
III. MÉXICO: SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA Y NUEVOS DESAFÍOS EN EL SIGLO XXI

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA

Una diferencia notable de México con el resto de América Latina es que fue uno de los países más estables del continente en los años de la Guerra Fría. Ello se debió a la solidez de su sistema político autocrático, presidencialista y vertical.¹ En el siglo XX México sólo vivió un golpe de Estado: el perpetrado contra el presidente Francisco I. Madero el 22 de febrero de 1913.² En los años inmediatos posteriores a la revolución, el país vivió una lucha entre los caudillos donde prácticamente todos murieron en el poder, o al intentar acceder a él. De igual manera, hubo movimientos contrarrevolucionarios armados muy importantes, como la guerra cristera, entre 1926 y 1929. En los años treinta del siglo XX, la revolución se consolida, se institucionaliza, el partido que diseñan los caudillos comienza a echar andar la maquinaria del poder, y el país diseña las reglas para hacer funcionar el sistema político, tanto las escritas como las no escritas, que van a ser vigentes hasta el año 2000. El eje de la estabilidad política se dio con la construcción del partido y sus sectores. Este fenómeno *sui generis* de sistema político presidencialista y corporativo–populista también se intentó construir en países como Brasil, Perú y Argentina; sin embargo, los caudillos y el sistema heredado de ellos, no lograron permanecer en el poder como en el caso mexicano.

En términos de las misiones de las fuerzas armadas, México tiene similitudes y diferencias con otros países de América Latina. Aunque la misión fundamental se mantiene –la defensa de la soberanía–, las misiones de seguridad interna siguen siendo la principal prioridad operativa de los ejércitos, con la excepción de Argentina y, en menor medida, Chile y Uru-

guay.³ Por todo lo anterior, a fin de siglo se observan nuevas misiones, pues no en todos los países aparecen de forma simultánea. En algunos casos estas misiones no son nuevas, pero cambia el eje gravitacional de acción de las fuerzas armadas (como la guerra contra el narcotráfico) y también la estructura organizativa de los ejércitos se transforma para enfrentar los nuevos desafíos. Después del 11 de septiembre de 2001, el combate al terrorismo internacional, principalmente el de origen islámico radical, se vuelve otra prioridad. En la Conferencia Especial sobre Seguridad, organizada por la OEA los días 27 y 28 de octubre de 2003 en México, se enunció un gran listado de amenazas, algunas de las cuáles corresponde enfrentar a las fuerzas armadas. Entre las principales amenazas a la seguridad están:

1. El terrorismo, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos financieros, y el tráfico ilícito de armas.
2. La pobreza extrema y la exclusión social.
3. Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH-SIDA.
4. La trata de personas.
5. Los ataques a la seguridad cibernética.
6. El transporte de materiales peligrosos.
7. La posesión de armas de destrucción masiva por terroristas.⁴

De estas amenazas a la seguridad, sólo un conjunto de ellas corresponde a las fuerzas armadas enfrentarlas. Por ello, las fuerzas armadas, en su acción cotidiana, asumen nuevas tareas que se agregan a las tradicionales. Así, las misiones de las fuerzas armadas a inicios del siglo XXI en América Latina son:⁵

1. Defensa de la soberanía (territorio). Misión constitucional básica en todos los países. En términos generales se han resuelto la mayoría de los diferendos fronterizos mediante negociaciones bilaterales, aunque quedan por resolver algunos conflictos limítrofes en aguas territoriales. Los conflictos fronterizos y las amenazas de enfrentamiento entre naciones que comparten fronteras fueron las causas principales de las carreras armamentistas subregionales.

