

LA SEGURIDAD NACIONAL EN LA INDEFINIDA TRANSICIÓN: MITOS Y REALIDADES DEL SEXENIO DE VICENTE FOX

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

INTRODUCCIÓN

A FINES DEL SIGLO XX E INICIOS DEL SIGLO XXI, la seguridad nacional de México vivió una gran incertidumbre en cuanto a su formulación debido a tres factores: primero, la transición de un país –antes cerrado a las más importantes tendencias mundiales, como son los procesos de regionalización y globalización– hacia una gradual y tardía apertura limitada a lo económico, fenómenos que no pudieron ser asimilados por el gobierno. En segundo término, la transición a la democracia provocó una gran cantidad de reacomodos en las instituciones para poder lograr la gobernabilidad, tanto en la definición de las amenazas, riesgos y problemas de seguridad nacional como en las políticas gubernamentales para hacerles frente. Como tercer factor, el empleo de las instituciones del régimen de la Revolución, sus leyes y “tradiciones” en la implementación de las políticas públicas de seguridad y defensa ha dificultado que esas políticas se adapten a las nuevas condiciones internas y externas. Ello a pesar de que en el régimen de Ernesto Zedillo hubo avances en la formulación de políticas que respondieron a formas más democráticas y sensibles a la globalización.¹

El Estado mexicano, durante los 83 años transcurridos desde la promulgación de la Constitución de 1917, no se había visto ante la necesidad de efectuar una reforma profunda del sistema de seguridad, justicia y defensa. De hecho, se vivieron grandes cambios en la estructura económica del país desde mediados de los ochenta, principalmente con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el

¹ Una valoración de la seguridad nacional durante el sexenio de Ernesto Zedillo, en Raúl Benítez Manaut, “Seguridad nacional y transición política”, *Foro Internacional*, vol. XLI, núm. 4, octubre-diciembre de 2001.

ámbito político, de igual manera, la elección de autoridades avanzó –si bien el proceso aún no ha culminado– con una reforma profunda de las instituciones, fundamentalmente al crearse el Instituto Federal Electoral (IFE). Este impulso reformador no se observó en las estructuras de justicia, seguridad y defensa. Tampoco había una fuerza política que lo hiciera posible ni fue una demanda importante para la población. Por ello, el resultado es un híbrido: un Estado reformado en algunas estructuras vitales y paralizado en otras, que conviven entre sí.² Dicho fenómeno lo heredaron las administraciones del PRI a Fox, y éste no logró plasmar las ideas reformistas que impregnaron el arranque de su gobierno.

En el presente artículo se analizan los esfuerzos iniciales del presidente Fox por transformar el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, y la forma como se dirimió una rivalidad, en el interior de la élite política foxista, a favor de la continuidad del modelo autoritario a este respecto; la seguridad nacional y las relaciones en las fronteras del país, tanto con Estados Unidos como con Centroamérica; y los tres casos de mayor impacto para dicha seguridad: la crisis de Chiapas, la inseguridad pública y el narcotráfico.

El fugaz impulso de reforma de la seguridad y la defensa

La llegada de Vicente Fox al gobierno se acompañó de un impulso reformador en el ámbito de la seguridad que sólo duró un año. El nuevo presidente creó la Secretaría de Seguridad Pública (ssp) en los primeros días de su mandato, en diciembre de 2000, separando la coordinación de acciones de seguridad pública de la Secretaría de Gobernación y continuando con la reforma realizada en 1998-1999, cuando el presidente Ernesto Zedillo constituyó la Policía Federal Preventiva (PFP). Sin embargo, se frenó la reforma de la Secretaría de Gobernación, en el sentido de despojarla de la realización de actividades de inteligencia. En la gran mayoría de los países

² Fox dividió su gobierno en tres gabinetes, en un intento de reforma del proceso de toma de decisiones que fracasó en un año: “Desarrollo Social y Humano”, cuya coordinación quedó a cargo de José Sarukhán; “Crecimiento con Calidad”, bajo la responsabilidad de Eduardo Sojo, y gabinete de “Orden y Respeto”, encabezado por Adolfo Aguilar Zinser, también responsable de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional. Aguilar Zinser y Sarukhán enfrentaron la resistencia de los ministros que estaban bajo su coordinación. Las dos coordinaciones se desmantelaron en el primer semestre de 2002. Sojo quedó en la práctica como asesor de Fox en materia de políticas públicas durante todo el periodo de gobierno. Véase Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001.

democráticos la agencia de inteligencia central se sujeta a la conducción directa del presidente. En el caso mexicano, el Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (Cisen) no evolucionó hacia su profesionalización integral (separación de la llamada inteligencia política de la estratégica y profesionalización de sus integrantes).³

La otra cuestión que quedó pendiente de una gran reforma es la configuración de las fuerzas armadas. Se mantuvo la atípica separación de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina; y la fuerza aérea no es autónoma, como sí lo es en la mayoría de los países del mundo. De forma también *sui generis*, México no cuenta con dos estructuras clave de todo Estado democrático: ministerio civil de la defensa y Estado mayor conjunto de las fuerzas armadas. Las debilidades estructurales del llamado Gabinete de Orden y Respeto y de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional fueron evidentes casi desde un inicio.⁴ Se nombra a un mismo responsable para ambas funciones, e inmediatamente éste entra en fricción con el resto de los miembros del gabinete de seguridad, por una especie de competencias y áreas compartidas de la gestión gubernamental y la planeación estratégica del más alto nivel.⁵ Prevalció la continuidad de las estructuras existentes, principalmente por la abierta oposición a su reforma de los secretarios de la Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Gobernación, así como del director del Cisen.⁶ Se paralizó la pretendida reforma y las estructuras de seguridad continuaron con la toma de decisiones vigente durante el régimen priista. En otras palabras, en lo relativo a seguridad y defensa no hubo reforma similar a la vivida en el ámbito económico y político. El *statu quo* no democrático prevaleció. El presidente siguió siendo quien decide, y las fuerzas armadas mantuvieron su autonomía y evitaron con éxito “la in-

³ El último director del Cisen en el gobierno de Zedillo, Alejandro Alegre, en el año 2000 abrió las puertas de la institución a la prensa y por vez primera abrió también una página web, como previendo el cambio de gobierno y que pudiera cuestionarse el hermetismo de la institución en un gobierno no priista.

⁴ Las debilidades estructurales se debían a la ausencia de una ley reglamentaria de la Consejería. El depender del presupuesto de la Presidencia la enfrentaba con otras áreas de la misma. El consejero pretendía la creación de un Consejo de Seguridad Nacional que quedara como brazo de apoyo del presidente, que sustituyera a la Consejería y que tuviera la atribución legal de coordinar a las dependencias federales con responsabilidad en la materia.

⁵ La Consejería se estableció mediante un decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 2001.

