desde 1990, y el 27 de Noviembre emitió la recomendación 26/2001 en la que instruyó a la Procuraduría General de la República (PGR) la designación de un “fiscal especial”.²⁸ Ese mismo día, Fox creó la “Fiscalía Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales, cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado” (FEMOSPP).²⁹ Se justificó la cancelación de una comisión de la verdad con el argumento de que ésta era “sumamente riesgosa” y anticonstitucional.³⁰

En realidad, el gobierno había pactado con la elite autoritaria la impunidad de los represores a cambio de apoyo para apuntalar otras reformas, como la fiscal. Rubén Aguilar, exvocero presidencial, y el exsecretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, evidenciaron que Fox accedió a las exigencias del PRI: “nada de comisiones de la verdad, persecuciones, investigaciones”.³¹ Alfonso Durazo, exsecretario particular de Fox, lo confirmó: “al optarse por una Fiscalía y no por una Comisión de la Verdad, el presidente estaba mandando un gesto muy relevante de compromiso con los priistas”.³²

La Fiscalía Especial: manual de impunidad

El pacto del PAN con el PRI concedió a los criminales del régimen anterior una amnistía *de facto*. La FEMOSPP siguió estrategias jurídicas que fracasaron y fue bloqueada por otros actores, como el Congreso o el Sistema Judicial.³³ La Fiscalía era parte de la PGR, cuyo titular era el general Rafael Macedo de la Concha, quien como militar en activo, estuvo bajo las órdenes del secretario de la Defensa. La Fiscalía nació atada, pues debía investigar a los miembros de la institución a la que obedecía su titular.

El FEMOSPP se concentró en el asesinato de estudiantes en 1968 y 1971. La estrategia fue cuestionada porque utilizó el concepto de genocidio para acusar a los responsables de las matanzas.³⁴ De acuerdo con el derecho internacional de derechos

²⁷ Alan Zarembo, “Mexico’s History Test”, *Newsweek*, 2 de julio de 2001; Sergio Aguayo, “Oculta CNDH datos sobre desaparecidos”, *Reforma*, 25 de junio de 2001; “Hay en bóvedas subterráneas 80 millones de expedientes”, *Reforma*, 25 de junio de 2001; y “La historia de dos desaparecidas”, *Reforma*, 25 de junio de 2001.

²⁸ Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de Noviembre de 2001.

²⁹ Acuerdo A/01/02 por el que se designa Fiscal Especial para la atención de hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, suscrito el 4 de enero de 2002.

³⁰ Declaraciones de Santiago Creel, secretario de Gobernación, frente al CEN del PRI, en la sede de dicho partido. *La Jornada*, 15 de julio de 2001.

³¹ Rubén Aguilar y Jorge G. Castañeda, *La diferencia. Radiografía de un sexenio*, México, Grijalbo, 2007, pp. 27, 117, 131 y 126.

³² Alfonso Durazo, *Saldos del cambio*, México, Plaza y Janés, 2006, pp. 69-76.

³³ Javier Treviño Rangel, “Control de la historia”, en *Tlatelolco 68. La impunidad*, Proceso Edición Especial 23, p. 56.

³⁴ PGR/Femospp/ 011/2002, p. 8708.

humanos, el delito en cuestión no constituyó genocidio. En marzo de 2002, México ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad, que establece que los crímenes contra la humanidad son imprescriptibles “cualquiera que sea la fecha en que se hayan cometido”. Sin embargo, el Senado interpuso una “declaración interpretativa” con la que sólo se consideran imprescriptibles los crímenes cometidos con posterioridad a su entrada en vigor, es decir, a partir de 2002. El Senado neutralizó de este modo parte de los casos que la Fiscalía investigaba. En ese contexto, el poder judicial rechazó los casos de la FEMOSPP, argumentando que no constituían genocidio, que no estaban fundados o que habían prescrito.

La Fiscalía también investigó casos sobre desaparición forzada. Su estrategia fue criticada porque los casos fueron procesados como “privación ilegal de la libertad”. Sin embargo, “el código penal parece indicar que el crimen sólo puede ser cometido por particulares, o por actores estatales que no actúen en calidad de tales”.³⁵ Esto ignora que los responsables actuaron con apoyo del Estado. En este ámbito, la Fiscalía logró ciertos avances, entre los que destacó el arresto de seis personas, una de ellas Miguel Nazar Haro, extitular de la Dirección Federal de Seguridad (DFS). Pero el Congreso modificó el artículo 55 del Código Penal para establecer que cuando un inculcado fuera mayor a 70 años la prisión preventiva se llevara a cabo en su domicilio.³⁶ Nazar fue excarcelado y puesto bajo arraigo domiciliario.³⁷

Se ordenó a la Secretaría de Gobernación que “transfiriera” al Archivo General de la Nación (AGN) “la totalidad de los archivos [...] que fueron generados por las extintas Dirección Federal de Seguridad y Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales”, que se encontraban bajo custodia y conservación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional”.³⁸ Por ello, en junio de 2002, ochenta millones de archivos fueron depositados en el AGN. De la información que usaba la FEMOSPP para la construcción de sus casos, 90% provenía de archivos, de ahí la importancia de dicha medida.

