

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

*Abelardo Rodríguez Sumano*⁸

39

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

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

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

⁸ Universidad de Guadalajara.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Democracia, crímenes del pasado y seguridad nacional

Javier Treviño Rangel¹⁶

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

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