⁶ Uno de los primeros propósitos de la Consejería fue realizar una evaluación del Cisen. En la práctica hubo dos evaluaciones, la de aquella y la del propio Cisen. Prevalció la opinión del director del Cisen y del secretario de Gobernación. Nunca se hizo pública ninguna de las dos evaluaciones.

jerencia de los civiles inexpertos". Uno de los conflictos que llevaron al aislamiento del consejero presidencial de Seguridad Nacional en el seno del gabinete fue el motivado por la apertura de archivos de la llamada "guerra sucia"⁷ y la posible creación de una comisión de esclarecimiento de los hechos del pasado. A mediados de 2001 el consejero tuvo un abierto diferendo con los secretarios de Gobernación y la Defensa, pues éstos se oponían a dicha propuesta, y el presidente poco a poco se inclinó por la opinión de sus ministros. En otras palabras, reproducir el *statu quo* en materia de información histórica o actual, relacionada con la seguridad nacional, fue otro de los elementos que impidieron la evolución hacia modalidades democráticas de toma de decisiones en relación con la seguridad nacional.⁸

Finalmente, se emite la Ley de Seguridad Nacional, en 2005, que genera una polémica.⁹ Dicha ley confunde seguridad nacional con inteligencia y solamente regula las actividades del Cisen: señala que todo el personal de este último debe ser "de confianza", con lo que se reduce la posibilidad de crear un cuerpo de funcionarios profesionales.¹⁰ Entre las virtudes de la ley está la definición de las agendas de inteligencia del país —con lo que se establecen las prioridades de seguridad nacional—, así como de los riesgos y las amenazas. De forma general, el Cisen señala las siguientes amenazas a la seguridad nacional: grupos armados, delincuencia organizada, terrorismo, transición y reforma del Estado, movimientos sociales, entorno internacional y seguridad pública.¹¹

⁷ Se entiende por "guerra sucia" el periodo de 1968 a 1978 en que las fuerzas armadas, la Secretaría de Gobernación y los servicios de inteligencia actuaron al margen de la ley en el esfuerzo por contener el movimiento estudiantil de 1968 y a los grupos armados de tendencia izquierdista que proliferaron en esos años. Véase Jorge Luis Sierra Guzmán, *El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, México, Universidad Iberoamericana / Editorial Plaza y Valdés, 2003.

⁸ Aunque luego se avanzó notablemente con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (*Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002), quedó incorporada una cláusula por la que el Estado se reserva la apertura informativa si el asunto en cuestión es materia de seguridad nacional (capítulo III, artículo 13). En muchos países existen leyes similares, pero en México, con esta excepción legal, mucha de la información puede ser resguardada, quedando pendiente la valoración de la misma, pues las dependencias gubernamentales lo hacen en primera instancia y de esa forma se impide su difusión.

⁹ Ley de Seguridad Nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.

¹⁰ Para la historia de los servicios de inteligencia, véase Sergio Aguayo Quezada, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México, Grijalbo, 2001. En este libro se constata que los servicios de inteligencia responden a objetivos políticos y a la percepción subjetiva de los gobernantes, quienes en ocasiones emplearon estos servicios para fines partidarios e incluso personales (en su momento a favor del Partido Revolucionario Institucional).

¹¹ www.cisen.org.mx, consulta: 12 de julio de 2007.

El gobierno de Fox hereda del de Ernesto Zedillo tres asuntos de seguridad: el conflicto de Chiapas, el narcotráfico y la creciente inseguridad pública. Estas tres cuestiones son las que principalmente determinarán la agenda de seguridad nacional durante el sexenio de Fox, y a ellas se agrega una larga lista de problemas relacionados con prácticamente toda la gama de vulnerabilidades del país. Un problema que continuó presente en el gobierno de Fox es que no se aclaró ni hubo acuerdo entre los miembros de su gabinete sobre el concepto estatal de seguridad nacional.¹² Esta indefinición llevó a promover un concepto amplio, multidimensional, donde prácticamente todos los problemas del país son en potencia asuntos de seguridad,¹³ desde la pobreza, el medio ambiente, las relaciones internacionales, la energía, las crisis financieras, la vulnerabilidad de los sistemas de información del gobierno y los ataques cibernéticos, la corrupción, los desastres naturales, etc.¹⁴ Este concepto amplio se contradice con un concepto ejecutivo gubernamental de seguridad, que es el que implícitamente se desprendía de la coordinación del Gabinete de Orden y Respeto. De este modo, el concepto mexicano oscila entre una definición omnicomprehensiva de la seguridad y una definición operativa circunscrita a los grupos armados, el narcotráfico, la subversión, la inseguridad pública, los conflictos sociales cuya movilización y protesta se sitúa en los márgenes de la ilegalidad y, después del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo.¹⁵

¹² Adolfo Aguilar Zinser, mientras se desempeñó como consejero de Seguridad del presidente Fox, elaboró dos documentos en los que consignó la necesidad de contar con una definición de este concepto, oficial y unificada, así como de transformar el sistema institucional de seguridad nacional. Adolfo Aguilar Zinser, *El concepto de seguridad nacional en México. Fortalezas y debilidades a inicios del siglo XXI*, México, Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, borrador de trabajo, junio de 2001. Adolfo Aguilar Zinser, "El sistema de seguridad nacional para México", conferencia en el Colegio de Defensa Nacional, México, 26 de junio de 2001.

¹³ El concepto amplio de seguridad se originó a partir del libro que publicó en los ochenta un miembro del gabinete de Fox, el general Gerardo Vega García. Véase Gerardo Vega García, *Seguridad nacional. Concepto, organización, método*, México, Secretaría de la Defensa Nacional, 1988.

¹⁴ La promoción de este concepto finalmente quedó en manos de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El gobierno mexicano fue uno de los principales promotores del concepto amplio y multidimensional de seguridad en el seno de la OEA, donde se elaboró una lista de 52 amenazas a dicha seguridad. Véase OEA, *Declaración sobre seguridad en las Américas*, México, 27-28 de octubre de 2003. En el medio académico, sobre el empleo del concepto de seguridad nacional con un rango totalizador, véase José Luis Piñeyro (coord.), *La seguridad nacional de México. Debate actual*, México, UAM-Azcapotzalco, 2004.

¹⁵ El terrorismo se incorpora a la agenda de seguridad de México como un derivado del cambio de prioridades en materia de seguridad y defensa en Estados Unidos. Si bien en el Estado mexicano se rechaza compartir la agenda de Estados Unidos, debido a la condición de frontera y a la cooperación intergubernamental, *de facto* el terrorismo se incluye en la agenda de riesgos.

El 11 de septiembre y la seguridad binacional México-Estados Unidos

La relación México-Estados Unidos, en los años noventa, pasó sin grandes tensiones del esquema de la Guerra Fría al de la posguerra fría, siendo el TLCAN el motor del ajuste de las agendas binacionales.¹⁶ A partir del 11 de septiembre de 2001, la tensión en las relaciones internacionales afectó a México de forma directa, principalmente por la vecindad con Estados Unidos y la confusión reinante en los momentos posteriores a los atentados: se especulaba acerca de que terroristas islámicos podrían ingresar por las fronteras terrestres de Canadá o México. De forma abrupta, México, al igual que la gran mayoría de los países, se vio obligado a responder a las demandas estadounidenses de seguridad. La estrategia de Estados Unidos se diseñó en dos frentes: a) la protección de la patria (Homeland Security), y b) la puesta en práctica de la estrategia de acción preventiva contra el terrorismo (Preemptive Action). Para el primer esquema de defensa de Estados Unidos, la colaboración de México y Canadá es vital, por lo que muy rápidamente se firmaron los acuerdos gubernamentales de fronteras inteligentes (con Canadá en diciembre de 2001 y con México en marzo de 2002). En México no hubo mayores cuestionamientos en cuanto al respaldo al nuevo esquema de seguridad estadounidense. La crítica severa fue a la política internacional que este país implementó. México no respaldó el esfuerzo diplomático por involucrar a la ONU en la guerra contra el terrorismo, lo que generó una gran fricción entre ambos gobiernos.¹⁷

En otras palabras, el gobierno de México dividió aquí la labor de sus secretarios de Estado. Se dio, por un lado, una amplia colaboración entre la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República y los sistemas de inteligencia con sus contrapartes en el gobierno estadounidense. Por otro lado, hubo una notoria diferencia y hasta una abierta tensión en el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por su oposición a la estrategia contra el terrorismo y al esfuerzo por derrocar a Sadam Hussein en Iraq. En México tampoco se vio con agrado, en lo que corresponde

¹⁶ Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI, 1997.