Estos avances debían ser apuntalados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).³⁹ En su artículo 14, la LFTAIPG estipula que la información sobre casos de violaciones “graves” de derechos humanos no puede clasificarse como “reservada”, pese a ello, el AGN ha hecho inaccesible esta

³⁵ International Center for Transitional Justice, Mexico, “Submission to the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council, Fourth Session, February 2-13, 2009”, 8 de Septiembre de 2008.

³⁶ La iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 11 de diciembre de 2003, fue dictaminada y aprobada en la Cámara de Diputados con 433 votos en pro, el martes 6 de abril de 2004. Dictaminada y aprobada en la Cámara de Senadores con 67 votos en pro, el miércoles 28 de abril de 2004. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el miércoles 26 de mayo de 2004.

³⁷ *La Jornada*, 29 de noviembre de 2004.

³⁸ Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, *Diario Oficial de la Federación*, Martes 27 de noviembre de 2001.

³⁹ Javier Treviño Rangel, “La transparente manera de negar información”, en Jonathan Fox *et al.*, *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, México, Fundar-Woodrow Wilson Center, Washington, 2007.

información. Su argumento es que esto se justifica en las investigaciones de la Fiscalía, pues la misma LFTAIPG indica que no puede hacerse público nada que perjudique la “persecución de delitos” o “las estrategias procesales en procesos judiciales”. De la misma manera, en su artículo 32, la LFTAIPG indica que el AGN debe organizar los archivos para que el público disponga de una “guía simple” de sus sistemas de clasificación. Sin embargo, la mitad no está indexada y la consulta de los archivos organizados depende de la decisión discrecional del AGN. Un caso particular es el de los archivos de la extinta DFS, cuyo control está en manos de quien fuera su archivista.⁴⁰

Sin estar previsto en el acuerdo que le creó, en febrero de 2005, el Fiscal anunció la elaboración de un informe histórico que formaba “parte de la otra vertiente que tiene la Fiscalía, que no sólo es la penal, sino la de entregar a la sociedad un testimonio histórico”.⁴¹ El informe fue filtrado al público y la supuesta versión definitiva fue simplemente colocada en la página de la PGR en noviembre de 2006.⁴² La PGR precisó que “recibió” el informe y que lo “remitió” al Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), para su “análisis y estudio jurídico”. El procurador general no avaló “el trabajo del fiscal” ni la “labor de una fiscalía, cuando el trabajo no ha pasado por alguna instancia de revisión”.⁴³

La seguridad posautoritaria

La FEMOSPP desapareció en marzo de 2007. Funcionó más de cinco años, recibió 247 millones de pesos pero no logró condena alguna. Asimismo, no reveló ni castigó la impunidad con la que se desempeñaron las instituciones y los criminales durante el priismo. Los procedimientos penales que se encontraban “pendientes a cargo del Fiscal” pasaron al “conocimiento de la Coordinación General de Investigación” de la PGR y el Fiscal quedó a “disposición” del Procurador.⁴⁴

Aunque las reformas al aparato de seguridad y el ajuste de cuentas con el pasado autoritario fueron dos grandes proyectos con que inició el cambio de régimen, el cese del Gabinete de Orden y Respeto y la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional en 2002, significó el abandono de una política integral sobre derechos humanos, la subsistencia de una visión y un aparato de seguridad nacional ajenos al orden democrático y la protección de enclaves autoritarios. La transición a la democracia quedó inacabada.

Si bien en 2005 se emitió una Ley de Seguridad Nacional, lo cierto es que ésta no fue producto, como se pretendía originalmente, de la revisión del pasado ni de las reformas estructurales al aparato de seguridad que condujo y legitimó las atrocidades

⁴⁰ Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación”, *op. cit.*, p. 730.

⁴¹ *Reforma*, 26 de febrero de 2006.