2. Integración y comunicación del territorio. Esta misión se dio en casi todos los países durante los siglos XIX y el XX, por las deficiencias de las estructuras de comunicación. Actualmente esta misión sigue siendo crucial para Brasil, por la necesidad de integrar la región amazónica y evitar una posible tendencia autonómica en esa región.⁶
3. Seguridad colectiva en tres niveles: mundial, hemisférica y regional. Preparación de fuerzas de mantenimiento de paz.⁷
4. Contrainsurgencia, como continuación de la estrategia contra el comunismo durante la Guerra Fría. Actualmente sólo sigue vigente en Colombia, y en menor medida en Perú.
5. El activismo político se reformula como misión. Se reduce en casi todo el Cono Sur y Centroamérica. Se amplía de forma directa en Venezuela.
6. Modernización tecnológica (es parte de la nueva profesionalización), por ejemplo guerra electrónica (ejércitos de América del Sur) y adquisición de armas convencionales modernas (los programas de modernización del equipo aéreo y naval en Chile). La guerra contra el narcotráfico en una modalidad (intercepción aérea y naval) se adapta a la guerra electrónica.
7. Protección de la población civil ante desastres naturales. Ésta es una modalidad muy importante en México, Centroamérica y el Caribe. Se puede considerar una misión humanitaria.
8. Lucha contra el separatismo territorial potencial y por una ampliación de derechos de territorialidad (Bolivia).
9. Lucha contra el terrorismo: exógeno (colaboración principalmente en el nivel de inteligencia y despliegues disuasivos de fuerzas, por ejemplo en la región denominada Triple Frontera) y endógeno en el caso de Colombia y Perú.
10. Lucha contra el narcotráfico (México, Centroamérica, Caribe y países andinos).⁸
11. Responsabilidad de colaborar o realizar de forma directa la seguridad pública.⁹
12. Actividad empresarial: institucional y a nivel individual (Cuba, Nicaragua, Honduras y Ecuador).

13. Defensa de los recursos naturales. Muy importante en México y Brasil.
14. Desarrollo de campañas de salud, educación, etcétera (acción cívica o labor social). Ésta es muy importante en México.
15. Actividades de inteligencia. Todos las fuerzas armadas tienen sus propios sistemas de inteligencia (sección segunda), pero en muchos países participan de forma importante en los sistemas de inteligencia civiles.
16. Guerra contra el crimen organizado.¹⁰

De estas 16 misiones, las fuerzas armadas mexicanas realizan las siguientes:

1. Defensa externa.
2. Integración y comunicación territorial.
3. Contrainsurgencia.
4. Modernización tecnológica. Se está planteando con mucho énfasis para fortalecer la guerra contra el narcotráfico.
5. Protección de la población civil ante desastres naturales.
6. Lucha contra el terrorismo (en el nivel de inteligencia).
7. Guerra contra el narcotráfico.
8. Seguridad pública.
9. Defensa de los recursos naturales.¹¹
10. Acción cívica.
11. Actividades de inteligencia.
12. Guerra contra el crimen organizado.

Así, las fuerzas armadas mexicanas no participan en esquemas activos de seguridad internacional, ni realizan activismo político abierto, aunque tienen un peso político muy importante. Una ventaja es que México no tiene ningún planteamiento de separatismo territorial, y las fuerzas armadas no realizan actividades empresariales significativas, fuera del ámbito de la industria militar de abastecimiento propio.

La polémica sobre la acción de las fuerzas armadas para responsabilizarse de algunas de estas misiones surge en el nivel de las realidades nacionales, y la sugerencia para asumir estas labores por otros ejércitos, básicamente por el de Estados Unidos. Las misiones internas se realizan por las fuerzas armadas debido a la debilidad de las instituciones civiles (en casi todos los países se da en el nivel de la seguridad pública). Por ello, las misiones se deben de analizar con el siguiente desglose de importancia:

1. Cuáles son constitucionales en cada país.
2. Misiones que, sin ser constitucionales, son “positivas” (para la nación, el Estado o la población).
3. Misiones que son cuestionadas por la población.
4. Misiones desarrolladas por presión internacional.

Dependiendo de cómo enfrentan las fuerzas armadas de América Latina estas misiones, se habla de países que están en proceso de desmilitarización y otros que viven fenómenos de militarización. La forma en que se definen las misiones determina el nivel de profesionalización de las fuerzas armadas. En ese sentido, un ejército se “profesionaliza” si sus misiones se acoplan a su profesión, o sea: si se circunscriben al ámbito de la defensa de la nación, y poco a poco dejan de realizar tareas no militares.¹² Se supone que, en un contexto de democracia, el “tipo ideal” de democratización se orientará a cambiar las misiones, llegando a lo que se entiende por un “militar posmoderno”.¹³ Sin embargo, este esquema está lejos de darse en América Latina y México. Por ello, la realización de misiones internas, que en esencia son “civiles”, puede ser un elemento que actúe en contra de la profesionalización de las fuerzas armadas mexicanas, principalmente del ejército.¹⁴ El factor decisivo depende de la construcción institucional civil, con reglas democráticas de supervisión y con profesionalidad.¹⁵