¹⁷ El presidente Fox nombró a Adolfo Aguilar Zinser embajador ante la ONU en enero de 2002, al mismo tiempo que México era electo como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, por lo que las objeciones mexicanas con respecto a involucrar a la ONU en la estrategia de Estados Unidos fueron un elemento de fricción entre los gobiernos de ambos países, sobre todo en el periodo 2002-2003. Véase Loreta Bondi, *Beyond the Border and across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy Post-September 11th*, Washington, Center for Transatlantic Relation, The Johns Hopkins University, 2004.

a la cooperación en materia de defensa, la creación del Comando Norte de Estados Unidos en 2002.

Esta aparente contradicción en las políticas de seguridad de México ante Estados Unidos es producto de un debate existente en el seno de las élites mexicanas, las cuales están divididas en dos sectores: los nacionalistas y los globalistas. Los nacionalistas están a favor de una mayor independencia de Estados Unidos. Los globalistas son más proclives a impulsar todas aquellas iniciativas de cooperación internacional, y a estrechar las relaciones con Estados Unidos. Por ejemplo, los nacionalistas se oponen a la salida de tropas al exterior, mientras que los globalistas están a favor del empleo de las fuerzas armadas en operaciones de paz y de la participación en acciones cooperativas de seguridad hemisférica. Las fuerzas armadas se inclinan más por mantener una distancia con respecto a Estados Unidos y la ONU.¹⁸

Un elemento que ha cobrado una singular relevancia para la seguridad de México es la amplia disponibilidad de armas, debido a la legislación estadounidense que permite su venta libre. Estas armas son el alimento principal del crimen común y organizado en México; el control de las mismas, realizado por la Secretaría de la Defensa Nacional, es muy deficiente, dado el mercado negro que representan Estados Unidos y, en menor medida, Guatemala y Centroamérica en general.¹⁹

En México, “la Secretaría de la Defensa ha informado que desde 1972 a la fecha, se ha registrado un total de 2 824 231 armas, de las cuales el 85% corresponde a uso civil y 15% son usadas por personal de seguridad. Sin embargo, según estimaciones de la prestigiada publicación *Small Arms Survey*, en el 2004, en México existían entre 3.5 y 16.5 millones de armas”.²⁰

¹⁸ Entre las élites políticas se considera a los dirigentes del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Revolucionario Institucional más nacionalistas, y a los dirigentes del Partido Acción Nacional más globalistas, aunque en el seno de los partidos políticos estas posiciones no son homogéneas. Sobre la seguridad en la relación México-Estados Unidos, véase Agustín Maciel (coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, San Luis Potosí, México, El Colegio de San Luis, 2003.

¹⁹ Según una investigación de la Fundación Arias para la Paz, en Guatemala hay más de medio millón de armas ilegales; en El Salvador la cifra asciende a 224 600, frente a las 147 581 registradas. En Honduras existen más de 400 000 armas de fuego sin registrar y 88 337 registradas. Estos datos corresponden al año 2005. Véase “Arms, Violence and Youth in Central America”, en Eugenia Zamora Chavarría y Ana Nancy Espinoza (comps.), *The Face of Urban Violence in Central America*, San José, Costa Rica, Fundación Arias / United States Institute of Peace, 2005, p. 32.

²⁰ Georgina Sánchez, “Caso México”, proyecto Flacso-Secretaría General, “Armas pequeñas y livianas: una grave amenaza a la seguridad hemisférica”, documento de trabajo, San José de Costa Rica, 2006, información tomada de la Sedena vía IFAI, 30 de noviembre de

El comercio ilegal de armas es posible por la facilidad que hay para cruzar ambas fronteras (México-Estados Unidos y México-Guatemala), por la ausencia de control en el sur de Estados Unidos y por el gran negocio que realizan los comerciantes guatemaltecos. Debido al peso político que tienen agrupaciones como la National Rifle Association, el gobierno de Estados Unidos boicoteó una iniciativa impulsada por un grupo de países de América Latina para regular y controlar el tráfico transfronterizo de armas ligeras.²¹ Este fenómeno no es exclusivo de la relación México-Estados Unidos-Centamérica, sino que tiene serias expresiones también en América del Sur, por ejemplo, en Colombia, Venezuela y Brasil. De esta manera, lo “ilícito” se vuelve parte de la convivencia entre ciudadanos y es importante para las economías.²² Como veremos a continuación, el tráfico de armas se vincula a dos de los principales problemas de seguridad nacional: el narco-tráfico y la inseguridad pública.

Sin embargo, la *seguridad real* entre México y Estados Unidos es un entramado muy complejo de cooperación en muchos niveles que, en los tiempos de la guerra al terrorismo, se sostiene en relaciones iniciadas con la firma de los acuerdos de fronteras inteligentes:

Acuerdo de 22 compromisos sobre fronteras inteligentes
Estados Unidos-México

Seguridad de la infraestructura

1. Planeación de largo plazo
2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos
3. Protección de la infraestructura
4. Armonización de los puntos de entrada a puertos
5. Exhibición de proyectos
6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo
7. Financiamiento de proyectos fronterizos

2006; y Small Arms Survey 2004. *Rights at Risk*. <http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/>

²¹ Peter Andreas y Ethan Nadelmann, *Policing the Globe: Criminalization and Crime Control in International Relations*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, p. 7.

²² Moisés Naim, *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*, Nueva York, Anchor Books, 2006.

Seguridad en el flujo de personas

8. Viajeros con documentación previamente revisada
9. Información avanzada sobre pasajeros
10. Viajes de negocios por el TLCAN
11. Fronteras seguras y disuasión de “polleros”
12. Consulta respecto a la política de expedición de visas
13. Entrenamiento conjunto
14. Bases de datos conjuntas
15. Revisión de personas provenientes de terceros países

Seguridad en el flujo de bienes

16. Cooperación entre los sectores privado y público
17. Intercambio electrónico de información
18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes
19. Cooperación tecnológica
20. Seguridad en redes ferroviarias
21. Combate al fraude
22. Intercepción de contrabando

Fuente: David A. Shirk, “NAFTA+Plus?: U.S.-Mexican Security Relations after the 9/11 Terrorist Attacks”, ponencia preparada para la conferencia “Reforming the Administration of Justice in Mexico”, Center for U.S.-Mexican Studies, 15-17 de mayo de 2003.

En Estados Unidos, el 1° de marzo de 2003 fue creado el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security, DHS), con recursos de 22 agencias federales. Se unificaron las agencias encargadas de funciones de seguridad y otras relacionadas con las aduanas y el comercio para fortalecer la seguridad de las fronteras terrestres, aéreas y navales. Además, el DHS provee análisis de inteligencia y protección de infraestructura. Desde el inicio de sus funciones, el DHS planteó la necesidad de cooperar con los gobiernos de Canadá y México; con México, por tener una frontera fácil de cruzar por inmigrantes ilegales. La compleja tarea del DHS se distribuye en cinco principales divisiones: de seguridad de transportes y fronteriza, de respuesta y preparación ante una emergencia, de ciencia y tecnología, de análisis de la información y de protección de infraestructura.²³ El cambio más radical en Estados Unidos, en relación con la seguridad

²³ José María Ramos García, *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*, México, Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi) / Porrúa, 2004.

que afecta a México, es aceptar el concepto de vulnerabilidad.²⁴ Por vez primera, tanto en Estados Unidos como en México, hay una cercana relación con el sector privado, pues, además de ser éste el dueño de la infraestructura dentro de Estados Unidos, es un importante actor en las economías del resto del mundo, y sus grupos empresariales se ven incluidos en los estrechos vínculos de intercambio desarrollados en el marco del TLCAN. Por supuesto, es difícil saber a ciencia cierta si estas medidas son las que han evitado un nuevo atentado terrorista, pero lo que sí se puede manejar como hipótesis válida es que por México no han ingresado células terroristas islámicas. Otro elemento de la seguridad de Estados Unidos que afecta a México es la reestructuración del Departamento de Defensa del 1° de octubre de 2002, cuyo principal cambio consistió en la conformación del Comando Norte (Northcom) que se encargará de la defensa del territorio estadounidense, pero asimismo del territorio canadiense, el mexicano y partes del Caribe. El Northcom no fue bien visto por las autoridades militares mexicanas, y hasta la fecha la cooperación tiene un muy bajo nivel. Sobresale la cooperación de la Armada de México, mientras que la Secretaría de la Defensa Nacional mantiene sus reservas.