⁴² Sergio Aguayo Quezada y Javier Treviño Rangel, “El informe de la vergüenza”, *Enfoque*, 17 de diciembre de 2006.

⁴³ Boletín 1479/06 de la PGR. www.pgr.gob.mx.

⁴⁴ Acuerdo A/317/07 del Procurador General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 2007.

durante el régimen autoritario. Esta ley, que para algunos representa un “regreso al pasado”, es insuficiente frente a las nuevas amenazas a la seguridad nacional del país: la situación de las fronteras, crecientes conflictos sociales, la inseguridad pública y el narcotráfico.

De ahí que la ausencia de rendición de cuentas y de una reforma estructural en la seguridad nacional pueda continuar o reactivar las violaciones de derechos humanos que se pensó terminarían con el cambio de régimen. En el México posautoritario, la confusión de la seguridad nacional con la inteligencia, los abusos de militares que realizan funciones de policías, el uso excesivo de la fuerza para disuadir manifestantes, la criminalización de la protesta social, el empleo de la tortura y la detención preventiva son prácticas cotidianas: vestigios presentes de un pasado que se creía superado.⁴⁵

7. Inteligencia y seguridad nacional

*Luis Herrera Lasso*⁴⁶

Con frecuencia se dice que la inteligencia y la prostitución son las profesiones más antiguas de la historia. Lo que se dice menos es que, a pesar de las continuas críticas que ambas profesiones reciben, sus servicios son ampliamente utilizados y apreciados por sus usuarios. A su vez, los servicios de inteligencia son más conocidos por sus fracasos que por sus aciertos, lo cual es una afirmación sin sustento. Dichos servicios tienen como misión fundamental evitar que se concreten amenazas que pongan en entredicho la tranquilidad social, la estabilidad y la gobernabilidad. Su mejor resultado es que no suceda nada: lo que no sucedió nunca será noticia, ni motivo de reconocimiento.

Es bien conocido que el principal atributo de las tareas de inteligencia es su sigilo, discreción y secrecía. Esto no es gratuito ya que una de las condiciones esenciales para desactivar una amenaza a la seguridad nacional es el elemento sorpresa. Hacer públicas las investigaciones de inteligencia anularía sus resultados. Frente a la sociedad esto siempre ha sido y será una ventana de vulnerabilidad, en particular en los regímenes

⁴⁵ Amnistía Internacional, *Informe 2008*. <http://www.amnesty.org/es/region/mexico/report-2008>; HRW, *World Report 2009*. <http://www.hrw.org/en/node/79216>.

⁴⁶ Director Grupo COPPAN.

nes democráticos en los que la transparencia y la rendición de cuentas son prácticas obligatorias para las instituciones de gobierno. Sin embargo, cuando hablamos de sistemas de inteligencia muchas preguntas quedan en el aire: ¿qué hacen?, ¿por qué lo hacen?, ¿cómo lo hacen?, ¿para quién trabajan?, ¿a qué intereses responden?

Resolver la ecuación que existe entre inteligencia y sistema democrático nunca ha sido tarea fácil. No es una operación simple de la que se derive que a más democracia menos inteligencia. De modo que, hasta ahora no existen democracias sin sistemas de inteligencia. La afirmación de que la inteligencia es una actividad particular de los regímenes autoritarios no se sostiene en la realidad, siendo que la mayor comunidad de inteligencia en el mundo se encuentra en el país que se considera el mayor promotor de la democracia.

Al parecer, la diferencia entre sistemas de inteligencia radica en la forma en que se contestan las siguientes preguntas: Inteligencia, ¿para qué?, ¿quién la hace?, ¿cómo la hace?, ¿cuáles son los límites de sus acciones?, ¿quién los supervisa? No existe una respuesta única y definitiva a estas preguntas. Los modelos cambian en función del tiempo y el espacio, de la historia y la situación geográfica de cada país. No obstante, podemos identificar algunos elementos de respuesta que son comunes a la mayor parte de los sistemas de inteligencia de las democracias contemporáneas y resumirlos en cinco premisas básicas.

Inteligencia al servicio del Estado

La primera premisa es que la inteligencia de cualquier instancia de gobierno responde a los intereses del Estado. No es, ni debe ser, una herramienta de un grupo, partido o individuo en el poder, para promover intereses particulares. Incluso en las democracias parlamentarias en las que el jefe de gobierno suele ser el líder de su partido, éste no se encuentra autorizado a usar los servicios de inteligencia para contribuir a que su partido se fortalezca o se perpetúe en el poder. En el caso de los sistemas presidencialistas, el jefe de Estado suele ser también jefe de Gobierno y, como tal, es el principal usuario de los servicios de inteligencia. Por definición, los servicios de inteligencia deben procurar los intereses del Estado y no de un gobierno en particular pero, ¿cómo asegurar que así suceda?