Los países que viven procesos de desmilitarización reducen sus efectivos y se da la salida de las instituciones militares de la tradicional tutela política del aparato del Estado, como en América Central después de los conflictos civiles, y en América del Sur. En muchos casos la nueva militarización se da por el deterioro de la seguridad pública, debido a que los cuerpos policíacos son notablemente ineficaces. También donde prevale-

cen movimientos armados de izquierda o guerrilleros las fuerzas armadas continúan teniendo actividades importantes (Colombia y, en menor medida, Perú). Igualmente, la militarización se da para hacer más eficaz el combate al narcotráfico (México, Ecuador, Bolivia, Colombia y Centroamérica), o por la existencia de movimientos armados. En México se da en los estados de Chiapas y Guerrero, y por la reaparición de la actividad de sabotaje a la infraestructura por parte del grupo armado Ejército Popular Revolucionario, EPR.

Es importante tener presente que esta nueva “militarización” es diferente de la época de la Guerra Fría, pues no implica ruptura del orden constitucional, sujetándose las fuerzas armadas a los poderes constitucionales legalmente establecidos. Esto se observa en todos los casos. En México se ha hablado de una significativa “militarización” promovida desde el nivel presidencial, para enfrentar al narcotráfico desde el cambio de gobierno en diciembre de 2006.

HISTORIA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA GOBERNABILIDAD: AUTORITARISMO EXITOSO

Los militares triunfantes de la revolución construyeron un régimen político exitoso en términos de seguridad nacional. El Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929 por el general Plutarco Elías Calles, imitando estructuras similares en Europa (Italia, Unión Soviética, Alemania, Francia), logró levantar una sólida estructura partidaria–corporativa. A ello se le agrega el llamado populismo, basado en el liderazgo carismático del presidente Lázaro Cárdenas (1934–1940) y el gobierno a través de los “sectores”: campesino, obrero, popular y militar. Así, cuatro fueron los elementos fundamentales del análisis de la seguridad nacional:

1. La seguridad del país se vinculó estrechamente con la estabilidad política, y ésta con la reproducción de la elite política derivada de la revolución.
2. Fue más importante la gobernabilidad y estabilidad que la construcción de un sistema político democrático; se sacrificó democracia por la seguridad.

3. Se identificó la seguridad con la defensa de la soberanía, mediante el desarrollo de una cultura nacionalista, hecho realidad a través del sistema educativo nacional y los medios de comunicación. Este nacionalismo es mucho más pronunciado en las escuelas militares.
4. Los vectores externos de la seguridad nacional se vincularon con las fronteras, principalmente la relación con Estados Unidos y, en menor medida con Guatemala, Cuba y Centroamérica.

En lo que respecta a lo militar, en el periodo de institucionalización de la revolución, entre 1930 y 1945, tres fenómenos determinaron la orientación de la profesionalización de las fuerzas armadas y las nuevas relaciones cívico–militares. En primer lugar, la creación de instituciones para profesionalizar a las fuerzas armadas, principalmente el sistema educativo militar, cuya base ahora son las escuelas de oficiales, como la Escuela Superior de Guerra. Posteriormente, como segundo elemento se dio la nacionalización del petróleo en 1938, que consolidó el elemento central de la cohesión y unidad de las fuerzas armadas: el “nacionalismo”. Finalmente, como tercer factor decisivo, está el estallido de la segunda guerra mundial y el apoyo que México dio a los aliados, principalmente a Estados Unidos. Esto determinó una configuración contradictoria de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, como aliado estratégico, pero no incondicional en todas las circunstancias, como fue evidente durante la Guerra Fría, donde México no compartió las formas de combatir al comunismo en América Latina.