Esta reorganización de la estructura institucional para el combate al terrorismo tiene ventajas y desventajas: un elemento positivo es que hay una mayor centralización de los flujos de información y de coordinación de las dependencias; lo negativo es que, en las relaciones con otros países del mundo, las estructuras de seguridad nacional no tienen necesariamente contrapartes institucionales, y los cambios institucionales se dan a diferentes velocidades o simplemente muchos de ellos no se dan México. Un ejemplo es la forma como en Estados Unidos se está modificando el concepto de frontera. Según el primer jefe del DHS: “La frontera del futuro quedará protegida mediante la cooperación internacional para elevar la participación de información de inteligencia y contrarrestar con más eficiencia las amenazas planteadas por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de inmigrantes y narcóticos, las plagas y enfermedades agrícolas, y la destrucción o el despojo de recursos naturales.”²⁵

Por ejemplo, estos cambios en el concepto de frontera implicarían en México una muy difícil adaptación, como es el caso de la estructura de regiones y zonas del ejército, la fuerza aérea o la armada, pues están dise-

²⁴ Stephen E. Flynn, “Vulnerable Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 1, prin avera de 2002.

²⁵ Thomas Ridge, “Dos patrias, una misión. Cómo la seguridad interna y la respuesta estadounidense al 11-S han unido a México y Estados Unidos”, en *Foreign Affairs en Español*, vol. 4, núm. 2, abril-junio de 2004, p. 19.

ñadas para enfrentar el esquema de amenazas internas, y el país no tiene doctrina de guerra externa.

Una de las áreas de mayor coepración es la relativa al intercambio de inteligencia entre el DHS y el Cisen:

El área de análisis de la información y protección de infraestructura crítica del DHS y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen). En enero de 2003 organizaron la creación de seis grupos de trabajo interagencias dedicados a la protección de la infraestructura crítica. Los grupos de trabajo, los cuales son presididos por un comité bilateral, están organizados por sectores: energía, transporte, salud, agricultura, agua y telecomunicaciones. Pero el alcance de estos grupos se concentra en la infraestructura que impacta en las comunidades fronterizas.²⁶

Posteriormente, para reforzar el esquema trinacional de seguridad, los tres presidentes firmaron el Acuerdo para la Prosperidad y la Seguridad de América del Norte (ASPAN) en 2005. El ASPAN opera mediante grupos de trabajo temáticos y sectoriales (interministeriales) y es el marco de referencia de la cooperación en seguridad. El ASPAN, conceptualmente, estaba diseñado en un principio para dinamizar la cooperación en materia de seguridad. La incorporación del concepto de “alianza para la prosperidad” se hizo a petición mexicana, debido a que podría aparecer en 2005 una oposición a los esquemas de cooperación con Estados Unidos si sólo se tuviera como objeto la seguridad.

Las debilidades de la cooperación, basada en el acuerdo de fronteras inteligentes de 2002 y el ASPAN de 2005, radican en que, en comparación con el TLCAN, no son compromisos avalados por los congresos de los países. Por ello, no son “acuerdos de Estado” y se circunscriben a la cooperación de los gobiernos en turno. Hace frágil la cooperación el hecho de que ésta pudiera desmantelarse, sea porque un nuevo gobierno no suscribiera dichos compromisos, por oposición parlamentaria en alguno de los países o incluso por una fuerte presión de la opinión pública.

La frontera sur: un flanco vulnerable de la seguridad de México

El sexenio de Fox se inició con un audaz planteamiento para revitalizar las relaciones con los países de Centroamérica: el Plan Puebla Panamá (PPP).

²⁶ US-Mexico Binational Council, *U.S.-Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship. Recommendations for Policymakers*, México, Center Strategic and International Studies (CSIS) / Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), abril de 2004, p. 21.

Sin embargo, este proyecto no sirvió como catalizador para estrechar las relaciones, por: a) la falta de capital para las inversiones requeridas, b) la falta de respaldo —e incluso la abierta oposición— de un sector de la sociedad civil que lo criticó, tanto en Chiapas como en los países centroamericanos, por considerarlo un plan “neoliberal” que no respondía a los “intereses de los pueblos”, c) el conflicto en Chiapas, donde, como lo veremos más adelante, se “congeló” su solución mediante la negociación, d) el hecho de que los países centroamericanos negociaran un tratado de libre comercio con Estados Unidos sin involucrar a México o sin tomar en cuenta su opinión, y e) el debate suscitado en Centroamérica, entre Guatemala y Panamá, por algunos proyectos de México, como el de construir una refinería. Después del 11 de septiembre de 2001, al igual que en México, en Centroamérica se reciben presiones por parte de Estados Unidos para el reforzamiento de las fronteras. El peligro, para Estados Unidos, obedece a la existencia de comunidades de origen árabe en algunos países como Honduras y El Salvador; a la “porosidad” que se desprende de la frontera abierta en el Canal de Panamá; a los flujos casi sin control de personas que provienen del Caribe inglés; y a las facilidades existentes, debido a la corrupción, para que ciudadanos de otras regiones del mundo obtengan documentos de nacionalidad y así puedan transitar fácilmente entre los diferentes países centroamericanos.

Asimismo, la frontera sur de México es identificada como de alta afluencia de narcóticos, sobre todo en la región del Petén en Guatemala, Belice y las costas cercanas al estado de Quintana Roo. Fuentes militares de Estados Unidos señalan que el norte de Centroamérica y el sur de México son flancos vulnerables de la seguridad estadounidense.²⁷

Por la grave crisis económica que viven los países de Centroamérica, ha aumentado la migración de personas hacia el norte. Esto se agudizó con el paso del huracán Mitch por Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador en 1998. Igualmente, por razones vinculadas a la debilidad del Estado y la falta de profesionalización de los servicios de inteligencia y los cuerpos policíacos, se observa en los países centroamericanos un aumento inusitado del crimen organizado y común, y la presencia de nuevas formas de delincuencia transnacional, como la de las “maras”, y comienza a hablarse de amenazas emergentes en la región.²⁸ El jefe del Comando Sur de Estados Unidos sostuvo en enero de 2006 que el tráfico

²⁷ John A. Cope, “Una fórmula para proteger el acceso por el sur”, *Joint Force Quarterly* (versión en español), núm. 42 (verano de 2006).

