

SEGURIDAD NACIONAL Y TRANSICIÓN POLÍTICA, 1994-2000

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD NACIONAL A FINES del siglo XX en México, así como las estrategias que puso en práctica el gobierno de Ernesto Zedillo para hacerles frente, responden a una serie de variables condicionantes.

En primer lugar están los asuntos de la estructura económica y social del país, que tienen efectos en la seguridad nacional. La pobreza es el efecto social de una estructura económica insuficiente para generar empleos y niveles de vida aceptables para aproximadamente 60% de la población. De esta condición se derivan protestas sociales, incapacidad del Estado para aplicar estrategias de combate a la pobreza exitosas, y recursos insuficientes del mismo Estado para financiar la reconstrucción de instituciones que puedan ayudar a solucionar problemas de seguridad nacional. A ello hay que agregar el proceso de reforma del Estado iniciado a mediados de los ochenta y profundizado durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Esta reforma del Estado planteó numerosos problemas de seguridad nacional por el desmantelamiento del sector paraestatal de la economía y de muchos programas sociales, pretendiéndose con ello dirigir la economía hacia una regulación determinada por las leyes del mercado, proceso que produjo impactos importantes en la estabilidad política del país.¹

En segundo lugar está la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que obliga a revisar los conceptos autóctonos de desarrollo económico, y que tiene amplias repercusiones en la seguridad nacional y sus distintos ámbitos. En este nivel se debate sobre la continuidad del principio tradicional de soberanía del Estado mexicano, al mismo tiempo que se pasa a una relación con los Estados Unidos de mayor interdependencia y cooperación en la gran mayoría de los aspectos relativos a la economía del país. De igual manera, los efectos del TLCAN

¹ Rob Aitken, Nikki Craske, Gareth Jones y David Stansfield (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Londres, Macmillan Press, 1996.

en el sistema político son notables, principalmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo, a favor de la democratización del país.²

En tercer lugar, la crisis del Estado mexicano ha repercutido de forma destacada en una creciente debilidad de algunas instituciones fundamentales para la seguridad nacional, básicamente las vinculadas a la aplicación de la justicia y las que garantizan la seguridad pública. Ello ha desembocado en una crisis institucional sin precedentes, que ha facilitado la penetración del crimen organizado, en especial el narcotráfico, en las estructuras del Estado, en instituciones económicas como bancos y empresas y en la sociedad.³

En cuarto lugar, la seguridad nacional está influida por el proceso de democratización del país. La ampliación de la democracia a ámbitos como el reequilibrio del poderes federales, estatales y municipales, y entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tiene notables repercusiones. En el pasado la centralización de las atribuciones de las políticas de seguridad nacional en el Ejecutivo relegaba y subordinaba a los otros poderes, así como a los gobiernos estatales y municipales. De igual manera, los partidos políticos y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, academia y prensa) tienen capacidad de opinión y para ejercer presión en los asuntos de seguridad nacional. Éste es un fenómeno nuevo en México, propio de los años noventa, que se consolidó en el gobierno de Ernesto Zedillo.

En quinto lugar, han emergido fenómenos de protesta sociopolítica nuevos. El más destacado de ellos es la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que plantea también desafíos a la seguridad del país.⁴

Las anteriores variables transforman radicalmente el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, concentrado en el pasado en cinco dependencias del Poder Ejecutivo: Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Secretaría de Marina (Semar), Procuraduría General de la República (PGR) y Secretaría de Rela-

² Por ejemplo, en las elecciones que le dieron el triunfo a Zedillo en 1994, por vez primera se aceptó la presencia de observadores internacionales. La mayoría de ellos fueron estadounidenses. De igual manera se aceptó una misión de la ONU. Véase Raúl Benítez Manaut, "La ONU en México. Elecciones presidenciales de 1994", Foro Internacional, vol. XXXVI, núm. 3, julio-septiembre de 1996.

³ Raúl Benítez Manaut y Stephen Wager, *National Security and Armed Forces in Mexico: Challenges and Scenarios at the End of the Century*, Washington, D.C., The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1998, Working Papers Series, núm. 236.

⁴ Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Chiapas: los desafíos de la paz*, México, The Woodrow Wilson Center-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

ciones Exteriores (SRE). Poco a poco, como un proceso que acompañó la democratización del país, se inició la redefinición de las atribuciones de seguridad nacional hacia las cámaras de Diputados y Senadores, el Poder Judicial, los gobiernos de los estados e incluso, principalmente en materia de seguridad pública, a los gobiernos municipales.

Otro factor que define la seguridad nacional de México es que, al no tener el país durante el siglo XX enemigos militares externos o fronterizos, se concentra el esfuerzo en asuntos internos. El sistema político mexicano y sus estructuras de control político desarrollaron mecanismos para lograr estabilidad (o gobernabilidad) y seguridad pública para la población. Esta capacidad se deterioró lentamente desde inicios de los ochenta, con lo cual el régimen se vio obligado, primero, a proceder a una "liberalización" y apertura política (legalización de partidos políticos mediante reformas, reformas al sistema electoral, libertad de los medios de comunicación, etc.), y, posteriormente, a aceptar la posibilidad de que la oposición política conquistara poco a poco espacios de poder a través de elecciones. El éxito en la democratización del sistema político no se acompañó de la correspondiente reforma de las estructuras de seguridad pública, como lo ha demandado la población.

En el ámbito externo, se produjo una fusión entre seguridad nacional y mantenimiento de la soberanía, atribuciones que se canalizaron principalmente a través de la SRE, pero también mediante la Sedena y la Semar. La política exterior de México fue muy activa en correspondencia con los principios que la rigen, y la política de defensa fue muy cautelosa. Estos elementos se mantuvieron durante el gobierno de Zedillo. Sin embargo, se dio una activa participación de la diplomacia mexicana en el proceso de paz guatemalteco (consolidado en diciembre de 1996) y, por parte de las fuerzas armadas, en misiones internacionales de asistencia ante catástrofes naturales en Centro y Sudamérica.⁵ En otras palabras, la cautela internacional y la aplicación de la doctrina de no intervención se relativizan cuando conflictos políticos o militares o catástrofes naturales se dan en las fronteras geopolíticas del país.

Este conjunto de aspectos no se analizan en detalle en el presente artículo. El análisis se centra en las tres variables que consideramos fundamentales para la seguridad nacional a fin de siglo: 1) la entrada en vigor del TLCAN y las nuevas relaciones de seguridad y defensa con Estados Uni-

⁵ Raúl Benítez Manaut, "La Revolución mexicana y la seguridad internacional", en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez (eds.), *El siglo de la Revolución mexicana*, tomo II, México, INEHRM, 2000.

dos; 2) la emergencia del crimen organizado y la crisis de la impartición de justicia, seguridad pública e inteligencia; y 3) el conflicto de Chiapas.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA DEFENSA

Desde el fin de la Guerra Fría, con el colapso de la Unión Soviética, los Estados Unidos consideran que las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos “no armados”, que no son estados, ni plantean amenazas convencionales:

Asuntos familiares como el terrorismo y la proliferación nuclear ahora comparten la agenda de la política exterior con amenazas no-armadas. La destrucción del medio ambiente, escasez de agua, movimientos masivos de refugiados, sobrepoblación, enfermedades infecciosas y los asuntos relativos a la pobreza en el Tercer Mundo afectan la seguridad de los Estados Unidos. Estos problemas pueden representar amenazas que requieran una intervención de los Estados Unidos.⁶

Por lo anterior, en los Estados Unidos —y también en Canadá— se construyó en los noventa una nueva percepción geopolítica, cuyo primer eslabón es el TLCAN y el segundo es un concepto ampliado que integra a todo el hemisferio. En consecuencia, los Estados Unidos pretenden que el TLCAN también pueda convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte. Canadá acepta implícitamente lo anterior, debido a que tiene firmados más de 80 acuerdos de defensa con los Estados Unidos, el más importante de los cuales es el NORAD, que data de 1958. Por estos compromisos, más de 600 militares canadienses colaboran directamente en territorio de los Estados Unidos.⁷ México se ha opuesto a esta concepción, pues va en contra de sus doctrinas de soberanía y nacionalismo. Sin embargo, México es la parte más débil de la alianza trinacional, lo cual lleva a plantear que la inestabilidad del sistema político mexicano se vuelve una posible amenaza a la seguridad de la región de América del Norte:

La principal preocupación para los Estados Unidos, proveniente de México, es la incapacidad del gobierno para reformarse y poder lograr una estabilidad económica y política. El deterioro de las condiciones internas en México pue-

⁶ “Unarmed Threats”, *The New York Times*, 29 de enero de 2001.

