

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

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

6. Democracia, crímenes del pasado y seguridad nacional

*Javier Treviño Rangel*¹⁶

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

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

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

Democratización y ajuste de cuentas

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

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

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

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

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

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

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

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

Seguridad y crímenes del pasado: enclaves autoritarios

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Fiscalía Especial: manual de impunidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴ PGR/Femospp/ 011/2002, p. 8708.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La seguridad posautoritaria

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

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

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

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

⁴¹ *Reforma*, 26 de febrero de 2006.

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

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

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

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

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

7. Inteligencia y seguridad nacional

*Luis Herrera Lasso*⁴⁶

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

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

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

⁴⁶ Director Grupo COPPAN.