²⁸ Nielan Barnes, “Resumen ejecutivo: pandillas juveniles transnacionales en Centroamérica, México y los Estados Unidos”, Red Transnacional de Análisis sobre Maras, México, ITAM, <http://interamericanos.itam.mx/maras/resumen.html>

de drogas de Colombia y Venezuela a Estados Unidos se realiza en su mayor parte por vía aérea, utilizándose para ello las pistas clandestinas del Petén y regiones del Caribe mexicano, como los estados de Quintana Roo y Campeche.²⁹

La frontera sur de México es un mosaico de ilegalidad, donde abundan las mafias de traficantes de personas, drogas y, recientemente, de armas pequeñas, así como contrabandistas de todo tipo. Otro factor es la corrupción de funcionarios gubernamentales mexicanos y guatemaltecos de bajo nivel que resguardan la frontera. No obstante los esfuerzos por combatir la corrupción, ésta no es fácil de eliminar en dependencias como el Instituto Nacional de Migración, Aduanas o la PFP, lo mismo que entre los miembros de los aparatos de seguridad pública del estado de Chiapas. Hay pruebas de extorsión a migrantes por parte de miembros de las fuerzas armadas responsables de los retenes y funcionarios de la Procuraduría General de la República. Esta corrupción es transnacional y de larga data, y en ella participan, como socios, funcionarios guatemaltecos. Esto ocurre en los ocho cruces fronterizos legales entre los dos países, sobre todo en el límite de Tapachula y Ciudad Hidalgo en México y Tecún Umán en Guatemala; en la frontera del altiplano (la ruta entre Comitán y Huehuetenango), y entre la zona selvática del Petén y el estado de Tabasco (por ejemplo, en el nuevo puesto de frontera en El Ceibo). De igual manera sucede en la frontera de México con Belice, tanto en los dos puntos legales de cruce, como a lo largo del río Hondo. La corrupción se inicia cuando las mafias ingresan personas e introducen productos ilegalmente, y continúa en los puntos de control en las carreteras mexicanas.

México ha firmado numerosos acuerdos de cooperación con Guatemala y Belice, con contenidos similares a los firmados entre México y Estados Unidos, para tener un mayor control de la frontera.³⁰ Las dificultades para que esos compromisos avancen de forma real en el resguardo de la frontera están dadas por las condiciones físicas de la región, básicamente la parte selvática y montañosa, por la deficiente cobertura de las instituciones y por las prácticas de corrupción. Retóricamente, existe el

²⁹ Presentación del general Craddock, comandante del Comando Sur de Estados Unidos, en la Conferencia "The Americas in the 21st Century: The Challenge of Governance and Security", organizada por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, el U.S. Army War College y el U.S. Southern Command, Miami, Florida, 1-3 de febrero de 2006.

³⁰ A su vez, los países de Centroamérica han firmado numerosos acuerdos de cooperación con Estados Unidos, especialmente para el combate al terrorismo. Se puede decir que estos compromisos fueron condición *sine qua non* para que se pudiera firmar el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos.

compromiso de los gobernantes de hacer legal la frontera sur de México, pero en los hechos ésta es un flanco vulnerable para la seguridad del país. La preocupación multinacional de seguridad se explica por el probable paso de personas de “nacionalidades restringidas”, principalmente de Medio Oriente y Asia.³¹ La prioridad es evitar el paso de terroristas de grupos islámicos y su asociación con las guerrillas colombianas, así como el tráfico de drogas y armas realizado por grandes organizaciones criminales como el cártel del Golfo, que ha reclutado entre sus filas a ex kaibiles guatemaltecos.

Un reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas señala que el conjunto de la región centroamericana presenta una elevada proclividad al desarrollo de formas criminales muy evolucionadas. Se menciona la hipótesis de que las actividades criminales están impidiendo el desarrollo económico y la gobernabilidad, debido a una alta incidencia de delitos como el tráfico de personas, drogas y armas de fuego, homicidios, secuestros, lavado de dinero y corrupción. Además, la población es proclive al desarrollo de culturas de violencia, por el reciente fin de los conflictos armados, y además porque la justicia penal y la eficiencia policiaca es muy limitada. En este informe se señala que los tres países que presentan estos problemas con mayor gravedad son Guatemala, Honduras y El Salvador, y que los países del istmo, al sur, observan menor incidencia respecto de los mismos. En las estadísticas que muestra el informe, en la mayoría de los casos, las expresiones cuantitativas más elevadas corresponden a Guatemala.³² Todo lo anterior afecta la seguridad de México de diversas formas, siendo una de las más visibles el paso de las pandillas juveniles de alta peligrosidad.³³

Chiapas, los conflictos sociales de alto impacto y la seguridad nacional

El último año del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1994) y todo el sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) es-

³¹ “Nacionalidad restringida” es un concepto empleado para establecer controles migratorios respecto de personas con pasaporte de países que tienen una elevada incidencia de narcotráfico. Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 se agregan ciudadanos de muchos países del Medio Oriente y Asia donde radican grupos terroristas, según el Departamento de Estado. De América Latina, los colombianos son incluidos en esta categoría.

³² Naciones Unidas, *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*, Nueva York, ONU, Oficina contra la Droga y el Delito, marzo de 2007.

³³ Wim Savenije, María Antonieta Beltrán y José Miguel Cruz, *Exclusión social, jóvenes y pandillas en Centroamérica*, San Salvador, FundaUngo / Woodrow Wilson Center, 2007.

tuvieron marcados por la crisis de Chiapas y los intentos –fallidos– de entablar negociaciones entre el gobierno y el EZLN. Durante el gobierno del presidente Fox, la crisis de Chiapas, si bien no tuvo una solución negociada entre las partes, sí redujo su efecto en la política nacional y redujo también su repercusión como asunto de “seguridad nacional”. Ello se debió en parte a un cambio acelerado de las élites políticas de la entidad, con la llegada del gobernador Pablo Salazar, en que el gobierno estatal dejó de ser la representación directa de los grupos oligárquicos tradicionales agrarios, que habían sido en buena medida los causantes de que el conflicto se polarizara y desembocara en un enfrentamiento armado, polarización observada en las últimas dos décadas del siglo xx. Igualmente, Salazar fue el primero en concluir su periodo de gobierno en 60 años en Chiapas, a fines de 2006. Entre los factores que ayudaron a la reducción del impacto del conflicto, se cuenta el desmantelamiento –aunque no total– de los grupos paramilitares que habían operado con gran impunidad entre 1986 y 1998,³⁴ hasta la llamada masacre de Acteal, en diciembre de 1997. Se redujo sustancialmente el respaldo de los gobiernos federal y estatal a dichos grupos. Otro factor es la estrategia del EZLN, que ha pasado por varias etapas desde el alzamiento de 1994. Lo común es que, a pesar de estar formalmente “en guerra” contra el Estado, en realidad desarrolla una estrategia de resistencia no militar. La estrategia del EZLN se puede dividir en tres fases que se detallan en el cuadro de la página siguiente.

La relación entre la crisis de Chiapas y la gobernabilidad del país se establece en la medida en que el EZLN, no habiendo levantado su declaración de lucha armada, lleva 13 años (1994-2007) sin realizar actos guerrilleros, dando un giro hacia formas de movilización y denuncia de las condiciones en el ámbito de los nuevos movimientos de protesta “altermundistas”. El vínculo entre el EZLN y la llamada “izquierda institucional” en México está muy fracturado, pero no por ello el EZLN representa una amenaza grave a la seguridad. Actualmente otros movimientos armados, como el del Ejército Popular Revolucionario (EPR), constituyen una amenaza mayor, aunque durante el sexenio de Fox tuvieron muy poca capacidad para realizar actos guerrilleros. Igualmente, aparecieron agrupaciones entre los movimientos populares, desde inicios del gobierno de Fox, que pusieron en entredicho la estabilidad

³⁴ En esos años los analistas hablaban de que Chiapas era una amenaza a la seguridad nacional, por la cercanía a América Central y por las condiciones similares en cuanto a nivel de vida y polarización política. Véase Sergio Aguayo, “Chiapas: las amenazas a la seguridad nacional”, México, Serie Estudios del CLEE, EST-006-86, junio de 1987.