La agenda de riesgos

La pregunta anterior se responde con la existencia de una agenda de riesgos predeterminada. Casi sin excepción y de manera periódica, en todos los sistemas democráticos se discute, define y se da a conocer la agenda de riesgos de seguridad nacional. Esta agenda define claramente los riesgos y amenazas a la seguridad nacional del país, por lo que los servicios de inteligencia deben acotar lo establecido en la misma y sus servicios sólo pueden y deben utilizarse en esa dirección. En muchos casos esta agenda pasa para su discusión y aprobación a los órganos legislativos, que usualmente cons-

tituyen comisiones o comités especializados en la materia. Asimismo, es común encontrar países en los que la discusión de estos temas traspasa el ámbito gubernamental para recoger opiniones y sugerencias de académicos, expertos y especialistas, ejercicio que sirve para enriquecer las agendas. En la mayor parte de los casos, quienes participan en la conformación de la agenda de riesgos deben, por ley, reservarse sobre las discusiones o los temas que puedan comprometer las actividades de las agencias de seguridad o de inteligencia y se establecen sanciones para quienes no lo hagan. Estas reglas emanan de las propias instancias democráticas.

Estamento jurídico

La tercera premisa es la existencia de un sustento legal que defina y regule las acciones de los aparatos de inteligencia. A través de leyes primarias, secundarias, reglamentos y otros ordenamientos jurídicos se dictan facultades y atribuciones a las distintas instancias gubernamentales que manejan lo relacionado a la seguridad nacional. Generalmente, este andamiaje jurídico obliga a la acotación de las acciones y límites operativos establecidos en la agenda de riesgos. A su vez, se describe cómo deben llevarse a cabo las tareas y los métodos que se les permite emplear.

Usualmente, los límites más importantes a las acciones de inteligencia son los derechos del ciudadano: el derecho a la privacidad y a realizar todas aquellas actividades que se encuentren dentro del marco legal. En los sistemas más avanzados se establecen criterios para autorizar acciones por parte de los servicios de inteligencia que sean intrusivas en la privacidad, tales como intervenciones telefónicas y de correspondencia, registros en propiedad privada, etc.

Órganos de control

La cuarta premisa es la existencia de órganos de control. Uno de los debates centrales en torno a los sistemas de inteligencia deriva de las preguntas: ¿quién los supervisa?, ¿quién les pone límites?, ¿quién evalúa la calidad de sus trabajos? Los órganos de inteligencia al formar parte de la estructura del poder ejecutivo, lo convierten en juez de las labores que realizan estos servicios. Es por ello que, en la mayor parte de las democracias, además de los órganos de control interno del poder ejecutivo, existen instancias dentro del poder legislativo y judicial con atribuciones para supervisar y establecer las acciones de los servicios de inteligencia.

Además de legislar sobre la materia, función natural de cualquier órgano legislativo en la mayor parte de los regímenes democráticos, existen comités o comisiones especializados en estos temas con atribuciones específicas que van desde la discusión y aprobación del presupuesto, la agenda de riesgos y de procedimientos para investigaciones que impliquen acciones intrusivas en la privacidad de los ciudadanos. En la mayoría de los casos, estas instancias tienen atribuciones para dar seguimiento a

casos especiales e incluso para llamar a comparecer a los responsables en temas o casos específicos. En este esquema, el principal rol del poder judicial es autorizar al órgano responsable para realizar investigaciones que impliquen transgredir la privacidad de los ciudadanos. El ejecutor debe fundamentar cada caso y los jueces, que en muchos países son especializados por lo delicado de las tareas, otorgan o no la autorización, que usualmente es por plazos perentorios. Todo esto impide que los órganos de inteligencia actúen por su libre albedrío o por “razón de Estado” como solía hacerse, por ejemplo, durante la Guerra Fría, sin conocer límites de sus acciones y procedimientos.

Fortaleza institucional

Es común escuchar entre los politólogos que las democracias que logran superar las crisis y los momentos difíciles, lo hacen no tanto por el mérito de sus políticos sino por la fortaleza de sus instituciones. Este tema resulta de particular interés para los servicios de inteligencia debido a que muchos de los fracasos, equivocaciones o corrupción de funciones de sus aparatos, a lo largo de la historia, han sido resultado de las orientaciones y/o instrucciones que reciben de sus principales usuarios, los políticos responsables del gobierno o del Estado. En este sentido, no es gratuita la preocupación de la ciudadanía sobre las acciones que en un momento dado realizan, o pueden realizar, los aparatos de inteligencia.