⁷ “Canada-United States Defense Relations”, Directorate of Western Hemisphere Policy (dnd.ca/admpol/org/dg_is/dwh/canus_e.htm).

de afectar la interdependencia económica que existe con los Estados Unidos, poniendo en peligro el acceso al petróleo, además de que se puede expandir la violencia, y causar una migración masiva de mexicanos hacia los Estados Unidos. Esto puede generar una presión sobre los Estados Unidos para actuar. La acción específica desde reducir la asistencia económica y técnica hasta reforzar militarmente la frontera. Otro escenario es que el conflicto rural existente en México continúe a los niveles actuales, causando tensión al gobierno, exacerbando los problemas socioeconómicos y el narcotráfico, y todo esto acompañado de corrupción. La migración ilegal, la inestabilidad económica y el comercio van a dominar las relaciones entre México y los Estados Unidos por muchos años. La violencia relacionada con el tráfico de drogas y la corrupción probablemente se incrementará a fines de los años noventa, mientras que el gobierno de los Estados Unidos hace negociaciones con otras fuerzas internas para encontrar, entre ambos países, la mejor forma de conducir la guerra contra las drogas.⁸

Canadá y los Estados Unidos consideran estratégica la cooperación en materia de seguridad y defensa. Uno de los campos donde se ha desarrollado la cooperación entre ambos países es el de la lucha contra el terrorismo.⁹ También en la OEA se estableció la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1991. Esta Comisión tiene como obligación analizar las amenazas comunes a la seguridad y recomendar acciones de cooperación.¹⁰ Lo anterior lleva a que ambos países tengan muchas coincidencias en materia de seguridad internacional, principalmente en la ONU y la OTAN, aunque Canadá y los Estados Unidos también comparten preocupaciones de seguridad en regiones de Europa, como los Balcanes, y en Asia.¹¹ En la contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y los Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano a ese respecto. Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de la ONU desde el inicio de las misiones de paz. La participación en dichas misiones destaca por un elemento básico de la política exterior canadiense: la promoción de la seguridad humana.

⁸ Institute for National Defense University, 1997 Strategic Assessment: Flashpoints and Force Structure, Washington, D.C., National Defense University, Fort Lesley y J. MacNair, 1997, capítulo 6, "North America". Esta afirmación sigue siendo válida desde el punto de vista estratégico para los Estados Unidos, con respecto a México, aunque data de 1998.

⁹ "Don't Blame Canada. U.S.-Canadian Cooperation on Terrorism Works", The Washington Times, 20 de enero de 2000.

¹⁰ "Seguridad hemisférica", AmericasCanada.org (americascanada.org/politics/security).

¹¹ "Current Issues in Canada-U.S. Relations", Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, 4 de abril de 2000 (www.dfait-maeci-gc.ca).

Entre los tres socios norteamericanos existe una percepción positiva de la entrada en vigor del TLCAN, por la posibilidad de que la interdependencia económica creciente sea, en sí misma, un factor de seguridad.

El TLCAN, ahora en su sexto año, ha sido un éxito. Los flujos del comercio y la inversión entre los tres socios se han incrementado notablemente. Desde que entró en vigor el acuerdo en 1994, la economía de los Estados Unidos experimentó una histórica expansión, con los más bajos niveles de desempleo en 30 años. La economía canadiense también se ha fortalecido y se han creado empleos. Aunque aún es muy temprano para hacer observaciones sobre los efectos en el largo plazo, las evaluaciones sugieren que los tres países se han beneficiado del TLCAN.¹²

En cuanto a las percepciones de los conflictos en el interior de los países del TLCAN, los Estados Unidos y Canadá mostraron gran preocupación por la emergencia del conflicto zapatista en 1994.¹³ Por todo lo anterior, en Canadá y los Estados Unidos sigue en debate si continuarán o cambiarán las percepciones mexicanas de seguridad que fueron predominantes durante el siglo XX. El tema más importante para los tres gobiernos es la falta de armonía institucional existente entre México y sus dos socios. En materia de seguridad y defensa, la deficiencia de México va desde la corrupción de los cuerpos policiacos y de impartición de justicia hasta las diferentes formas de organización de los sistemas de defensa y de inteligencia. Esto provoca diferencias respecto de las posibilidades y capacidades para enfrentar los diferentes problemas, contingencias y desafíos a la seguridad y defensa. Sin duda, el principal problema es el narcotráfico como fenómeno transnacional, con implicaciones regionales.

Uno de los elementos fundamentales de la cooperación en materia de seguridad nacional entre México y los Estados Unidos, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, es que ha habido un cambio notable de las relaciones en cuanto a defensa se refiere. Durante la Guerra Fría, México se negó sistemáticamente a los intentos de los Estados Unidos de hacerlo firmar compromisos de cooperación militar; sin embargo, durante los años noventa se reactiva la ayuda militar. Las dos variables que inciden en lo anterior son la necesidad de equipo y entrenamiento para enfrentar con eficacia al narcotráfico, y la urgente modernización de las fuerzas armadas, tanto en términos doctrinarios como de equipo y capacitación de sus efectivos para enfrentar las guerrillas que aparecen desde 1994.¹⁴ En este senti-

¹² *Ibid.*

¹³ "Mexico: Prognosis for Stability", Commentary No. 52, Canadian Security Intelligence Service, Ottawa, diciembre de 1994 (csis-scirs.gc.ca/eng/comment/com52_e.html).

¹⁴ Las principales guerrillas que concentran la atención de las fuerzas armadas son el

do se han reorientado las misiones de las fuerzas armadas mexicanas en los últimos años.¹⁵

Durante 1994 se otorgó un presupuesto extraordinario al ejército y la armada para enfrentar la crisis de Chiapas, y posteriormente se mantuvo sin modificaciones importantes, en comparación con otros rubros del presupuesto del gobierno federal. En otras palabras, Zedillo no alteró a favor del gasto militar el presupuesto del gobierno, a pesar del programa de modernización de este sector.

Gasto público y fuerzas armadas, 1993-1999
(millones de pesos constantes, base 1993)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Neto total	300 842.20	283 452.20	296 843.10	321 061.80	304 954.70	327 068.20
Programable	225 742.20	191 737.40	201 939.30	227 150.10	222 520.60	221 990.50
No programable	70 481.60	88 928.70	91 734.00	93 911.70	82 432.20	108 465.40
FA	8 868.51	6 905.48	7 439.49	7 956.17	8 017.69	7 412.91
Social	118 777.80	101 910.60	104 239.40	120 967.20	128 755.50	144 455.50
Educación	45 406.90	40 461.10	41 380.10	45 129.20	55 023.00	57 555.60

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1994-1998 y Proyecto y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, México, 1999.

En 1996 se inició un ambicioso programa de entrenamiento de los Estados Unidos para el ejército, la armada y los cuerpos policíacos mexicanos responsables de la guerra al narcotráfico. La justificación ante el Congreso fue la concentración del esfuerzo de cooperación en la guerra contra las drogas. Entre 1996 y 2000, el Programa Internacional de Control de Narcóticos entregó a México 30.2 millones de dólares; el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar le otorgó casi cuatro millones de dólares y entrenó a cerca de mil militares; en 1997 y 1998 se proporcionó equipo militar por 38 millones de dólares; el Programa de Asistencia Sección 1004 contra las Drogas entregó 64 millones de dólares en 1997, 1998 y 1999; el Programa 1031 contra las Drogas aportó ocho millones de dólares en 1997; en 1996 y 1997 se dotó equipo usado, en buenas condiciones, por un monto de 2.5 millones de dólares; en equipo, dentro de los

Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

¹⁵ Raúl Benítez Manaut, "Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones", en Rut Diamint (ed.), Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella y Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

programas de gobierno a gobierno, se vendieron 77 millones de dólares; y en ventas comerciales se autorizaron bajo licencia 450 millones de dólares. En el equipo adquirido por las fuerzas armadas mexicanas destaca un lote de 73 helicópteros UH-1H (que fueron devueltos, lo que provocó un conflicto entre ambos países) y tres fragatas tipo Knox para la armada. Esta cooperación militar se considera sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Entre sus resultados está el apoyo para que la nueva doctrina de guerra del ejército, armada y fuerza aérea, basada en las fuerzas especiales (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales, GAFFE), pueda concretarse con eficiencia. El desarrollo de los GAFFE, después de la aparición del conflicto zapatista, es una prioridad en todas las zonas militares y navales del país.¹⁶

Entre los aspectos pendientes en la cooperación en materia de seguridad está la “construcción institucional”, similar al proceso europeo. Esta construcción está mucho más avanzada entre Canadá y los Estados Unidos que en el ámbito trinacional o que en la relación México-Estados Unidos. Este es un asunto que también se abre en el Mercosur y en las relaciones hemisféricas:

Urge realizar una reforma institucional en las infraestructuras de seguridad nacional. Para enfrentar exitosamente los desafíos de seguridad nacional se requiere un complejo sistema interinstitucional muy bien coordinado. Esta coordinación es un acto político, particularmente entre oficinas que tienen cultura militar y aquellas que tienen estructuras burocráticas civiles. Para dirigir los esfuerzos hacia las amenazas transnacionales se demanda un alto grado de coordinación entre las partes de las fuerzas armadas y otras instituciones de seguridad nacional, como la policía, las aduanas y los sistemas judiciales; también se deben comprometer las dependencias gubernamentales responsables de la política exterior.¹⁷

Durante el mandato de Zedillo, la principal diferencia con el gobierno de los Estados Unidos, relativa a su sistema de toma de decisiones en política exterior, ha sido el proceso de “certificación” de la guerra contra las drogas. El último reporte del Departamento de Estado sobre la cooperación mexicana en dicha guerra, que debe ser certificado por el Congreso de los Estados Unidos en abril de 2001, señala que la corrupción sigue siendo un elemento presente en las fuerzas policíacas y militares de Méxi-

¹⁶ Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts: A Civilian Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington, Center for International Policy, 2001 (www.ciponline.org/facts).