Fases de la estrategia de lucha del EZLN³⁵

Etapa 1 1984-1994	1994-1996	Etapa 2 1996-2000	Etapa 3 2001-2003 2003-2005 2006
<p>Clandestinidad en la selva Lacandona.</p> <p>Base de apoyo en comunidades indígenas y campesinas.</p> <p>Organización armada foquista clásica marxista-leninista-maoísta.</p> <p>Sin relación con la izquierda institucional.</p> <p>Vínculos con organizaciones de base de la Teología de la Liberación.</p>	<p>Ampliación de base de apoyo a nivel nacional.</p> <p>Incorporación de las demandas indígenas en la agenda nacional en el marco del debate de la reforma del Estado.</p> <p>Identificación EZLN-PRD. Juego político donde ambos ganan.</p> <p>EZLN encuentra vía política en el sistema político sin pertenecer al mismo; el PRD incorpora a esa parte de la izquierda y gana mayor legitimidad en ese sector (de las minorías).</p> <p>Apoyo internacional.</p>	<p>Debate Acuerdos de San Andrés Larráinzar (1996-1997). Búsqueda de su cumplimiento por parte del EZLN.</p> <p>Proyecto Las Abejas.</p> <p>Paramilitarización como estrategia estatal de contención del EZLN hasta Acteal, diciembre de 1997.</p> <p>De 1998 a 2000 las negociaciones entre EZLN y gobierno quedan en punto muerto.</p> <p>Congelamiento y repliegue del EZLN.</p> <p>El tema Chiapas sale de la agenda político-electoral.</p> <p>La instancia de mediación es la Conai.</p>	<p>Caravana zapatista, marzo de 2001; 1111 representantes. Ley de Derechos Indígenas.</p> <p>Proyecto Caracoles.</p> <p>Se inicia proceso de distensión relativa de los gobiernos federal y estatal.</p> <p>Disminuye la acción paramilitar al mínimo.</p> <p>Aislamiento y reflexión. Mutación del EZLN hacia una fuerza antisistémica y antiglobalizadora. Búsqueda de nuevas bases de apoyo.</p> <p>Distancia creciente entre EZLN y PRD.</p> <p>Nuevos vínculos fuera del estado de Chiapas buscando liderar una izquierda "nueva".</p> <p>Se acerca y avala movimientos sociales que enfrentan al Estado. Movilización de calle.</p>

³⁵ Cuadro tomado de Tania Carrasco, Raúl Benítez Manaut y Armando Rodríguez Luna, "Chiapas: negociaciones de punto muerto y gobernabilidad político-social", *Pensamiento Propio*, núm. 23, enero-junio de 2006, pp. 75-76.

política del país, como la que bloqueó la comunidad de San Salvador Ateneo en el Estado de México en 2001, y posteriormente realizó actos de violencia, en 2006, o los movimientos sociales y políticos que actuaron en Oaxaca de forma muy radical en el primer semestre de 2006. Estos movimientos representan serias amenazas a la estabilidad del país, pero el ascenso de la protesta popular violenta también se debe a la incapacidad del Estado para encontrar formas de canalizarla. El Estado, ante la defensa legal del orden público, recurre a dos modalidades que limitan sus capacidades: el “dejar hacer” o el uso directo de la fuerza pública. El “dejar hacer” provoca que los movimientos sociales radicalizados causen gran destrucción, y al final el Estado opta por su contención, una vez que aquéllos han crecido en forma exponencial. El caso más notable durante el gobierno de Fox fue el alzamiento de una sección del sindicato de maestros y la conformación de la Alianza Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO). Esto mismo había sucedido con la huelga estudiantil de la UNAM entre abril de 1999 y febrero de 2000.

Inseguridad pública y su efecto en la seguridad nacional

La inseguridad ciudadana se ha vuelto problema de seguridad nacional en México. La población exige al gobierno mayor seguridad en todos los niveles, y las corporaciones de policía no logran resolver el problema de cómo actuar con eficacia contra el crimen organizado. Uno de los problemas es la desconcentración de las policías, que afecta notablemente su profesionalización. Existen 1 661 corporaciones policiacas, según el actual secretario de Seguridad Pública.³⁶ Cuando se inició el sexenio de Fox, casi la mitad de los elementos de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), eran militares. Evidentemente no había ninguna confianza en los policías civiles y se optó por la asistencia de las fuerzas armadas.³⁷ De igual manera, al crearse la PFP en 1998, su base fueron las fuerzas armadas.³⁸ Otro cuerpo policiaco, la principal creación durante el gobierno de Fox, resultó de la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) en 2002. El principal problema al comienzo, aparte de desarrollar un nuevo modelo policiaco, fue enfrentar la corrupción: en 2001, 7.61 % de los policías judiciales tenían procesos

³⁶ Genaro García Luna, *Contra el crimen. ¿Por qué 1 661 corporaciones de policía no bastan? Pasado, presente y futuro de la policía en México*, México, edición del autor, 2006.

³⁷ *Ibid.*, p. 53. Los militares en la PJF eran 1 094 en el año 2000.

³⁸ La Brigada Militar (militares de la Sedena destacados en la PFP) fue la que ingresó a la UNAM el 6 de febrero de 2000, siendo ésta la primera acción operativa de la PFP.

penales en su contra; en 2002, 3.64%; en 2003, 6.56%; y en 2004 y 2005 se suspendió a los policías de la AFI con cargos penales.³⁹

En 2005, en México existían 338 000 policías distribuidos de la siguiente manera:⁴⁰

Preventivos municipales	135 132	40.00%
Preventivos estatales	153 789	45.50%
Judiciales o ministeriales	27 602	8.20%
Preventivos federales	15 261	4.50%
Agentes federales de investigación	6 289	1.80%
Total	338 000	100.00%

Estas corporaciones policiacas no han logrado suprimir la comisión de delitos. Aunque las estadísticas oficiales muestran que la tendencia de los delitos no ha variado (y en algunos casos incluso han disminuido levemente en los últimos 20 años), la población percibe esto como un grave asunto de seguridad personal, atribuible a la ineficiencia del Estado, y desconfía de las instituciones gubernamentales en casi todos los niveles; incluso se ha vuelto motivo de una demanda política.

Como se observa en el siguiente cuadro,⁴¹ entre 1997 y 2005 los delitos del fuero federal, básicamente el narcotráfico, han aumentado, mientras que los del fuero común se han reducido.

Delitos denunciados por cada 100 000 habitantes:

	1997	2005
Fuero federal	0.78	0.86
Fuero común	15.78	13.53

Los delitos del fuero federal en 1997 fueron 73 913, y en 2005 ascendieron a 89 530. Sobresale el aumento de los delitos contra la salud (narco-

³⁹ García Luna, *op. cit.*, pp. 78-80.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 106.

⁴¹ Las estadísticas de los delitos están tomadas de Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, México, 2006, p. 579.

tráfico): en 1997 se cometieron 21 000, y en 2005, 38 000. De igual manera los fraudes aumentaron de forma importante. En 1997 se cometieron 393 fraudes del fuero federal, y en 2005, 997. Del fuero común, los fraudes ascendieron en 1997 a más de 43 000, y en 2005, a más de 56 000. Donde las instituciones policiacas de investigación respondieron con eficacia fue en el combate al secuestro (a cargo de la AFI); en 2000 se cometieron 591 secuestros y la cifra bajó a 323 en 2005. Otro descenso importante es el de los homicidios; en 1997 se cometieron 35 000, mientras que en 2005 se redujeron a 26 000.