Sin embargo, hoy en día son los propios responsables de los aparatos de inteligencia quienes suelen tener mayor conciencia sobre estos riesgos. Saben mejor que nadie que la corrupción de sus actividades es altamente riesgosa para el Estado, para el gobierno y para ellos mismos. En no pocos casos los servicios de inteligencia se convierten en los principales opositores a directivas de gobierno que puedan desviar el propósito y legitimidad de sus acciones. A esto se agrega que dichos servicios no tienen voz pública, ni son un actor político con voceros o representantes en el Congreso, ni están autorizados a salir al debate público a explicar o justificar sus acciones, mucho menos a ventilar sus diferencias con los actores políticos. Por tanto, el voto de silencio también opera en su contra.

La inteligencia en México

El servicio de inteligencia civil en México ha sido tradicionalmente cuestionado por diversos actores de la sociedad. Parte de ello obedece a su historia antigua cuando, además de las tareas de inteligencia, realizaba operativos de carácter judicial demostrando que sus márgenes de acción no estaban acotados por la ley y prácticamente no existían órganos de control. En 1985 se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, la cual se convirtió en el Centro de Investigación de Seguridad Nacional (CISEN), en 1989. Éste se concentra en el campo de inteligencia, iniciando así una nueva historia. ¿Cómo se ubica el aparato de inteligencia civil del Estado

mexicano en las cinco premisas básicas? A grandes pinceladas, estas son algunas reflexiones.

La visión que un gran número de ciudadanos y actores políticos tenían del CISEN en el año 2000 era la de una institución diseñada para servir a los intereses de los gobiernos priistas, lo que la convertía en una institución muy distante de los anhelos de democracia de amplios sectores de la población. En el período en el que por primera vez el PRI debió entregar el gobierno a un candidato de la oposición, muchos actores proclamaron y esperaron la desaparición del CISEN. Al momento de tomar posesión, el nuevo gobierno ordenó un diagnóstico profundo de la institución, una especie de auditoría realizada mayoritariamente por actores externos. Para sorpresa de muchos, el CISEN resultó ser un organismo sólido, profesional y claro en su compromiso con las instituciones del Estado y con la voluntad democrática de los mexicanos. Más aún, quedó al descubierto su valiosa contribución a que la transición democrática sucediera sin asomos de inestabilidad política y social. Así, el CISEN había logrado pasar la prueba más dura frente a los jueces más severos. Su carácter de institución de Estado le permitió transitar el cambio de gobierno.⁴⁷

Ciertamente, el CISEN tenía el grave problema de no contar con una legislación adecuada, pues a pesar de que los propios directivos habían promovido, desde 1994, la existencia de una legislación más precisa que definiera atribuciones, alcances y límites de la organización, no fue sino hasta 2002 que se reformó la Constitución para facultar al Congreso a legislar en materia de seguridad nacional. En enero de 2005 se aprobó y se promulgó la Ley de Seguridad Nacional, que precisa funciones y atribuciones del CISEN, define la agenda de riesgos y establece órganos de control.⁴⁸

Al momento de entrar la segunda administración del PAN, en 2006, el debate de 2000 ya había quedado atrás. Las preocupaciones de la nueva administración ya no fueron en torno a si debe o no existir el CISEN, la seguridad pública se había convertido en un reto de gran envergadura. No se pone en duda la necesidad de la inteligencia, ahora la mayor preocupación es su eficacia. Las últimas dos décadas han sido de grandes cambios y transformaciones. En el mundo y en México, los riesgos y las amenazas a la seguridad nacional se han diversificado y las nuevas interacciones hacen mucho más complejo el diagnóstico y las respuestas. Al mismo tiempo, el entorno se mueve a mayor velocidad y los sistemas de inteligencia deben adaptarse sin perder rumbo, sin salirse de sus límites y respondiendo a las demandas que tocan muchos temas al mismo tiempo. De ahí la importancia de robustecer los sistemas sin perder legalidad y claridad de rumbo. México no debe ser la excepción.

⁴⁷ Sobre este y otros episodios de la vida del CISEN se pueden encontrar interesantes referencias en el libro de reciente aparición: *CISEN, 20 años de historia. Testimonios*, Secretaría de Gobernación, México, febrero de 2009. Esta publicación recoge los testimonios de algunos de sus principales protagonistas.