¹⁷ Patrice M. Franko, *Toward a New Security Architecture in the Americas. The Strategic Implications of the FTAA*, Washington, CSIS, 2000, p. 6.

co, lo que resta efectividad para enfrentar el problema (en el reporte se enfatiza la gran corrupción de la PGR).¹⁸ En el caso de la guerra contra las drogas, hay muchos avances en la cooperación bilateral entre México y los Estados Unidos. En 1996 se estableció institucionalmente el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) entre ambos gobiernos. Su primer resultado es la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, firmada en mayo de 1997, para establecer una estrategia común que complemente los esfuerzos nacionales. Producto de este esfuerzo es el que se sostenga que México es líder mundial en erradicación de plantíos de amapola y mariguana.¹⁹ Esta cooperación ha sido obstaculizada por el descubrimiento de numerosos vínculos de militares, políticos y funcionarios de las agencias mexicanas de investigación con los cárteles de las drogas.²⁰ En este caso, la herencia del régimen político del PRI, la corrupción, fue uno de los principales problemas que tuvo que enfrentar el gobierno de Zedillo en materia de seguridad nacional.

El otro aspecto donde hay notables diferencias entre México y los Estados Unidos, con importantes repercusiones para la seguridad nacional, es el de la migración. Se estima en ocho millones de personas nacidas en México las que están viviendo en los Estados Unidos, de las cuales la mitad no tienen legalizada su residencia ni su permiso laboral. Se calcula en ocho billones de dólares el valor de las remesas que se envían a familias rurales en estados pobres de México, como Oaxaca, Puebla, Zacatecas, Guerrero o Michoacán, donde en algunos casos dichas remesas son la fuente principal de ingresos económicos.²¹

De los países firmantes del TLCAN, los Estados Unidos le otorgan prioridad a opciones militares para la solución de conflictos internacionales, mientras que México y Canadá son más proclives a la promoción del diálogo y los mecanismos de negociación. México y Canadá compartieron la experiencia exitosa de la resolución de conflictos en Centroamérica, donde los Estados Unidos participaron marginalmente. Durante el gobierno de

¹⁸ Bureau for International Narcotics and Law Affairs, U.S. Department of State, International Narcotics Control Strategy Report, 2000, Washington, 1º de marzo de 2001. Capítulo “Canada, Mexico and Central America”, pp. 22-23.

¹⁹ GCAN-SER, “Principales resultados de la cooperación binacional México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas”, México, agosto de 2000, mimeo.

²⁰ El caso más importante es el del general Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se le descubrieron vínculos con el llamado cártel de Juárez en febrero de 1997. También, en cuanto a la narcopolítica, el caso que despierta mayores sospechas es el vínculo del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, con el cártel de Juárez.

²¹ “Mexico Seeks Lower Fees on Funds Sent From U.S.,” The New York Times, 3 de marzo de 2001, p. 1.

Ernesto Zedillo la acción más exitosa fue el apoyo a la ONU para que se firmara el acuerdo de paz de Guatemala en diciembre de 1996.

Un elemento importante de la política de seguridad internacional de Ernesto Zedillo, que no es compatible con la de los Estados Unidos, es que, en la mayoría de los compromisos relativos a la seguridad hemisférica, México continuó siendo un país "disidente", a pesar de estar firmado el TLCAN. Lo más importante de ello ha sido que México no participa directamente en las Cumbres de Defensa de Las Américas, sino sólo como observador. Con respecto al deterioro de la crisis colombiana, México se negó a que este conflicto se intentara resolver con medios militares. La principal diferencia entre México y Canadá en materia de seguridad internacional es la política de intervención humanitaria de este último.²²

El TLCAN ha abierto la posibilidad de que se transforme la relación de México con los Estados Unidos y Canadá, de una vecindad, producto de la cercanía geográfica, a una "asociación inevitable". O sea que, en los conceptos geopolíticos de los Estados Unidos, la frontera geográfica, por el hecho de serlo, debe llevar a la cooperación y al establecimiento de compromisos de largo plazo.²³

LA EMERGENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

En relación con la gobernabilidad, la Segob ha realizado numerosas reformas desde inicios de los años noventa. Sin embargo, estas reformas fueron insuficientes para resolver la conflictividad social y política. Por ello la Segob ha sido reformulada en diversas direcciones. La más importante de ellas es el abandono de las funciones de control de los procesos electorales. Esto fue producto de la presión de la sociedad civil y de la creciente fortaleza de las formaciones políticas de oposición, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La creación del Instituto Federal Electoral (IFE),²⁴ a inicios de los noventa, con estructuras autónomas para regular, organizar y dirigir los pro-

²² "Reconciling State Sovereignty and Humanitarian Action: The Difficult Issue of When to Intervene", *Canada World View*, núm. 10, invierno de 2000.

²³ Clint Smith, *Inevitable Partnership. Understanding Mexico-U.S. Relations*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Pu., 2000.

²⁴ En el presente artículo no se analizan la estructura del IFE y sus responsabilidades en la garantía y resguardo de la gobernabilidad. El IFE se apoya legalmente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) desde 1993.

cesos electorales federales, es un gran avance. Este mismo logro se dio, aunque con menor velocidad, en el ámbito estatal, con la creación de los institutos electorales. Otro elemento que apoyó la construcción institucional en materia de gobernabilidad —con impactos en la seguridad nacional— fue la aprobación por el Congreso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),²⁵ a la que se le confiaron funciones de vigilancia de esos derechos, las cuales habían estado bajo la responsabilidad de la Segob. La CNDH, al igual que el IFE, se instituyen debido a la gran presión nacional e internacional. El IFE, por la presión de la sociedad civil y de los partidos políticos, se puede considerar un derivado del proceso electoral de 1988; la CNDH se explica en función de las evidencias de violaciones a los derechos humanos cometidas por instituciones del Estado en sus tres niveles (federal, estatal y municipal), siendo muy graves las violaciones en el medio rural.²⁶ Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se profundizó el ejercicio real de la democracia electoral; sin embargo, en algunas regiones del país los cuerpos de seguridad del Estado (en sus tres niveles) cometieron violaciones a los derechos humanos.²⁷ Los dos acontecimientos relevantes en este sentido son los asesinatos en Aguas Blancas, Guerrero, en 1996, y en Acteal, Chiapas, en 1997.

Otra reforma estructural que se dio en la Segob es el creciente abandono del control sobre los medios de comunicación. Los analistas consideran que se ejerció un fuerte control sobre los medios televisivos, mientras que fue real la apertura y liberalización de la prensa escrita y radiofónica. Un nuevo medio de comunicación, el internet, no pudo ser controlado por la Segob. Este medio tiene creciente importancia e influencia. Su notoriedad saltó a la luz pública desde 1994, a raíz de su empleo por el EZLN.²⁸ El abandono por parte de la Segob del control de los procesos electorales, la vigilancia de los derechos humanos y el control de medios de comunicación son los más importantes cambios habidos en consonancia con la transición a la democracia. En cambio, el fracaso más notable de la Se-

²⁵ En el presente ensayo no vamos a analizar la CNDH y sus efectos en materia de gobernabilidad y legitimidad.

²⁶ Human Rights Watch/Americas, Mexico, *The New Year Rebellion: Violations of Human Rights and Humanitarian Law During the Armed Revolt in Chiapas*, vol. 6, núm. 3, 1º de marzo de 1994. Amnesty International, Mexico 'Disappearances': A Black Hole in the Protection of Human Rights, Amnesty International Report, Londres AMR, 41/05/98, 7 de mayo de 1998.

²⁷ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, U.S. Department of State, Mexico. *Country Reports on Human Rights Practices. 2000*, Washington, febrero de 2001.

²⁸ Véase Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*, Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1995.

gob en el ámbito de la gobernabilidad fue el haber asumido la responsabilidad de la pacificación de Chiapas, sin que con las distintas estructuras creadas ni mediante los distintos mediadores y comisionados²⁹ se haya logrado este propósito.³⁰ Estos elementos hicieron posible que la transición a la democracia se diera en un contexto de estabilidad política, lo que fue muy importante para la seguridad nacional del país.