Lo anterior implicó construir un complejo sistema de interacciones militares y políticas. Se estableció una relación cívico–militar *sui generis*, donde el poder se distribuyó de forma simétrica entre aquellos que triunfaron en la revolución (los militares) y sus descendientes (los civiles). Con ello, en conjunto, se identificó al régimen de la Revolución Mexicana con la seguridad nacional, dando como resultado un proceso de desmilitarización de presupuestos y hombres en armas, desde el fin de la etapa armada de la revolución, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Egresos del gobierno federal destinados al ejército 1925–1960¹⁶ (en porcentajes)

1925	27.41
1930	26.32
1935	20.85
1940	19.07
1945	14.89
1950	10.00
1955	7.98
1960	5.38

Consolidada la institucionalidad del país en la segunda mitad del siglo XX, se da un ciclo de gradual desmovilización de tropas y la reducción de éstas en relación con la población entre 1940 y 1980, y posteriormente un aumento de las tropas movilizadas en las fuerzas armadas, regresando en el año 2000 a los niveles de 1940, como se muestra en el cuadro 2:

Cuadro 2. Efectivos de las fuerzas armadas mexicanas 1940-2000¹⁷

1940:	50,000 efectivos	(1 por cada 393 habitantes)
1950:	50,000 efectivos	(1 por cada 515 habitantes)
1960:	55,000 efectivos	(1 por cada 684 habitantes)
1965:	60,750 efectivos	(1 por cada 702 habitantes)
1970:	67,100 efectivos	(1 por cada 718 habitantes)
1975:	82,000 efectivos	(1 por cada 687 habitantes)
1980:	90,300 efectivos	(1 por cada 746 habitantes)
1985:	166,000 efectivos	(1 por cada 475 habitantes)
1990:	192,994 efectivos	(1 por cada 437 habitantes)
1995:	225,200 efectivos	(1 por cada 413 habitantes)
2000:	240,000 efectivos	(1 por cada 400 habitantes)

La clave de la seguridad nacional después de la Segunda Guerra Mundial fue el establecimiento de relaciones civiles–militares estables.¹⁸ Los militares entregaron el poder en 1946 a los civiles, que incluso fueron más nacionalistas que los propios militares, debido a que debían mostrar su lealtad al proyecto de la revolución. Sin embargo, de forma paradójica, primero se desmilitarizó la presidencia de la República, cuando llegó Miguel Alemán en 1946 a asumir la responsabilidad. El PRM, transformado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) el mismo año, siguió controlado por los militares de forma directa hasta los años sesenta, a través del liderazgo de los dos militares–políticos más influyentes en el país en aquellos años: Rodolfo Sánchez Taboada y Alfonso Corona del Rosal. Por eso no es de extrañar la estructura vertical, autoritaria y clientelar del partido, así como la lealtad y disciplina de sus miembros. En otras palabras, mediante disciplina y lealtad militares, el partido garantizó la estabilidad del país y logró enfrentar las disidencias de todo tipo con éxito.

En lo externo, los caudillos que ganaron la revolución no fueron los agraristas utópicos como Emiliano Zapata. Triunfaron los líderes del norte, acumularon gran poder debido a la vecindad de sus teatros de operaciones con la frontera con Estados Unidos, de donde se abastecían de armas y dinero. Por ello, a pesar de que la revolución estalló en el sur (el pronunciamiento de Puebla y los levantamientos agrarios de Morelos), terminó en el norte. Ello explica la gran contradicción de la revolución: se escribe el Artículo 27 de su texto, relativo a la soberanía, la propiedad de la tierra y el subsuelo, pero no se aplica lo respectivo a las inversiones extranjeras en energía y minas sino hasta 1938, veintiún años más tarde. Sólo hasta que llegó a la presidencia un *no norteño*, Lázaro Cárdenas, es que se aplicó a cabalidad la expropiación de las inversiones extranjeras relativas al petróleo. Sin embargo, con Estados Unidos, el respeto a la Ley de Minas de 1889 por los revolucionarios norteños, cuando culminaron los enfrentamientos, llevó a que el gobierno del poderoso vecino del norte reconociera a los revolucionarios triunfantes en 1923, a través de los llamados Tratados de Bucareli.