⁴⁸ *Ibid.*, el libro incluye el actual sustento jurídico del CISEN.

8. Sistema de defensa, fuerzas armadas y profesión militar

Marcos Pablo Moloeznik⁴⁹

La violencia define el signo de los tiempos actuales en México, si se tiene en cuenta que durante los dos primeros años de la gestión a cargo del presidente Felipe Calderón (2006-2008), se registraron aproximadamente 6,500 muertes violentas producto del accionar de la delincuencia organizada; en contraste con las alrededor de 8,900 asesinados contabilizadas a lo largo de los seis años de la administración encabezada por Vicente Fox (2000-2006).⁵⁰

Esto explica, en parte, por qué se considera al narcotráfico como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana, y por qué se opta por comprometer directamente a las fuerzas armadas en su combate. El Estado mexicano se encuentra en una delicada situación, que lleva al titular del Poder Ejecutivo de la Federación a privilegiar el componente militar del poder nacional, en la búsqueda de la recuperación de los espacios públicos cedidos a actores no gubernamentales y fuera de la ley. En esta coyuntura que pone en entredicho el monopolio estatal de la fuerza en México, conviene reflexionar sobre el sistema de defensa, instrumento militar y profesión de las armas, a la luz del papel central que el primer mandatario le reserva a las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada.

En primer lugar, el sistema de defensa mexicano se caracteriza por ser atípico, debido a su propia estructura y organización, ya que coexisten dos secretarías de despacho, Defensa (SEDENA) y Marina (SEMAR), cuyos titulares son militares en servicio o actividad; se trata de pesadas estructuras burocráticas, con prácticamente nula integración y participación de civiles. Ligado a ello, los militares cuentan con un elevado grado de autonomía, además existe una confusión entre las dimensiones política (diseño y establecimiento de la política de defensa) y técnica (instrumento militar), puesto que son ellos los que fijan las líneas maestras de la política sectorial. Esta situación que ubica a los militares como tomadores de decisiones en materia de defensa goza de amplia aceptación social: 70% de las personas entrevistadas en la más reciente encues-

⁴⁹ Universidad de Guadalajara.

⁵⁰ Estimaciones llevadas a cabo a partir de Procuraduría General de la República <http://www.pgr.gob.mx/> y seguimiento de noticias de la prensa escrita en México, en particular Grupos Reforma y Milenio. Ver, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Incidencia Delictiva" en *Segundo Informe Especial sobre el Ejercicio Efectivo del Derecho Fundamental a la Seguridad Pública en nuestro país*, en el que encabeza la lista por número de ejecuciones atribuidas al crimen organizado el estado de Chihuahua, seguido por Sinaloa y Baja California; siendo 86% de víctimas particulares y 12% servidores públicos; en, <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>

ta sobre las fuerzas armadas, opinan que el titular de la SEDENA debe ser un militar, frente a tan sólo 17% a favor de un civil.⁵¹

Otro punto que cabe destacar es el bajo nivel del gasto militar, comparado con el de sus pares en el hemisferio. Históricamente, México es uno de los países que menos recursos destina al rubro defensa nacional; por ejemplo, durante 2006 el gasto en defensa llegó a representar 0.44% del Producto Interno Bruto (PIB) y 2.41% del Presupuesto de Egresos de la Federación.⁵² Por ende, resulta comprensible la participación en misiones y funciones relacionadas con la seguridad pública, al permitir tanto a la SEDENA como a la SEMAR, la obtención de fondos adicionales.

Profundizando en la composición del gasto de defensa, los datos sobre el destino de los recursos son los siguientes: gasto en personal, incluyendo retiros y pensiones: 79.74%; otros gastos: 20.26%.⁵³ Esto significa que la mayoría de los recursos financieros de ambas dependencias son destinados al rubro gastos personales, seguido por previsión logística para mantenimiento de medios y materiales, y prácticamente nula atención al rubro de adquisición y reposición de equipo.

Vale la pena realizar una somera comparación con otros países. La historia política contemporánea de Latinoamérica se encuentra signada por el fenómeno de la inestabilidad política y gobiernos militares surgidos a partir de golpes de Estado. En contraste, la estabilidad institucional y la subordinación de sus fuerzas armadas, caracterizan al sistema político mexicano. Asimismo, destaca el carácter atípico de las fuerzas armadas mexicanas, el cual va más allá de su génesis, composición y tradicional subordinación al sistema político, ya que su naturaleza y misiones constituyen las notas distintivas que las alejan del resto de América Latina. A lo largo de su historia institucional, el aparato militar de México se orienta y desarrolla para enfrentar amenazas y problemas de carácter interno. Esto se da a la par de la descomposición de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia. En el marco de la crisis del Estado, se experimenta una expansión de los roles militares que, paradójicamente, con los gobiernos de alternancia alcanza su máxima expresión desde el año 2000.