Los servicios de inteligencia³¹ permanecieron sin modificaciones sustantivas durante el gobierno de Ernesto Zedillo. El principal elemento es la ausencia de control legislativo, el desconocimiento de las estructuras de los mismos por parte de la opinión pública y la élite política, y sus vínculos con las fuerzas armadas (muchos de los funcionarios de inteligencia provienen de estas últimas). Los servicios de inteligencia fueron construidos con la lógica institucional del viejo sistema político autoritario y las responsabilidades que tuvo la Segob en él. Durante el gobierno de Zedillo este elemento generó gran polémica con el Poder Legislativo (donde a partir de 1997 no tiene la mayoría el PRI), con los poderes estatales y municipales (desde que comenzaran a obtener gubernaturas y alcaldías candidatos del PAN y el PRD) y con los medios de comunicación (que abogan por el escrutinio abierto). De igual manera, hay una pugna por "espacios" de acción entre los servicios de inteligencia (formales e informales) de otras estructuras del Estado federal (por ejemplo, su vinculación con la inteligencia realizada por las fuerzas armadas) y los gobiernos estatales³² y municipales.³³

²⁹ En 1994 el manejo de la crisis de Chiapas no estuvo en manos de la Segob. El presidente Salinas nombró a Manuel Camacho comisionado de paz, y fue éste quien logró el cese al fuego con el EZLN. Después, a partir de marzo de 1995, se volvió a restaurar el control de la negociación en Chiapas por la Segob.

³⁰ Sobre las causas y responsabilidades del proceso de negociación en Chiapas, así como la labor de los distintos actores participantes, véase Cynthia Arnsón y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas: los desafíos de la paz*, op. cit. En particular, véase Emilio Rabasa, "El desafío de Chiapas a fin del milenio", pp. 225-230.

³¹ La literatura al respecto es escasa; véase Sergio Aguayo, "Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México", en Sergio Aguayo y John Bailey (eds.), *Las seguridades de México y los Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997. Uno de los principales problemas de los servicios de inteligencia mexicanos es su falta de estructura profesional (excepto los de las fuerzas armadas), lo que los convirtió en instrumentos personales de los funcionarios que los dirigieron.

³² En todos los gobiernos estatales existe en el organigrama la Secretaría General de Gobierno (o Secretaría de Gobierno). Su responsable es el político más cercano al gobernador, y cumple las funciones de un secretario de gobernación estatal. En la Secretaría General de Gobierno de la mayoría de los estados existen oficinas de información política estatal. En muchos casos se reconoce que realizan labores de inteligencia; en un plano informal, se cumplen estas funciones.

³³ Se sabe que la mayoría de los gobiernos de oposición estatales, tanto del PAN como del

Por presión de los Estados Unidos, en el seno de la PGR se crearon novedosos sistemas de inteligencia contra el narcotráfico y el crimen organizado, como el Instituto Nacional para el Control de Drogas-Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (INCD-UEDO) y el Centro Nacional para el Control de Drogas (Cendro),³⁴ con resultados cuestionables. La permanencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) en la Segob, y el desprendimiento en ésta que en 1999 dio pie a la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), son los elementos estructurales-institucionales sustantivos. Respecto del Cisen, durante el sexenio de Zedillo la opinión pública debatió constantemente sobre la falta de información acerca de su estructura y actividades, y el frágil sustento legal que regula su existencia.

Dentro de la Segob, el principal proyecto de modernización institucional es la creación de la PFP.³⁵ La PFP se funda para resolver la superposición de funciones existente, la corrupción e ineficiencia entre los cuerpos policíacos y de investigación, como la Policía Judicial Federal (PJF-PGR), las policías judiciales estatales y las policías preventivas municipales. Se puede afirmar que la creación de la PFP respondió a la gran presión ejercida por la sociedad, los partidos políticos y los medios de comunicación por el alarmante aumento de la inseguridad pública. Al crearse la PFP, se dio un proceso de "muerte lenta" de la PJF durante el gobierno de Zedillo. Esta desaparición gradual de la PJF se puede medir por la reducción del número de sus agentes, que pasaron de 4 500 en 1995 a 3 200 en 1997 y a 2 900 en 1998.³⁶

La PFP es la propuesta de "construcción institucional" más ambiciosa en cuanto a seguridad interna se refiere. Sus misiones,³⁷ a partir de su

PRD, así como algunos gobiernos municipales, han creado sistemas de inteligencia. Muchos de ellos son informales, para no dar pie al escrutinio público. También muchos de ellos son servicios personales de información política de los gobernadores y de los presidentes municipales. Hay muy poco conocimiento de estas estructuras informales.

³⁴ El INCD resultó un fracaso, debido a que el general Gutiérrez Rebollo era su director en el momento de su detención, por lo que tuvo que ser disuelto, lo mismo que el Cendro, responsable específico de la inteligencia especializada contra las drogas. No existen documentos públicos del gobierno mexicano o internos de la PGR con información sobre estas estructuras ni se conocen evaluaciones sobre ellas. Después de la desaparición del INCD se creó la UEDO en la PGR.

³⁵ Se publicó el decreto en el Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 1999, p. 2.

³⁶ Sigrid Artz, "Combating Transnational Organized Crime in Mexico, Only an Illusion", ponencia presentada en la 42 International Studies Association (ISA) Convention, Chicago, 20-24 de febrero de 2001.

³⁷ Sus misiones son "salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos", Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1999, p. 2.

constitución en 1999, y sus primeras acciones públicas, a partir de 2000, son producto de las debilidades institucionales de la PGR (en su lucha contra el crimen organizado, por ejemplo), las de los cuerpos policíacos estatales y municipales, y las del sistema de gobernabilidad. Su utilización para solucionar el conflicto de la huelga estudiantil en la UNAM³⁸ dejó al descubierto las limitaciones de la Segob y del gobierno federal para el manejo de graves conflictos de gobernabilidad política. Igualmente, la crisis de la UNAM puso en evidencia la incapacidad de los gobiernos estatales (en este caso el del Distrito Federal) para enfrentar conflictos civiles que alteran el orden público.

La PFP nació con base en cinco estructuras: la Policía Federal de Caminos (que perteneció a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes),³⁹ la Dirección de Protección del Cisen (responsable del “manejo” del crimen organizado y grupos terroristas),⁴⁰ la Policía Fiscal, la Policía Migratoria⁴¹ y elementos de las fuerzas armadas. Se supone que la construcción institucional se debe desarrollar en el sentido de sustituir (o asimilar de forma total) a los miembros de las fuerzas armadas, y reprofesionalizar a los miembros de la Policía de Caminos.⁴² Entre sus misiones están controlar los aeropuertos federales (sustituyendo de facto a la Policía Judicial Federal), localizar bandas dedicadas al secuestro y a otro tipo de crímenes federales de alto impacto, y operar como elemento de prevención de disturbios sociales (como en el caso de la UNAM).⁴³ En cuanto a la PFP, por primera vez se acepta por parte de un cuerpo policíaco el escrutinio del Poder

³⁸ En términos “tácticos”, la acción de la PFP en la UNAM fue “limpia”, sin ningún abuso en cuanto a derechos humanos. El cuestionamiento es político y jurídico. En lo político, por no haberse logrado durante más de nueve meses, entre el 20 de abril de 1999 y el 6 de febrero de 2000, otro mecanismo de solución, y en lo jurídico, por el manejo de la captura de los estudiantes, pues la acusación de “terrorismo” contra la mayoría de ellos no se pudo sostener en los juzgados.

³⁹ Al respecto cabe señalar la sustitución de funciones a favor de la Segob y en perjuicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La Policía Federal de Caminos se transforma en la Coordinación de Seguridad Regional de la PFP.

⁴⁰ Los elementos que provienen del Cisen son los que realizarían las labores de inteligencia. Su primer comisionado es egresado de esa estructura y de las fuerzas armadas.

⁴¹ En el caso de la Policía Fiscal, se trasfiere esta atribución de la Secretaría de Hacienda a la Segob, y la del Instituto Nacional de Migración, de la propia Segob, a la PFP.

⁴² Hay muchas menciones en la prensa sobre la corrupción dentro de esta policía, e incluso sobre su involucramiento con el narcotráfico, el contrabando y el tráfico de inmigrantes, cuando controlaba las carreteras federales.

⁴³ En la UNAM, el Consejo Universitario y el rector aprobaron la participación de la PFP, mientras se construye un sistema de seguridad propio. En otras palabras, se reconoce la incapacidad para darse seguridad, lo que se suponía era un derivado de la “autonomía”.

Legislativo.⁴⁴ Su principal propósito es avanzar “hacia una política de Estado en materia de seguridad pública, que nos va a dar seguridad jurídica”.⁴⁵ Un elemento importante es que la PFP está siendo cuestionada muy seriamente por los partidos de oposición, por lo que no se puede predecir su futuro institucional en el nuevo gobierno de Vicente Fox.⁴⁶

LA CRISIS DE CHIAPAS Y LA SEGURIDAD NACIONAL

La crisis de Chiapas se volvió uno de los problemas de seguridad nacional más significativos del gobierno de Ernesto Zedillo. Desde la ofensiva militar de enero de 1994, el EZLN se convirtió en un actor central de la política nacional. El vínculo con la seguridad nacional se da de dos formas: 1) por ser el EZLN un movimiento armado, y 2) por poner el asunto de las autonomías indígenas como uno de los problemas sociales y políticos más urgentes del país.