Estos datos presentados por el gobierno deben ser interpretados con reserva. Hay investigaciones que señalan una brecha importante entre la estadística oficial y la cifras reales, diferencia que se explica por la ausencia de denuncias, ya sea por temor o simplemente porque no se confía en el resultado de las investigaciones. Por ejemplo, hay encuestas que señalan que, por cada cien delitos registrados en las estadísticas, se cometen realmente 826.⁴² Además, esta brecha entre la cifra blanca y la negra se observa en las percepciones de la población. A nivel nacional, siete de cada diez habitantes de las principales ciudades del país dicen sentirse inseguros, de acuerdo con una encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) realizada en 2005. En el Distrito Federal la situación es aún más preocupante. Nueve de cada diez personas se sienten inseguras, y tres de cada diez han sido víctimas de algún delito, mientras que en el resto del país la relación es de dos por cada diez personas.⁴³

Uno de los principales debates es sobre el empleo de los militares y el despliegue de estrategias de mano dura.⁴⁴ La mayoría de los análisis señalan que, para combatir el crimen común, la mano dura no es la solución, sino estrategias de acercamiento comunitario, profesionalismo, honestidad e incluso la participación ciudadana activa. El problema en México es que la mano dura siempre se identifica con el empleo de las fuerzas armadas y posibles violaciones de derechos humanos. En cambio, el debate es más intenso en relación con las estrategias hacia el crimen organizado: "Con

⁴² Rafael Ruiz Harrell, "Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México", en René Jiménez Ornelas (coord.), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, México, UNAM, 2006, p. 203.

⁴³ Luis de la Barreda y Cecilia Sayeg, "Análisis de la percepción de inseguridad ENSI-4 urbana", México, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, 2006. http://www.icesi.org.mx/propuestas/analisis_de_la_percepcion_de_inseguridad.asp

⁴⁴ La población tiene una elevada confianza en las fuerzas armadas. Éstas, después de las universidades, son las instituciones que generan mayor confianza en México. Por ello el gobierno recurre frecuentemente a ellas. Véase Consulta Mitofsky, "Índice de confianza en instituciones", México, agosto de 2006, p. 4. En esta encuesta las universidades reciben 8.0 de confianza (sobre 10), el ejército 7.9 y la iglesia 7.8.

excepción del crimen organizado, que en muchos casos requiere de una respuesta dura, las autoridades se equivocan al creer que controlar la delincuencia es asunto de armas, patrullas o más agentes policiacos. La verdad es muy simple, controlar la criminalidad del orden común es sobre todo asunto de buen gobierno.”⁴⁵

Seguridad nacional y narcotráfico

El narcotráfico es la causa del aumento de los delitos del fuero federal. Es un fenómeno que en su variable de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola tiene muchos años de estar presente.⁴⁶ Lo que transformó el tráfico de drogas en un crimen de alto impacto, con creciente repercusión social, fue el ingreso al mercado de la cocaína proveniente de los Andes, desde los años setenta. A partir de los noventa, como producto del narcotráfico, se consolidan las grandes organizaciones criminales en cuanto factores de poder real en México.⁴⁷ Estas organizaciones criminales participan de una especie de transnacionalización empresarial, donde la cocaína se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marítimos y terrestres, y se consume en Estados Unidos, configurando así redes transnacionales.⁴⁸

A fines del gobierno de Fox, el secretario de Seguridad Pública, Eduardo Medina Mora, señaló que no hay zona del país que esté libre del crimen organizado. Según el secretario, el negocio es del orden de los 8 500 millones de dólares (aproximadamente uno por ciento del PIB). Uno de los principales elementos aquí es la corrupción policial. Medina Mora afirmó que en Michoacán o en Nuevo Laredo, así como en Baja California, los cuerpos policiacos locales estaban totalmente penetrados por el narcotráfico hacia el año 2006.⁴⁹ Dada la dimensión que ha adquirido el fenómeno, el funcionario sostiene que el narcotráfico es un grave problema de seguridad nacional, por la forma como erosiona al Estado: “...es un problema de seguridad nacional, porque hay una amenaza a las estructuras de seguridad

⁴⁵ Rafael Ruiz Harreli, “Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México”, *op. cit.*, p. 209.

⁴⁶ Luis Astorga, “México: tráfico de drogas, seguridad y terrorismo”, en René Jiménez Ornelas (coord.), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*, *op. cit.*, p. 115.

⁴⁷ Sergio García Ramírez, *Delincuencia organizada*, México, Porrúa / Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002.

⁴⁸ John Bailey y Roy Godson (eds.), *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000.

⁴⁹ “Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública”, *Enequis*, núm. 36, 9 de octubre de 2006, p. 27.

del Estado, aunque sea a nivel municipal y estatal. Podemos hablar desde luego de estructuras federales, pero con un colapso municipal y estatal”.⁵⁰

Si las estructuras municipales y estatales están colapsadas, entonces sólo queda el recurso del gobierno federal. La lista de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente a todo lo que se denomina el gabinete de seguridad. Constitucionalmente esta labor corresponde a la PGR, pero, debido al crecimiento y expansión del delito, participan de forma directa seis dependencias federales: la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública (sus unidades de inteligencia, la PFP y el sistema federal penitenciario), la Secretaría de Salud (para el combate a las adicciones y el consumo), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (principalmente contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria) y la Secretaría de Gobernación, por medio del Cisen. La PGR, a su vez, dedica casi 80% de sus estructuras al combate al narcotráfico. Entre las más importantes están la AFI, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (principal institución que realiza inteligencia en la PGR) y la Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas.⁵¹ Además, para la cooperación internacional, interviene de forma destacada la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En México se observa una guerra sin precedentes entre los cárteles por el control de las plazas. En 2005, los asesinatos entre bandas rivales ascendieron a 1 543; en 2006, a casi 1 600.⁵² El mayor abastecimiento se registra en las costas del Pacífico Sur, en Oaxaca y Guerrero, proveniente de Colombia, y en la península de Yucatán y en Veracruz, proveniente de Venezuela y Brasil. En cuanto al tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén, en Guatemala. La PGR informa que en 2005 existían siete grandes cárteles: Tijuana, Colima, del Golfo, Juárez, Sinaloa, Oaxaca y del Milenio.⁵³ Hacia 2006, el poder de los cárteles se mostraba de la siguiente manera: el de Tijuana, con el control del mayor mercado de consumidores, que está en California. El cártel del Golfo, que controla Tamaulipas y maneja la exportación hacia el suroeste de Texas. La llamada “Federación de Cárteles”, que abarca Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango,

⁵⁰ *Ibid.*, p. 30.

⁵¹ Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, México, Aguilar, 2007, p. 134.

⁵² Stratfor, *Drug Cartels: The Growing Violence in México*, Austin, 2006, p. 2 (www.stratfor.com). En el primer semestre de 2007 se registró más de mil asesinados.

⁵³ Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, *op. cit.*, p. 135.

Nayarit y Quintana Roo. Se distinguen territorios en disputa en Jalisco, Michoacán, Guerrero y Veracruz, que es donde se registran los más altos niveles de violencia, precisamente por ser áreas peleadas por los diferentes cárteles.⁵⁴ Las distintas fuentes de información señalan que el cártel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Vicente Fox.