Por lo demás, no debe soslayarse que el instrumento militar constituye una de las pocas instituciones del poder público que la sociedad mexicana considera confiable. De ahí que, durante 2007, 69% de los mexicanos reconozca tener una buena o muy buena opinión sobre sus fuerzas armadas.⁵⁴

51 IPSOS – BIMSA. 2007 “Encuesta Nacional en Vivienda: Imagen del Ejército”, México, fecha de levantamiento 26 de abril al 1° de mayo de 2007. Erubiel Tirado, a cargo de su diseño, proporcionó la base de datos. Cabe señalar que, para la mayoría de la población mexicana, el término “Ejército” suele ser utilizado como sinónimo de “Fuerzas Armadas”.

52 “México”, en Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, Edición 2007, p. 219, en <http://atlas.resdal.org>.

53 *Ibidem*, p. 219.

54 IPSOS – BIMSA. 2007, *op. cit.*

Adicionalmente, es digno de mención la ausencia de una verdadera fuerza aérea. En rigor, la mal llamada fuerza aérea está subordinada al ejército (y se agrega a la infantería, caballería, artillería e ingenieros), debido a que la misma es en realidad el componente aéreo del ejército, al carecer de autonomía y encontrarse bajo este último. Tal subordinación llega al extremo de que el alto mando de la SEDENA decide sobre la adquisición de sistemas de armas aéreas.

Otro factor *sui generis* es la ausencia de integración y doctrina conjunta entre las fuerzas armadas: no existe un Estado Mayor o Comando Conjunto, se registran escasas operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos; y tampoco se verifica una logística organizada y conducida con criterio conjunto.

Debe agregarse otra estructura particular entre la multiplicidad de misiones y funciones confiadas a las fuerzas armadas mexicanas, proteger la seguridad física del Primer Mandatario (Estado Mayor Presidencial). Y ahora sobresale el desempeño de acciones de carácter policial, parapolicial, la atención a situaciones de desastres naturales y socio-organizativos;⁵⁵ cuyo corolario es la dispersión y descuido de misiones principales tales como la seguridad a instalaciones estratégicas y la contra-insurgencia o enfrentamiento a movimientos que postulan la lucha armada. Por brindar atención a misiones subsidiarias, el ejército fracasó en la prevención y neutralización de los exitosos actos de sabotaje del 7 de julio y 10 de septiembre de 2007 contra los ductos de la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX).⁵⁶ La sección segunda, responsable de inteligencia de la SEDENA, debía dar cuenta de las intenciones del Ejército Popular Revolucionario, y poder abortar su accionar.

La lealtad y subordinación de las fuerzas armadas no es gratuita, tiene un costo, que puede sintetizarse en el grado de autonomía, reflejado en el goce de altas prerrogativas, entre las que destacan:⁵⁷ 1) la expansión de su rol en el mantenimiento de la ley y el orden interno, incluyendo la seguridad pública; 2) la coordinación del sistema de defensa, al estar la SEDENA y la SEMAR en sus propias manos; 3) el ejercicio del control del sector defensa en manos de los propios uniformados, con la duplicidad de funciones y el dispendio de recursos que significa la coexistencia de ambas secretarías de despacho; 4) el monopolio del planeamiento sectorial; 5) la autonomía en la administración de sus recursos y en el ejercicio del gasto militar; 6) la participación en el

⁵⁵ Marcos Pablo Moloeznik, "Militarización de la Seguridad Pública y Autonomía de las Fuerzas Armadas en México", *Criminalia*, Academia Mexicana de Ciencias Penales, Año LXXIII, N° 2, Mayo-Agosto 2007, Editorial Porrúa, México D.F., pp. 55-73.

⁵⁶ Entendiéndose en la doctrina militar, aquél "[...] tipo de ataque destructivo que necesita de pocas personas y en ocasiones hasta una sola para alcanzar el resultado deseado; es tan antiguo como la guerra misma y sus métodos se han mantenido a la par del adelanto técnico de la ciencia e industria [...]"; en Secretaría de la Defensa Nacional, "Manual de Seguridad a Instalaciones Vitales", DNM 3107.