El asunto indígena muestra una de las debilidades más importantes del sistema político de la Revolución mexicana. Por ello, se ha desatado una gran ola de violencia entre campesinos y propietarios de tierras en muchos estados desde los años setenta, principalmente en Chiapas y Guerrero. Chiapas es la entidad con menor capacidad por parte de las instituciones para hacer efectivo el Estado de derecho. Los indígenas y campesinos no tienen acceso a la justicia desde la época colonial, y esta situación no cambió en el siglo XX.⁴⁷ La reforma agraria, producto de las leyes de la Revolución mexicana, no tuvo el impacto suficiente para satisfacer las necesidades de la población campesina e indígena. Esto generó la concentración de la propiedad de la tierra y la marginación y pobreza extrema de la gran mayoría de esa población.⁴⁸ Otro problema estructural es el racismo que los mestizos ejercen en contra de los indígenas, agravado notablemente en regiones donde hay alta concentración de estos últimos. Por ello, se puede afirmar que la Revolución mexicana fracasó en Chiapas.

⁴⁴ Es el primer cuerpo de seguridad mexicano que acepta el accountability congresional. Su comisionado participó en audiencias con la Comisión de Seguridad Pública del Senado.

⁴⁵ Declaraciones del subsecretario de Gobernación, Jorge Tello, Proceso, núm. 1200, 31 de octubre de 1999, p. 15.

⁴⁶ En particular el PRD, por la acción de la PFP en la UNAM; ha señalado su empleo “politicizado”.

⁴⁷ Mario Melgar et al., *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, UNAM, 1994.

⁴⁸ Thomas Benjamin, *A Rich Land, a Poor People. Politics and Society in Modern Chiapas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.

El primero de enero de 1994, un grupo desconocido para la opinión pública, que se organizó en la casi total clandestinidad, realiza la toma de San Cristóbal de las Casas y seis poblados.⁴⁹ El EZLN nació de la antigua guerrilla de las FLN.⁵⁰ Como tal, según sus propios voceros, el 17 de noviembre de 1993 había cumplido diez años de vida,⁵¹ por lo que sus acciones se habían desarrollado en el más absoluto secreto. Era la primera vez en la historia contemporánea de México que una guerrilla lograba generar una simpatía y un liderazgo político real en importantes sectores de población, pues se estima que sus simpatizantes y militantes superan los dos mil,⁵² y el área de influencia política supera los 200 mil pobladores indígenas. El propio ejército mexicano estimó en cinco mil los combatientes del EZLN al inicio del conflicto.⁵³

La aparición del EZLN en Chiapas es producto de dos circunstancias que coincidieron en el tiempo. Por un lado, se dio el ejercicio privado de la justicia, debilitando las estructuras de su impartición y las policíacas; esto provocó, como ya se señaló, la feudalización de las zonas rurales de Chiapas y del ejercicio del poder. La responsabilidad de este fenómeno recae fundamentalmente en los gobiernos federal y estatal.⁵⁴ Por otro lado,

⁴⁹ La literatura sobre la crisis de Chiapas es extensa. Véase Elaine Katzenberger, *First World. Ha, Ha, Ha*, San Francisco, City Lights Books, 1995; EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, 1995; EZLN. Documentos y comunicados, vol. 2, 1996; Carlos Tello Díaz, *La rebelión de Las Cañadas*, México, Cal y Arena, 1995; Chiapas, 4 vols., México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995, 1996, 1997.

⁵⁰ Carlos Tello, *La rebelión de Las Cañadas*, op. cit., pp. 60-85.

⁵¹ "Aniversario de la formación del EZLN, 19 de noviembre de 1994", en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 2, p. 131.

⁵² Sólo en la marcha realizada a la ciudad de México, en septiembre de 1997, asistieron representantes de 1 111 comunidades indígenas, como militantes del EZLN. *La Jornada*, 14 de septiembre de 1997.

⁵³ *La Jornada*, 7 de enero de 1994.

⁵⁴ La feudalización del poder es uno de los más importantes problemas de seguridad nacional en México. Por "feudalización", en este artículo, se entiende el término definido por Max Weber en *Economía y sociedad*, México, FCE, 1977: "las relaciones de fidelidad son absolutamente personales, subordinadas mediante una subordinación patrimonial" (p. 814), donde "existe solamente una autoridad disciplinaria del señor sobre los vasallos" (p. 818) "que crea sistemas para armarse por sí mismas" (p. 817). Por ello,

el poder que organiza y estructura esta acción comunitaria es, junto a la tradición, el privilegio, las costumbres y precedentes judiciales —característicos en general del patrimonialismo—, el pacto según las circunstancias lo requieran entre los diferentes poderes, tal como resultó típico en el Estado estamental de Occidente y constituyó justamente su esencia. Así como los diferentes titulares de feudos y prebendas, y otros titulares de poderes apropiados, en virtud de concesión real, los ejercen en función del privilegio otorgado, así también el poder conferido al soberano es considerado como un privilegio personal reconocido y garantizado por los señores feudatarios y otros, es decir, como su

entre 1984 y 1994 se desarrolló un vínculo entre los movimientos indígenas y campesinos con el EZLN, convirtiéndose en una alianza estratégica.⁵⁵ A este movimiento se agregaron los liderazgos religiosos de la “teología de la liberación”, con lo que se gestó un “poder alternativo”.⁵⁶ Así, en Chiapas se configuró una dualidad de poderes entre los grupos tradicionales que ocuparon de forma permanente las estructuras locales del PRI y el gobierno estatal, y el emergente poder autónomo que poco a poco se organizó en torno al EZLN. Son dos proyectos antagónicos sin puntos de conciliación, lo que explica la extrema violencia entre ambos y las condiciones propicias para el alzamiento guerrillero.

El EZLN en un principio le declaró la guerra al gobierno y el ejército federal: “emitimos la presente [declaración de guerra] al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo, Carlos Salinas de Gortari”, y ordena a sus fuerzas militares: “avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano”.⁵⁷ Esta declaración, propia de un grupo guerrillero tradicional de la época de la Guerra Fría, rápidamente cambia para asumirse las demandas de las comunidades indígenas. La aceptación del cese al fuego propuesta por el gobierno federal cambia el objetivo —llegar a la ciudad de México— y, a partir del diálogo entablado con el gobierno, se “legitima” a un poder que el EZLN había considerado “ilegítimo”. De las 34 demandas que el EZLN hace al gobierno el 3 de marzo de 1994, todas se centran en necesidades de la población campesina e indígena de Chiapas.⁵⁸ El EZLN dio un “viraje estratégico”, renunciando a la “toma del poder”, por lo que es inviable en su estrategia actuar militarmente. Hacia este esfuerzo enfoca sus mensajes y comunicados, con lo que evita ser considerado un “enemigo militar” y logra obtener importantes apoyos de fuerzas políticas de izquier-

prerrogativa. Ahora bien, estos poseedores de privilegios se socializan cuando las circunstancias lo requieren —mediante pacto— con vistas a la realización de una acción concreta que no sería posible sin su cooperación (p. 825).

⁵⁵ Neil Harvey, “Rebellion in Chiapas: Rural Reforms and Popular Struggle”, *Third World Quarterly*, vol. 16, núm. 1, 1995. Véase también Donna Lee van Cott, *Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security*, Washington, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1996, p. 65.

⁵⁶ Carlos Bravo, Samuel Ruiz, Pablo Latapí y Andrés Aubry, *Chiapas: el evangelio de los pobres. Iglesia, justicia y verdad*, México, Espasa-Calpe Mexicana, 1994.

⁵⁷ “Declaración de la Selva Lacandona, 2 de enero de 1994”, en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, op. cit., p. 34.