México, no tuvo ningún importante conflicto militar con otro país durante el siglo XX. Ello se debe a que las fronteras terrestres fueron fija-

das durante el siglo XIX con Estados Unidos, Guatemala y Gran Bretaña. No quedó ningún territorio en disputa. Hacia el norte, la línea de la frontera se fijó después de la guerra–invasión de Estados Unidos a México en 1847, aceptando México ceder el territorio de Texas, Nuevo México, Arizona y California en 1848 mediante los Tratados de Guadalupe–Hidalgo. Con Guatemala se resolvieron las disputas en 1882, quedando pendiente el reconocimiento de Guatemala al territorio de Honduras Británica (Belice). México igualmente reconoció los derechos de Gran Bretaña sobre sus territorios en Centroamérica a fines del siglo XIX. Esto hace que no exista ninguna carrera armamentista de México con ningún país vecino. Además, la relación existente entre el territorio, la población y el poder nacional de los vecinos hace imposible una carrera de armamentos.¹⁹ Con Estados Unidos la diferencia de poder económico y militar es muy grande, por lo que sería imposible querer igualar su poder militar. Con Guatemala y Belice es inversa la proporción. En la última década del siglo XX se observó en México un desmantelamiento gradual de las estructuras verticales y autoritarias del sistema político. Ello derivó en un proceso de debilitamiento del Estado, principalmente por su incapacidad para afrontar el crimen organizado y la inseguridad pública. Estos dos fenómenos son el aspecto crucial que amenaza a la seguridad nacional en la primera década del siglo XXI, y demuestra las dificultades del Estado mexicano para afrontar estos problemas en un contexto de democracia.

El debate que también ha provocado intensas discusiones, e incluso mantiene dividida a la opinión pública, el Congreso, a los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a los oficiales de rango superior y medio de las Secretarías de Defensa Nacional y Marina, son las interacciones y vínculos entre la seguridad nacional y las seguridades hemisférica y global. Un país del tamaño estratégico de México, el tercero en población en el hemisferio y el cuarto en territorio, con un producto interno bruto similar del de Brasil, es requerido por la comunidad internacional para ser más activo en el llamado “sistema de seguridad internacional”. México sólo en momentos muy localizados en el tiempo, y principalmente ante crisis muy cercanas geográficamente, ha sido activo en la seguridad internacional y regional. Esto fue evidente ante la crisis de los misiles de 1962, cuando la

respuesta mexicana se desplegó en la concreción del Tratado de Tlatelolco en 1967, y el largo proceso posterior para su firma y ratificación.

Ante la crisis de Centroamérica, estallada a fines de los años setenta con la revolución nicaragüense, México fue un activo interlocutor y trató de encontrar salidas negociadas no militares a dicha crisis, que finalmente se resolvió mediante acuerdos de paz auspiciados por la ONU en el primer quinquenio de los noventa. A pesar del éxito diplomático y el reconocimiento alcanzado en la comunidad de naciones por este activismo, inexplicablemente el país se replegó e interiorizó en materia de seguridad internacional.

Después de alcanzados los acuerdos de paz de El Salvador (1992) y Guatemala (1996), súbitamente México dejó de respaldar a la ONU y OEA en sus esfuerzos internacionales. Ya no participó en las distintas misiones de paz en Haití entre el año 1994 y 2000, y posteriormente a la gran crisis política y de gobernabilidad en ese país, con la nueva misión de paz instrumentada desde 2004, a pesar de gran insistencia de la ONU, para que envíe tropas o asistencia civil.²⁰ En otras palabras, dejó el camino abierto al activismo y al despliegue geopolítico de países como Brasil, Chile, Argentina, Uruguay e incluso Guatemala. La misma posición se mantiene ante Estados Unidos. A pesar de que este país intenta incrementar los programas de asistencia militar y policial, no se observa ningún aumento en los últimos 10 años. Comparado con América Latina, México fue hasta el 2007 el cuarto receptor de asistencia de Estados Unidos. Encabeza la lista Colombia, y es seguida por Perú y Bolivia.²¹ Posteriormente, al implementarse la Iniciativa Mérida, se convirtió en el segundo receptor de ayuda estadounidense a partir de 2008, ubicándose la asistencia de Estados Unidos en la *guerra a las drogas*.

De esta manera, México transitó del siglo XX al XXI viviendo muchos paradigmas. El principal, que marcó el conjunto de la vida nacional, fue el fin de la llamada *era del PRI*, con las elecciones del 2 de julio del año 2000. Sin embargo, este momento crucial se ha visto opacado por numerosos acontecimientos en la vida nacional, así como factores decisivos provenientes de un ambiente externo muy inestable. La transición mexicana a la democracia es diferente a la del resto de los países latinoamericanos, pues

en todo el continente las transiciones se dieron desde gobiernos militares o viviendo situaciones de guerra civil, donde la prioridad se centró en transformar las relaciones entre civiles y militares. Esto no se da en México.