⁵⁷ Para mayores detalles sobre el alcance de cada una de ellas; ver "Table 7.1. Selected Prerogatives of Military as Institution in a Democratic Regime", en Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics. Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, Nueva Jersey, 1988, pp. 94-97.

Consejo de Seguridad Nacional, instancia deliberativa de coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional; 7) la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, máximo órgano de decisión en la materia; 8) la participación en el Gabinete de Seguridad Pública, responsable del diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del gobierno central mexicano; 9) la ausencia de una tradición legislativa en asuntos de defensa; el Poder Legislativo se limita a aprobar o desaprobar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, y las fuerzas armadas en raras ocasiones proveen información detallada acerca del sector al Congreso; 10) la discrecionalidad en la promoción de oficiales superiores, puesto que aunque el Senado tiene constitucionalmente la potestad de aprobar o rechazar el pliego de ascensos a los grados de coronel y capitán de navío, generales y almirantes, jamás se ha dado el caso de desestimar o rechazar promoción de oficial superior alguno.

También vale la pena prestar atención a los operadores del sistema de defensa y del instrumento militar, es decir, los militares que gozan de aceptación social como un ente profesional. La confianza de la comunidad en los militares se refleja en la percepción de 78% de las personas consultadas, en el sentido de que los militares “no le inspiran temor”; aunque, en contraste, 51% no recomienda abrazar la carrera militar como profesión. Por lo tanto, lejos está la profesión de las armas de contar con elevados grados de reconocimiento ciudadano, como en los casos de los profesores, médicos y maestros. De acuerdo con este ejercicio, la sociedad mexicana observa un marcado aprecio por sus militares y es proclive a las soluciones de fuerza, asociando valores como disciplina y orden con el ejército (86.5%); del mismo modo, considera que las misiones primarias del instituto armado deben ser la lucha contra la delincuencia y el narcotráfico (45%), antes que la defensa de la soberanía (16%).⁵⁸

Cabe preguntarse si es posible hablar de una crisis de identidad de la profesión militar en México, a la luz del elevado número de deserciones anuales. En tan solo seis años (2000-2006), la SEDENA experimenta 123,218 deserciones de un total de 191,142 efectivos encuadrados. En todo caso, se impone una profunda evaluación que incluya un estudio sobre las causas del masivo abandono de las filas del ejército y la fuerza aérea, y sobre la incapacidad de retención del personal armado. Nadie pone en duda el nivel de profesionalización de los militares en México, que va de la mano del sistema de educación castrense. Incluso, en la última década, las fuerzas armadas abandonan su tradicional resistencia al pasaje de sus miembros por las aulas universitarias, alentándose la formación y especialización de los uniformados en instituciones de educación superior civiles, públicas y privadas.

Recapitulando, México presenta tanto un sistema de defensa con fuerzas armadas atípicas, debido a que son los propios uniformados quienes dirigen y diseñan la polí-

58 IPSOS – BIMSA. 2007, *op. cit.*

tica de defensa, gozan de un alto grado de autonomía relativa, y asumen el compromiso de cumplir con misiones y funciones de naturaleza policial y para-policial. Mientras que su tradicional subordinación y lealtad al poder político y la participación descollante en el sistema nacional de protección civil, le granjean la simpatía de la sociedad civil, el instrumento militar es el único del poder público en el sector seguridad en el que confían los mexicanos. Sin embargo, la expansión de sus roles a la par del incremento de quejas ciudadanas en su contra por presuntos quebrantamientos a los derechos fundamentales, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁵⁹ obligan a hacer un alto en el camino y repensar el modelo y funcionamiento del sistema de defensa y de las fuerzas armadas vigente, así como el futuro de la profesión militar. Dicho en otras palabras, la reforma militar debe incorporarse a la agenda de la reforma del Estado en un debate que incluya los alcances y contenidos de la seguridad nacional, interior y pública, además de sus respectivos instrumentos coercitivos.

⁵⁹ En palabras del propio *ombudsman*, “[...] la Comisión Nacional ha emitido 10 recomendaciones sólo en 2008 en contra de elementos del ejército por abuso de poder, consistentes en tortura, privación de la vida, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza pública y ataques a la integridad personal, entre otras violaciones; esto es, la respuesta a la delincuencia organizada por parte de las fuerzas armadas, más que fundamentarse en estrategias de prevención del delito y en atender las causas estructurales que generan la violencia social, se basa en la represión”; para mayores detalles; ver, “Un nuevo marco en materia de seguridad pública” en Comisión Nacional de los Derechos Humanos *Vid Supra* <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec/2infSegPublica08/2informeSeguridad08.htm>.