⁵⁸ “EZLN. Pliego de demandas. 3 de marzo de 1994”, en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, op. cit., pp. 178-185.

da, nacionales e internacionales, que imposibilitan al gobierno y al ejército a actuar contra él. El último año del gobierno de Carlos Salinas y los seis años del gobierno de Zedillo están condicionados por el conflicto de Chiapas, que afectó a la seguridad nacional. Entre enero de 1994 y diciembre de 2000, han sido seis las etapas del conflicto.⁵⁹

- 1) Guerra. Del primero al 11 de enero de 1994. Se caracteriza por la ofensiva del EZLN y la respuesta defensiva activa del ejército (contención activa-militar). El saldo militar de esta fase es de 152 muertos.
- 2) Cese al fuego y primer diálogo. Del 12 de enero de 1994 al 8 de febrero de 1995. Esta fase tiene dos subperiodos: el diálogo entre el Comité Clandestino Revolucionario Indígena del EZLN (CCRI-EZLN) y la Comisión para la Paz y la Reconciliación de Chiapas (encabezada por el "comisionado de paz" Manuel Camacho, con la mediación del obispo Samuel Ruiz). Se sesionó entre enero y junio de 1994, fecha en que el EZLN rechaza la propuesta de paz del gobierno, emite la "Segunda Declaración de la Selva Lacandona" y convoca a la "sociedad civil".⁶⁰ A partir de este momento hubo un cese al fuego sin comunicación oficial entre el gobierno y el EZLN hasta el 8 de febrero de 1995. Samuel Ruiz establece en noviembre de 1994 la Comisión Nacional de Intermediación (Conai).
- 3) 9 de febrero de 1995 al 6 de marzo de 1995. Segunda fase militar del conflicto. Desde la orden de captura contra el subcomandante Marcos (identificado por el gobierno como Rafael Sebastián Guillén Vicente) hasta la discusión y aprobación por el Congreso de la Unión de la "Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas". La operación militar contra el EZLN se denominó "Operación Arcoiris", y en teoría se capturaría al subcomandante Marcos en cinco días. Esta operación militar fracasó.
- 4) Inicio de la segunda fase del diálogo entre el EZLN y el gobierno. Se establecen dos instancias de mediación: la Conai y la Comisión del Congreso de la Unión para la Paz (Cocopa). La primera es encabezada por Samuel Ruiz y la segunda por una comisión de senadores y diputados del PRI, PRD, PAN y PT. Esta fase de diálogo-negociación culmina con la aprobación en la mesa de negociaciones de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el 16 de febrero de 1996.⁶¹

⁵⁹ El análisis de las negociaciones de paz entre 1994 y 1998 se puede observar en Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas: los desafíos de la paz*, op. cit.

⁶⁰ "EZLN. Segunda Declaración de la Selva Lacandona. 12 de junio de 1994", en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, op. cit., pp. 269-278.

⁶¹ "Acuerdos sobre derechos y cultura indígena a que llegaron las delegaciones del EZLN

- 5) Enfriamiento del diálogo y la negociación, sin enfrentamiento militar. Marzo de 1996 a diciembre de 1997. El gobierno no incorpora —a través de los representantes del partido oficial— los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en los debates del Congreso de la Unión. Ello supondría efectuar reformas a la Constitución, principalmente en lo referente a la “autonomía de los pueblos indígenas”, o sea, el reconocimiento de que México no es una nación homogénea étnica y culturalmente.⁶²
- 6) Ruptura de la comunicación, desmantelamiento de la Conai y ausencia de diálogo. Entre enero de 1998 y noviembre de 2000. Esta fase se inicia en parte como producto de la “crisis de Acteal”, que llevó a un gran cuestionamiento nacional e internacional del gobierno por violaciones a los derechos humanos.

El principal problema para la reanudación de las conversaciones de paz está en la demanda del EZLN de que deben abrirse espacios constitucionales para las comunidades indígenas, sobre todo en lo referente al otorgamiento de “autonomía”.⁶³ El gobierno de Zedillo se negó a trasladar los acuerdos firmados en 1996 en San Andrés Larráinzar al Congreso, para su discusión legislativa, lo que estancó el conflicto de Chiapas y diluyó la posibilidad de la negociación.

En términos políticos, durante el sexenio de Zedillo tanto el gobierno como el EZLN han “ganado” por no utilizar las armas. El gobierno logró restaurar su imagen internacional al no emplear las fuerzas armadas en la contención directa del EZLN; y el ejército obtuvo reconocimiento y legitimidad nacional e internacional al subordinarse al mando civil y no imponer las salidas militares.⁶⁴ El EZLN, por su parte, demostró que no es un grupo armado fundamentalista, que acepta el cese al fuego y que prefiere el diálogo con el gobierno a actuar de forma similar a otros grupos armados latinoamericanos.

En México existen más grupos armados guerrilleros, aunque no han mostrado capacidad militar. Desde el estallido de la crisis en Chiapas se ha-

y el gobierno federal en la primera parte de la plenaria resolutive de los Diálogos de San Andrés Sacamch'en”, en Chiapas, vol. 2, Instituto de Investigaciones Económicas, op. cit., 1996.

⁶² Luis Hernández Navarro, “Entre la memoria y el olvido: guerrillas, movimiento indígena y reformas legales en la hora del EZLN”, en Chiapas, vol. 4, Instituto de Investigaciones Económicas, op. cit., 1997.

⁶³ Jorge A. Vargas, “NAFTA, the Chiapas Rebellion, and the Emergence of Mexican Ethnic Law”, *California Western International Law Journal*, vol. 25, núm. 1, otoño de 1994.

⁶⁴ Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening...*, op. cit.

bla de numerosos grupos que se reorganizan en la clandestinidad. Ex guerrilleros de los años setenta, que integran el Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Armados (CIHMA), afirman que hay al menos 14 de estos grupos, que operan principalmente en Puebla, Hidalgo, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Guerrero. Asimismo, el CIHMA sostiene que ha habido "500 bajas" entre oficiales del gobierno y soldados y guerrilleros de 1994 a 1997.⁶⁵ Dada la dispersión de estos grupos en áreas rurales, sus acciones casi no tienen impacto político. El grupo armado más importante, aparte del EZLN, es el Ejército Popular Revolucionario (EPR), que actúa en los estados de Guerrero y Oaxaca desde 1996.

Uno de los elementos estratégicos más importantes en el conflicto chiapaneco es la presencia, como actores indirectos, de numerosas ONG que respaldan al EZLN, principalmente las defensoras de derechos humanos. Esta variable, presente en muchos conflictos en otras partes del mundo, se puede considerar un actor no convencional pero muy importante que impide al ejército mexicano actuar de forma directa. Se ha vuelto un virtual escudo defensivo y una proyección de demandas hacia otros países.⁶⁶ Igualmente, estas ONG, entre ellas muchas vinculadas a partidos políticos y organizaciones religiosas europeos, brindan un respaldo activo que se volvió vital para el EZLN, y ante el cual el gobierno mexicano o las fuerzas armadas poco o nada pudieron hacer.

Los últimos cinco meses del gobierno de Zedillo (julio-noviembre de 2000), considerados como de "transición" en todos los ámbitos de la vida política nacional, fueron cambiando las percepciones sobre las posibles soluciones a la crisis de Chiapas, a partir de que Vicente Fox se comprometió en el último mes de su campaña electoral (junio de 2000) a buscar mecanismos para reestablecer el diálogo con el EZLN. Este poder "dual" entre el gobierno saliente y el entrante generó grandes presiones sociales e internacionales para descongelar el proceso de negociación.

⁶⁵ La Jornada y Reforma, México, 2 de diciembre de 1997. Según el CIHMA, en los noventa se han constituido los siguientes grupos: en el estado de Guerrero, el Comando Armado Revolucionario del Sur, Ejército de Ajusticiamiento Genaro Vázquez, Ejército Insurgente de Chilpancingo, Ejército de Liberación del Sur, Ejército de Liberación de la Sierra del Sur y las Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional. En Oaxaca operan el Comando Clandestino Indígena de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional. En Baja California, Chihuahua y Sonora, el Ejército Revolucionario Insurgente Popular.

⁶⁶ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998.

REFLEXIÓN FINAL. LA SEGURIDAD NACIONAL: FORTALEZAS Y DEBILIDADES A INICIOS DEL SIGLO XXI

Para hacer un balance de la política de seguridad nacional de Ernesto Zedillo es necesario tener en cuenta que su gobierno significa el ocaso de los regímenes de la Revolución mexicana, por lo que tuvo que enfrentar los problemas que se acumularon a través de 71 años. El régimen de la Revolución mexicana confundió la seguridad de la nación con la del Estado, el gobierno y la figura del presidente. La consecuencia fue, en realidad, la inseguridad, causada por la generación de condiciones económicas, sociales y políticas negativas, que no lograron dar fortaleza a la nación y que, por el contrario, la colocaron en una posición de debilidad, tanto ante la comunidad internacional como ante las frágiles estructuras internas. Esta debilidad fue manifiesta a raíz de la crisis económica que estalló en 1982; las consecuencias políticas del “ajuste” y sus efectos sociales; la crisis del régimen político, cuya decadencia se prolongó por 12 años, entre 1988 y el año 2000; y la reinserción de México en el sistema internacional, a través de la reconversión económica (libre mercado, privatización y reducción del aparato estatal) y el libre comercio.⁶⁷

El régimen de la Revolución confundió en 16 aspectos la seguridad nacional:

- 1) Se evitó que se desarrollara una cultura de seguridad nacional, tanto entre las élites políticas como en la sociedad civil (academia, ONG y prensa). Las instituciones de seguridad nacional, en particular las fuerzas armadas, la Segob y la PGR, cerraron las puertas al “mundo externo”, resguardando la confidencialidad. Se configuró una cultura del secretismo y se construyó un sistema institucional de seguridad nacional por encima del sistema político. Ello tuvo el propósito de mantener el monopolio de la política de seguridad nacional en una reducida élite. Se confundió “secreto de Estado” y monopolio de la información con seguridad nacional. Esto es característico de un gobierno autoritario.
- 2) Durante el régimen de la Revolución mexicana, se dio una separación y una autonomía de las instituciones de la seguridad nacional, civiles y militares (PGR, Segob, fuerzas armadas, cuerpos policíacos de inteligencia) respecto del resto del aparato gubernamental. Estas instituciones actuaron sin supervisión o control político, legisla-

⁶⁷ Véase Raúl Benítez Manaut, “Memorándum de seguridad nacional ante el siglo XXI”, Este País, núm. 118, enero de 2001, pp. 30-34.