Tampoco la transición a la democracia en México pretende modificar la sustancia de la Constitución de 1917, siendo el país de América Latina y el Caribe que ostenta la Constitución más vieja. Esto en sí es un obstáculo a la democratización, pues dicha Carta Magna respondió a condiciones históricas propias del siglo XX, pues era un país agrario casi en desintegración, que vivía una cruenta guerra civil, la más sanguinaria de todas las que se han vivido en el hemisferio, tanto por el número de víctimas como por su impacto económico, social, político e incluso internacional. La Revolución Mexicana, en su fase armada, tuvo un desenlace de aproximadamente un millón de muertos, el diez por ciento de la población mexicana de entonces.

En consecuencia, las principales determinantes de la seguridad nacional de México son la historia, la herencia de su longevo sistema político autoritario, la ubicación geográfica del país, determinada por la vecindad con Estados Unidos, y la aparición constante de conflictos internos. Por ello, la seguridad del país no tiene vocación geopolítica ni disuasiva y se sostiene en una orientación “hacia dentro”, o de seguridad interna. Esto ha generado intensos debates en el seno de la elite política y la sociedad civil sobre la naturaleza de la seguridad nacional en un mundo globalizado e interdependiente.

Esto generó contradicciones y ambivalencias conceptuales sobre el rol de las dependencias del aparato de gobierno en México. Por ello el abismo fue muy grande entre la “doctrina asumida” de seguridad nacional *principista*, y la práctica de la seguridad nacional. Durante el régimen de la revolución, la seguridad nacional *en teoría* era la defensa de la soberanía y la no intervención, y *en la práctica* del gobierno era el desempeño cotidiano de la Secretaría de Gobernación y sus sistemas de inteligencia, la acción de la Procuraduría General de la República, las fuerzas armadas, y los cuerpos de seguridad pública. Debido a que el régimen autoritario determinó esta dualidad sin debate público, la confusión y el sigilismo de la acción gubernamental para mantener la seguridad nacional fue la realidad prevaleciente.

A medida que envejeció el régimen de la revolución, a fines de los años ochenta e inicios de los noventa del siglo XX, la Secretaría de Gobernación sufrió grandes modificaciones en su accionar. Durante los “años dorados” del PRI, fue una secretaría de Estado multifuncional y multipropósitos, responsable de la política electoral (o el control de las elecciones); de las relaciones con los otros poderes (Legislativo y Judicial); de las relaciones con los otros niveles de gobierno (gobiernos estatales y locales); de la política migratoria (a través del Instituto Nacional de Migración); de la política hacia las agrupaciones religiosas; del control del sistema de inteligencia civil, también muy cambiante, y que vivió profundas crisis en su accionar, y de la supuesta coordinación de las políticas de seguridad pública en todo el país. Con lo anterior, esta *súper secretaría de Estado*, cuyo secretario *de facto* era una especie de vicepresidente en funciones, tuvo que ir mutando a medida que el país inició el tránsito a la democracia desde mediados de los años ochenta, y desde que fue evidente la inviabilidad y obsolescencia de este esquema de operación propio de un país autoritario y centralizado.

Así, en los años noventa, el manejo operativo de las políticas de seguridad nacional comenzó una profunda reestructuración. Ello inició con el desprendimiento del sistema de control electoral y la construcción de la autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE). En el ámbito de la inteligencia, se desmanteló la vieja —y siniestra— Dirección Federal de Seguridad (DFS) y comenzó la construcción de un sistema profesional de inteligencia mediante el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).²² Sin embargo, entre las dependencias gubernamentales la inteligencia se mantiene descoordinada y en muchos casos está politizada.²³ Además, entre las distintas agencias existe una gran desconfianza. Una de las primeras medidas asumidas en materia de seguridad por el presidente Vicente Fox, cuando tomó posesión de la Presidencia de la República, el 1 de septiembre de 2000, fue crear la Secretaría de Seguridad Pública, sacando esta responsabilidad del área de trabajo del secretario de Gobernación.