En el sexenio foxista, entre el año 2000 y el 2005, fueron detenidas 60 000 personas por delitos contra la salud. Sin embargo, sólo 15 de ellas resultaron líderes de los cárteles; 50 capturados pertenecían a las estructuras financieras de los mismos, y sólo 71 eran sicarios. En otras palabras, la mayoría de los detenidos correspondían a la cadena inferior de distribución o eran campesinos cultivadores.⁵⁵

El narcotráfico en México ha causado una especie de “Estado de terror”, pues tanto la acción de los cárteles como las estrategias del gobierno han generado espirales de violencia. Las necesidades del gobierno federal son recuperar el control de ciudades ocupadas totalmente por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en 2005. Otro factor es la incorporación de prácticas de sicariato, propias de Colombia o Guatemala. Aparecen ex militares guatemaltecos que fueron miembros de las unidades especiales del ejército de ese país. Estos ex kaibiles se supone que entrenan a los sicarios de los diferentes cárteles. De igual manera, ex integrantes del ejército mexicano, conocidos como zetas, intervienen para entrenar y realizar las acciones más importantes de los cárteles.⁵⁶

Una de las estrategias empleadas por el gobierno federal mexicano es desplegar operativos donde principalmente intervienen fuerzas militares. En el gobierno de Fox el más importante esfuerzo lo constituyó el operativo “México Seguro”, a partir del 11 de junio de 2005. Este operativo, que se inició en Nuevo Laredo, tuvo por objeto remover a 700 policías locales coludidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los zetas y los cárteles, el 26 de junio de 2005 se encontraron 44 secuestrados que estaban retenidos por tales policías.⁵⁷ Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y sólo puede enviar fuerzas de forma temporal, debiendo retirarlas después, por lo que el lugar objeto del operativo regresa al control de los cárteles.⁵⁸

⁵⁴ Stratfor, *Drug Cartels: The Growing Violence in México*, op. cit., p. 5.

⁵⁵ Sergio Aguayo, *Almanaque mexicano 2007*, op. cit., p. 136.

⁵⁶ Laurie Freeman, “State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs”, WOLA, junio de 2006, p. 4.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

⁵⁸ Javier Cabrera, “Cuestionan la efectividad del México Seguro”, *El Universal*, 28 de mayo de 2006.

Reflexiones finales

Uno de los grandes debates en la actualidad es el de la relación existente entre seguridad nacional, democracia y gobernabilidad. El primer reto se dirigió hacia las fuerzas armadas, pues el PRI había sido su creación y se había dado una convivencia armónica durante siete décadas entre el presidente y las instituciones castrenses. Incluso el traspaso de poder a los civiles en 1946 ocurrió sin mayores tensiones. En la relación cívico-militar, a pesar de que no se evolucionó hacia la democratización del proceso de toma de decisiones, los militares asumieron el cambio de partido en el gobierno sin sobresaltos. Se adaptaron rápidamente a la nueva situación, y sólo ejercieron su poder de veto cuando realmente pensaron que se les podía afectar, como en el asunto de la comisión de esclarecimiento de los hechos del pasado, o cuando no se acoplaban algunas propuestas a su ideología, como en el caso del posible envío de tropas a misiones de paz. Igualmente, no han dado pasos hacia la unificación del comando y la planificación militar, siendo México uno de los pocos países que no tiene Estado mayor conjunto de las fuerzas armadas, y se opusieron rotundamente, principalmente el ejército, a la creación de un ministerio civil de la defensa. Estos temas estuvieron sobre la mesa de discusión en 2001, pero después se logró desplazarlos del gobierno de Fox e incluso de los medios de comunicación. Las fuerzas armadas, sin embargo, han abierto poco a poco sus puertas a la democratización, al franquear las de sus centros educativos a civiles y al ampliar la incorporación de mujeres; también han cambiado la forma de comunicación, ahora a través de las páginas web, etc.⁵⁹ Por vez primera en su historia institucional, como un avance importante, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y el Estado Mayor Presidencial hicieron públicos sus objetivos institucionales, sus misiones principales y la distribución general de sus fuerzas. Las publicaciones no llegan a ser lo que se denomina un “libro blanco”, pero sin duda representan un progreso, sobre todo en comparación con el hermetismo anterior.⁶⁰

Al igual que en muchos países, la seguridad nacional de México ahora está determinada en su mayor parte por fenómenos transnacionales. El narcotráfico y el crimen organizado son los más claros.⁶¹ Otros fenómenos

⁵⁹ Véanse los detalles de este proceso en Roderic Ai Camp, *Mexico's Military on the Democratic Stage*, Washington, csis-Praeger, 2005.

⁶⁰ *El Estado Mayor Presidencial. Cumplir con institucionalidad*, México, Presidencia de la República, 2006; *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, México, Sedena-FCE, 2005; *Armada de México: compromiso y seguridad*, México, Secretaría de Marina-FCE, 2005; *Libro de políticas de la Armada de México*, México, Armada de México, 2004.

⁶¹ Véase Arlene Tickner, *Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecu-*

son los llamados *intermésticos*, que a la vez que son internos tienen causas y consecuencias transnacionales. Es el caso en México de la crisis de Chiapas, o incluso de la inseguridad pública, pues la incapacidad del Estado para enfrentar algunos problemas es evidente. México, lo mismo que otros países de América Latina, vive problemas de debilidad institucional que pueden provocar una regresión en cuanto a su proceso político de democratización, y afectar su modernización y su crecimiento económico. Otros asuntos que no son tratados en este ensayo, ameritan una mención. Por ejemplo, la forma como han golpeado a sectores de población vulnerable los desastres naturales, factor que también se ha vuelto asunto de seguridad nacional y que es atendido principalmente por las fuerzas armadas.

La confusión existente en el empleo del término seguridad nacional seguirá presente en México, pues no se vislumbra en el corto plazo un interés por parte del Estado en definirla conceptual o legalmente, o en aplicar políticas coherentes a través de sus diversas dependencias. En México existe dispersión, falta de cooperación institucional y desconfianza entre unas dependencias y otras. De igual manera, en el país la cooperación internacional para otorgar seguridad es otro debate no concluido. Lógicamente la contradicción principal se da con Estados Unidos. ¿Se debe cooperar con esta nación? ¿Se deben compartir conceptos, por ejemplo, el relativo a la guerra al terrorismo? Y, en sentido inverso, ¿se debe recibir cooperación de ese país y para qué?

En materia de política exterior también hay muchas interrogantes. A la fecha han ganado la batalla los que postulan el aislamiento internacional en materia de seguridad. Esa batalla se da en el interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las fuerzas armadas, el Poder Legislativo, los partidos políticos e incluso los medios de comunicación y la academia. Es uno de los elementos que se podrían transformar en un futuro cercano.

El debate sobre la seguridad nacional en México, a inicios del siglo XXI, se centra en la eficiencia de las instituciones para enfrentar los problemas. Esto atañe a los servicios de inteligencia, la diplomacia, el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero ahora en paralelo con la democratización y gobernabilidad del país. También la sociedad civil tiene responsabilidad en la seguridad nacional.⁶² En otras palabras, el paradigma cambió. En el siglo XX era

rity. *Coping with Crisis*, Washington, International Peace Academy, 2007; y Francisco Rojas Aravena, *El crimen organizado internacional. Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, Flacso, 2006.

⁶² La sociedad civil la entendemos de forma amplia: empresarios, academia, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales (ONG); incluso existe una sociedad civil transnacional que influye en México. Un caso notorio fue la crisis de Chiapas, en la que se hicieron presentes sectores internacionales de la sociedad civil, como la prensa, las iglesias, la

responsabilidad estatal, ahora es una responsabilidad compartida. Antes la seguridad nacional era sólo *nacional*, ahora es *interméstica*. En el siglo xx el Estado no creyó necesitar la cooperación, ni del extranjero ni de la sociedad civil; ese error, en parte, hizo crecer el delito y el crimen organizado. En la actualidad la cooperación internacional es imprescindible.

Cruz Roja, etc. Los organismos internacionales como la ONU y la OEA tienen oficinas dedicadas a la interacción y retroalimentación con la sociedad civil y ONG; el gobierno de México no las tiene y sus relaciones son informales.