- tivo o administrativo, lo que desembocó en impunidad, corrupción, violación de derechos humanos e ineficacia.
- 3) En el proceso de toma de decisiones del Estado de la Revolución, el ejercicio de la política de seguridad nacional, de defensa y de inteligencia se concentró en el presidente y en el secretario de Gobernación, lo que favoreció las capacidades metaconstitucionales de la institución presidencial. El presidente no desarrolló capacidades ni instituciones de “mediación” con otros poderes del Estado o la sociedad civil, y se impidió el acceso y la información a otros sectores del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, así como de los poderes estatales o la sociedad civil. Por ello no existe una “élite” de civiles especializados en seguridad nacional. Son pocos los civiles, funcionarios de gobierno, líderes de partidos políticos, académicos, periodistas o miembros de ONG que han podido conocer dichas estructuras. Por ello también se dio una elevada participación de militares en instituciones hipotéticamente “civiles”, como los servicios de inteligencia y ahora la PFP.
 - 4) Se confundió seguridad nacional con seguridad política interna y gobernabilidad. Por ello la llamada seguridad nacional se dirigió desde la Segob.
 - 5) Se confundió seguridad nacional con inteligencia, provocando una fusión institucional plasmada en el Cisen, como la estructura más desarrollada para realizar actividades de inteligencia.⁶⁸ Las estructuras de inteligencia tienen ciclos vitales que oscilan entre el éxito y la degradación durante el largo periodo que duró el régimen de la Revolución. Ejemplo de ello fue la descomposición de la Dirección Federal de Seguridad en el seno de la Segob durante los ochenta. En este sentido, la “efectividad” de la acción de los servicios de inteligencia se derivó de la capacidad de las personas responsables de ellos, no de características institucionales. En este sentido, se confundió a las personas con las instituciones. Por ello su principal debilidad es la ausencia de un marco legal que los regule.⁶⁹ En diciembre de 1988, al inicio del gobierno de Carlos Salinas, se estableció el “Gabinete de Seguridad Nacional”, para coordinar las actividades del gobierno federal en la materia. Su conducción se confió

⁶⁸ Alejandro Alegre, “Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional”, en “Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 101, 2000. Alejandro Alegre fue director del Cisen entre 1998 y enero de 2001.

⁶⁹ Esta hipótesis fue elaborada por Sergio Aguayo y ha sido presentada en diversas conferencias y ensayos.

al director del Cisen, confundiéndose seguridad nacional con inteligencia. Esta atribución continuó sin cambios durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Ello también es característico de los sistemas políticos autoritarios. En México hay muy poca inteligencia para la seguridad nacional. Aquélla se realiza sin un marco legal establecido por el Congreso. La inteligencia se centró básicamente en el control político de la población, las fuerzas políticas, sindicales y populares. Las fuerzas armadas y la Segob, sólo muy recientemente, realizan labores de inteligencia para la seguridad nacional. Esto se da desde principios de los noventa.

- 6) La práctica de la seguridad nacional, como consecuencia, llevó a la confusión y sobreposición de los intereses del presidente con los del gobierno, el régimen, el Estado y la nación. Por ello, la práctica de la seguridad nacional llevó a la defensa del régimen político y el gobierno (por ende, del PRI), no del Estado o de la nación. Esto fue evidente en la política del gobierno de Zedillo en Chiapas, donde los grupos ligados al PRI son los que generaron la creación de las estructuras “paramilitares”.
- 7) Se confundió seguridad nacional con soberanía, ligándola al ejercicio de la política exterior y los principios que la rigen.⁷⁰ Esto se dio como “recurso retórico”, a fin de evitar la injerencia externa (reivindicando el principio constitucional de la no intervención) y de la sociedad civil. En este aspecto, la política exterior fue puesta en tensión durante los años noventa, debido a cuestionamientos externos a violaciones de derechos humanos. En 1993 se negó la participación de “observadores electorales”, que tuvieron que ser aceptados en 1994, contra la voluntad de la SRE y de la Segob. La presencia de extranjeros se vio como una amenaza a la seguridad nacional, por lo que se presenta una confusión entre soberanía, concebida en su definición estatista clásica, y fenómenos inevitables producto de la globalización y sus retos.
- 8) La posición geográfica de México, como vecino de los Estados Unidos, hace que el discurso oficial y de numerosas fuerzas políticas (principalmente el PRI y la izquierda) considere a este país como fuente y origen de las debilidades del nuestro, y por tanto la causa principal de la inseguridad nacional. De lo anterior se puede desprender la siguiente pregunta: el TLCAN es ¿para aumentar las vul-

⁷⁰ Raúl Benítez Manaut “Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México, 1821-1990”, *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.

nerabilidades del país o para salvar a la economía del estancamiento estructural en el cual se vio envuelta desde principios de los años ochenta? Esta percepción nacionalista observó cambios en los noventa, principalmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

- 9) Desde los años noventa, por el proceso de democratización y por influencias externas, se comienza a reconocer el vacío institucional existente en las estructuras de los gobiernos de la Revolución, y comienza también, aunque tardíamente, la construcción de un aparato de seguridad nacional para la defensa del Estado, la nación y la población. Sin embargo, sólo las fuerzas armadas y la SRE cuentan con una burocracia profesional y capacitada, observándose gran debilidad institucional en las instituciones de inteligencia, seguridad pública e impartición de justicia.
- 10) Desde fines de los años ochenta, por el incremento del narcotráfico y las presiones internacionales derivadas de él, este fenómeno se considera amenaza a la seguridad nacional y, en ocasiones, en el discurso, se entiende su combate como la principal protección a la misma. Desde fines de los años ochenta, como el mayor riesgo para el país, aparece la “narcopolítica”, que es el reconocimiento de que el crimen organizado tiene capacidad para corromper el sistema político en todos sus niveles, e incluso para usar las instituciones de seguridad nacional para sus fines. Se reconoce que los cuerpos policíacos están infectados por el crimen organizado, principalmente la PJF y sus hermanas menores, las estatales.
- 11) En los años noventa, por el aumento del crimen común y el crimen organizado y por la crisis de los cuerpos policíacos preventivos y de investigación, hay una confusión entre seguridad nacional y seguridad pública.
- 12) Producto del estallido de la crisis de Chiapas en 1994, se incorpora al debate de la seguridad nacional el tema de los conflictos étnicos, raciales, religiosos, etc. Esto es peligroso tanto conceptual como operativamente, pues puede intentarse resolver problemas sociales con medidas militares.
- 13) Vinculado a lo anterior, un asunto de seguridad nacional es el “paramilitarismo” y “feudalismo”, expresión de la incapacidad y falta de voluntad para imponer el Estado de derecho en las zonas rurales. La ausencia de cuerpos de seguridad pública, la cultura de la “auto-defensa” y la crisis del corporativismo rural han aumentado el riesgo a este respecto. Este fenómeno es muy importante en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y existe el peligro de que se extienda a más regiones del país. En otras palabras, durante los gobiernos

de la Revolución se desarrolló una estrecha relación entre los caciques rurales y el sistema político, provocando la extensión de la violencia rural y en muchas ocasiones la ingobernabilidad. El vínculo entre los caciques y los grupos paramilitares, ligados a dirigentes del PRI en estados como Chiapas y Guerrero, ha puesto en peligro en numerosas ocasiones la estabilidad del país, debido a que, a la par, y muchas veces como "reacción defensiva", han emergido grupos armados guerrilleros que han encontrado condiciones propicias para hacer simpatizantes entre la población campesina e indígena empobrecida y reprimida. Esta relación política no se modificó durante el gobierno de Zedillo, por lo que la democratización del sistema político no se dio en las zonas rurales, poniéndose en peligro la seguridad nacional debido a que se reprodujeron condiciones para el estallido de la violencia política.