Otro de los elementos que aparecen como un gran problema de seguridad nacional, y que a la fecha el gobierno ha mostrado su incapacidad para neutralizar con eficacia, es la aparición del crimen organizado, princi-

palmente el narcotráfico. El narcotráfico es un fenómeno interméstico y trasnacional que, desde mediados de los años ochenta, con la emergencia de la oferta de cocaína en los países andinos y su demanda en Estados Unidos, México fue víctima fatal de su ubicación geográfica y los cárteles colombianos tuvieron necesidad de buscar asociaciones estratégicas con mafias mexicanas. Así, aparecieron los grandes cárteles mexicanos, todos descritos por su área de influencia y operaciones (Juárez, Golfo, Pacífico, etcétera). La PGR se mostró incapaz, rebasada, y en muchas ocasiones ha sido infiltrada. Las fuerzas armadas, por su capacidad organizativa y presencia nacional, así como por su despliegue regional y organización en zonas militares, son el *recurso estratégico del Estado*. Difícilmente una institución civil tiene capacidad para enfrentar el desafío, y no se observa ningún indicio de que haya efectividad en las distintas reformas a los sistemas de seguridad pública implementados desde mediados de los años noventa, que puedan sustituir a los militares en el mediano y largo plazo en estas tareas.

Otro desafío emergente es el aumento del crimen común. La población exige eficacia al Estado, y éste, en innumerables experimentos de reformas institucionales, constitucionales, organizativas, no logra encontrar una estrategia para reducir la incidencia del crimen y el sentimiento de inseguridad entre la población. De igual manera, el recurso del Estado es el empleo de las fuerzas armadas para intentar detener el aumento de la criminalidad.

LOS PLANES DE DEFENSA DE MÉXICO

Los planes de defensa de las fuerzas armadas mexicanas se dividen en: DN-I, DN-II, y DN-III.²⁴ La legislación militar mexicana actual señala que el armamento en posesión de las fuerzas armadas debe estar acorde a los tres planes de guerra.²⁵ La defensa no ofensiva se dio por un acentuado nacionalismo que vivió México entre los años treinta y los ochenta, distinguiéndose éste por ser no expansivo.²⁶

DN-I. Es el plan de guerra ante un agresor externo. Las fuerzas armadas mexicanas sólo pueden participar en una guerra con otro país si previamente ha sido atacado el territorio o los bienes,²⁷ no tienen armamento

ofensivo y está inhibida la salida de efectivos militares sin declaración de guerra. En la práctica, la organización militar no está adaptada para la guerra externa. Las excepciones se han dado en la Segunda Guerra Mundial, y en los últimos 15 años, para operaciones humanitarias, no de combate. Por ello México no posee armas ofensivas, ni sus fuerzas armadas participan en operaciones de mantenimiento de la paz. Es la adopción del concepto de “Defensa no-ofensiva” en la doctrina y organización de las fuerzas armadas. Este concepto también se soporta en la inexistencia de disputas fronterizas con los países vecinos, tanto terrestres como marinas, y los debates existentes, sobre todo por delimitación de fronteras navales, se dan con los países vecinos mediante la negociación.²⁸ La defensa contra enemigos externos no se realiza para afrontar “Estados” o fuerzas convencionales, siendo amenazas irregulares (trafico de drogas) las que afronta el país ante el exterior.

DN-II. Es el plan de guerra ante alteraciones graves al orden público, cuando los cuerpos de seguridad policíacos son superados. Incluye la guerra contra la subversión, el narcotráfico, la inseguridad pública y, de forma hipotética, el terrorismo. Ésta es la misión más frecuente de las fuerzas armadas, y se desarrolla principalmente para el control de movimientos de protesta cuando éstos se radicalizan, sobre todo en el ámbito rural. El despliegue militar, la mayoría de las veces, es para el desarrollo del “despliegue de la fuerza mediante la disuasión”. Las fuerzas armadas constitucionalmente están autorizadas para actuar en el territorio nacional de forma permanente a través de las doce regiones militares en que se divide el país. En menor medida, la Armada de México también participa de esta misión.