- 14) Durante el gobierno de Ernesto Zedillo volvieron a aparecer los grupos armados como un asunto de seguridad nacional. Estos grupos actúan merced a una combinación de marginalidad social, autoritarismo y patrimonialismo político, violencia gubernamental y violencia social endémica. La confusión gubernamental consistió durante los gobiernos de la Revolución en atribuir la responsabilidad a los liderazgos radicales de dichos grupos, y en negar la propia en la generación de la represión y en el apoyo a los caciques rurales que tuvieron el control de los gobiernos estatales y locales. Incluso, el amafiamiento de regiones completas del país se dio de forma similar al de Sicilia, con el desarrollo de familias que controlaban las redes de poder económico, político y paramilitar. Un ejemplo de ello es la familia Figueroa en Guerrero.
- 15) En los años noventa vuelve a desplegarse, como amenaza a la estabilidad política y potencialmente a la seguridad nacional, la acción de movimientos sociales radicalizados, como los estudiantiles "globalifóbicos" y anticapitalistas, de forma similar a 1968. La confusión en cuanto a estos grupos se da porque automáticamente se les quiso vincular a partidos políticos, como el PRD, negándose la posibilidad de que tuvieran una dinámica propia, por la gestación de condiciones de protesta contra estructuras políticas de control, muy anacrónicas, en instituciones universitarias.
- 16) Se fusionó el mantenimiento del PRI en el poder, en los barrios suburbanos de las ciudades, con la gestación de movimientos sociales que emplearon sistemáticamente la violencia como método. Ejemplo de ello son Antorcha Campesina y el Frente Popular Francisco Villa. Estos grupos fueron cooptados por el PRI, lo que les daba impu-

nidad. La fusión de estos grupos con el PRI, en busca de una aparente estabilidad y control sociopolítico entre la población suburbana empobrecida, puso en riesgo la seguridad pública de los barrios periféricos de las grandes ciudades.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se consolidaron cambios muy importantes en las concepciones predominantes de seguridad nacional. En particular, se pasa gradualmente de un nacionalismo a una posición más acorde con los procesos de globalización y regionalización, donde los Estados Unidos dejan de ser una amenaza y pasan a constituir un respaldo vital a la reconstrucción económica y social (incluida la válvula de escape de la migración, percibida por los Estados Unidos como asunto de seguridad nacional). En segundo término, la oposición política deja de ser una amenaza y pasa a convertirse en el factor que proporciona los elementos para que el régimen opere en un contexto democrático y legítimo. El reto de esta nueva relación es que se construyan condiciones de estabilidad y gobernabilidad. En tercer lugar, las instituciones que conforman el sistema de seguridad nacional deben operar con base en el Estado de derecho y respetando los derechos humanos. Para ello se debe legislar y señalarse claramente qué pueden realizar y qué les está prohibido (por ejemplo, el reciente impacto político que produjeron las intervenciones telefónicas). Esto es válido para la acción de las fuerzas armadas y las instituciones de procuración de justicia, de seguridad pública y de inteligencia. Como cuarta característica, los cuerpos policíacos deben profesionalizarse con dos premisas: el respeto a los ciudadanos y sus derechos y la eficiencia, lo que sólo es posible logrando que trabajen de acuerdo con el Estado de derecho. Las dos policías más importantes del país, la PFP y las que están bajo la coordinación de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, enfrentan este desafío. Como un quinto elemento, se debe redefinir la relación existente entre los sistemas y subsistemas de inteligencia con el resto de los poderes del Estado y la sociedad civil. En sexto lugar, queda pendiente la redefinición de la relación cívico-militar en el contexto de un Estado democrático. En séptimo lugar, se debe redefinir el papel del Poder Legislativo en la seguridad nacional, a través de la emisión de leyes y el control legislativo real. Como octava característica, se debe reconstruir el Poder Judicial, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, para que efectivamente sirva a la protección de la población. Sólo así contribuiría a fortalecer la seguridad nacional. Como noveno requisito, se debe revisar el papel de los gobiernos estatales y su contribución a la seguridad nacional, por ejemplo, a la reconstrucción de los cuerpos de seguridad pública y la lucha contra el narcotráfico. Como décimo aspecto, se

debe redefinir el papel de la sociedad civil y las ONG y su relación con la seguridad nacional. La academia, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo las de defensa de los derechos humanos y el ambiente, pueden contribuir de forma notable.

Hay que tener presente que gran cantidad de amenazas a la seguridad nacional, tanto tradicionales como de nuevo tipo, son un desafío para el Estado mexicano que hereda Ernesto Zedillo a su sucesor. El inicio del siglo XXI enfrenta a México con múltiples riesgos para su seguridad nacional. El país no ha podido resolver las confusiones generadas durante el régimen de la Revolución; apenas está logrando asimilar los desafíos existentes, y a ello debe agregar los peligros provenientes de la nueva dinámica que la globalización económica y el cambio político y social interno provocan. Las amenazas a la seguridad nacional de México son internas y externas.

Internamente, se observan 17 peligros principales, tanto económicos como políticos, sociales e incluso ecológicos:

- 1) Que el flujo de inversiones extranjeras y el aumento del intercambio comercial no logren tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza, éste es el principal peligro.
- 2) Que la reconstrucción del Estado de derecho sea lenta o no genere una disminución de la violencia social, siendo ésta una de las demandas más urgentes que la población hace al Estado.
- 3) Que la reconstrucción del Estado no logre eliminar la corrupción. Una estimación alarmante de su costo es la que proporcionó el responsable de la lucha contra la corrupción del gobierno de Vicente Fox, Francisco Barrio: 9.2% del producto interno bruto, es decir, aproximadamente 45 mil millones de dólares.
- 4) Que no se logren modificar y profesionalizar los servicios de inteligencia.
- 5) Que la estructura del sistema de defensa, basado en la Sedena y la Semar, no se acople a los cambios democráticos que se dan en otras estructuras del Estado.
- 6) Que no se reconstruyan las estructuras del Poder Judicial, y que siga habiendo graves deficiencias en la impartición de justicia. Ésta es una de las principales demandas de la población.
- 7) Que la democracia no logre establecer un nuevo sistema político capaz de otorgar gobernabilidad y estabilidad al país.
- 8) Que se presente una crisis del PRI que provoque la consolidación de caudillos locales opuestos a la democracia, que rememoran la corrupción y la manipulación de la población como práctica política

cotidiana, y que son proclives al empleo de la violencia. En este sentido se pueden consolidar estructuras "feudales" en el ámbito político, que actúen en contra de las tendencias democratizadoras en el plano nacional.

- 9) Que la crisis del corporativismo rural consolide las tendencias a la "paramilitarización" o creación de sistemas de autoaplicación de la justicia.
- 10) Que se produzca una "parálisis" legislativa que impida la reforma del Estado.
- 11) Que la emergencia de movimientos sociales radicales (rurales, estudiantiles, etc.) actúe en contra del naciente sistema democrático.
- 12) Que el movimiento obrero se dirija hacia un sindicalismo sin brújula, anticapitalista.
- 13) Que no se logre una solución política a la crisis de Chiapas. La parálisis de la negociación de paz puede llevar a que el movimiento armado zapatista no se transforme en un movimiento político o civil.
- 14) Que permanezcan grupos armados clandestinos y que puedan aumentar su capacidad militar.
- 15) Que no se solucionen los problemas de indígenas y campesinos, y que se dé una radicalización de sus liderazgos, rompiéndose con ello la comunicación entre las élites políticas y los movimientos sociales de protesta rurales.
- 16) Que no se encuentre una solución a la crisis de la seguridad pública, lo que llevaría a un fracaso en la reconstrucción de los cuerpos policíacos y de investigación de la justicia.
- 17) Que no se logre establecer un equilibrio en la disponibilidad de los recursos de la naturaleza, su distribución y su consumo entre regiones y grupos sociales, una fuente potencial de conflicto en el futuro inmediato.

Las amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior son de diverso tipo, destacando 12 de ellas:

- 1) El aumento de la presencia del crimen organizado internacional en México.
- 2) Un mayor poder del narcotráfico transnacional y su penetración en instituciones empresariales, financieras, políticas, policíacas, judiciales, de control migratorio y militares. Igualmente, la posible generación de grupos sociales dependientes de las actividades del narcotráfico, lo que ya sucede en algunas regiones del país, como Sinaloa.

- 3) Una mayor influencia de movimientos anticapitalistas internacionales proclives a violar la ley en sus modalidades de protesta.
- 4) La presencia de movimientos armados o terroristas de corte transnacional que quieran actuar contra el liberalismo y la economía de mercado, o que usen a México como plataforma para actuar en los Estados Unidos.
- 5) La presencia y acción en México de movimientos terroristas o fundamentalistas de origen externo, o la aparición de movimientos de reivindicación étnica, racial o religiosa, con proclividad a actuar fuera del Estado de derecho.
- 6) Una acción empresarial transnacional que no respete la legislación en materia de protección del ambiente.
- 7) Una acción empresarial que no respete la legislación laboral.
- 8) El robo de patentes, principalmente de plantas y productos tradicionales mexicanos (biopiratería).
- 9) Posibles movimientos migratorios fuera de control, provenientes de América Central y del Sur, así como del Caribe, de Asia o de África.
- 10) Una nueva desestabilización política en los países de Centroamérica (principalmente Guatemala).
- 11) Un cambio de gobierno en Cuba que genere procesos de ingobernabilidad, con la consecuente migración fuera de control.
- 12) El crecimiento del tráfico ilegal internacional de armas en todas sus modalidades, armas químicas, biológicas, nucleares y convencionales.

Como reflexión final, es importante tener en cuenta que, en el proceso de reforma del Estado desarrollado por los últimos gobiernos de la Revolución, quedó pendiente el debate y la transformación del sistema de seguridad nacional. Esto lleva a que siga sin construirse un verdadero sistema institucional de seguridad nacional, de acuerdo con el nuevo Estado democrático y el proceso de apertura al exterior, con fundamentos legales.