DN-III-E. Es el plan de guerra que ordena el despliegue de las fuerzas armadas para apoyar a la población ante catástrofes de la naturaleza. Principalmente se organizan contra huracanes, inundaciones y terremotos. El despliegue militar de reacción rápida ante los desastres es el que se emplea con un respaldo activo de la población. El plan DN-III existe desde 1966, cuando, ante inundaciones del río Pánuco, en Veracruz y Tamaulipas, el gobierno solicitó a la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) la elaboración del plan. Sus funciones están enmarcadas en la Ley Orgánica

del Ejército y Fuerza Aérea, Artículo 1º, fracciones III, IV y V.²⁹ Éste es sin duda el plan que proyecta la mejor imagen de las fuerzas armadas ante la población y la opinión pública, e incluso en el plano internacional. En el apoyo a la población damnificada, de forma preventiva (como por ejemplo ante la posibilidad de actividad volcánica peligrosa), o para auxilio ante desastres, como los huracanes en la temporada de junio a diciembre de cada año, o ante sismos, tanto el Ejército, como la Fuerza Aérea y la Armada han aplicado el concepto de operaciones especiales y de despliegue rápido en misiones no militares. En el lenguaje militar internacional, estas misiones se consideran misiones militares humanitarias, de no combate.³⁰

Una de las vertientes nuevas del Plan DN-III-E, es que, mediante su aplicación, se ha desarrollado la salida de tropas del país. Esto tiene antecedentes en los años setenta, cuando, ante el terremoto de la ciudad de Managua, el gobierno autorizó el despliegue de la Armada, o en El Salvador, para colaborar ante la destrucción causada por el sismo de 1986. Sin embargo, durante 1998, en octubre, el despliegue para colaborar a las tareas de rescate ante el Huracán Mitch en Centroamérica fue muy importante y significativo, pues abarcó ayuda a cuatro países, organizándose un importante puente aéreo y naval con Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. El despliegue fue ordenado por el presidente el 3 de noviembre de 1998. Se trasladaron a Centroamérica mediante un puente aéreo 3 aviones 727, 5 C-130, 4 AN-32, un Buffalo, 4 aviones Arava, 28 helicópteros, más 4 buques de la Armada. En ésta misión participaron casi mil 500 efectivos, entre personal militar y civil, incluidos personal de otras dependencias federales como la secretaria de Salud. También se distribuyeron alimentos y agua embotellada, medicamentos, vacunas, plaguicidas, y se ayudó a restaurar la electricidad.³¹ Igualmente, se participó con el Plan DN-III-E en Bolivia, en mayo de 1998, para auxiliar a población afectada por un sismo; en Colombia, en enero de 1999, y en Venezuela, en diciembre de 1999. Durante el gobierno del presidente Vicente Fox, el plan DN-III-E, se emplea de forma coordinada con los gobiernos de Centroamérica, principalmente el de Guatemala, durante la temporada de huracanes, entre agosto y diciembre de cada año.

Cabe mencionar que la salida de tropas no ha tenido como obstáculo los supuestos enunciados constitucionales de prohibición de la movili-

ción al exterior de las tropas; sin embargo, se puede hablar de una nueva diplomacia militar mexicana caracterizada por sustentarse en “ayuda humanitaria”. En la movilización externa de las tropas, incluidas las destinadas a Estados Unidos en septiembre de 2005, para ayudar a los damnificados por el huracán Katrina, que destruyó Nueva Orleans, operó el factor “concentración presidencial de poderes”, pues el presidente ordenó el despliegue inmediato de tropas sin consulta. En la mayoría de las ocasiones no se ha pedido autorización al Congreso, no obstante que tampoco en las Cámaras de Diputados o Senadores se ha reclamado la inconstitucionalidad.

CHIAPAS: CASO POST-MODERNO DE SEGURIDAD NACIONAL

Una misión de importancia de las fuerzas armadas es que se han focalizado en combatir a los grupos que han tomado las armas como medida de presión hacia el sistema político. México, a diferencia de la mayoría de los países de América Latina, no vivió fenómenos importantes de inestabilidad política durante la Guerra Fría. El momento más crítico fue el movimiento estudiantil de 1968. Debido a la debilidad de los grupos armados, a pesar de que fueron muy numerosos los intentos de construir guerrillas para enfrentar al sistema político y construir el socialismo, éstos no pasaron al nivel de amenazar al Estado.³² Por esto no hubo necesidad de tener una doctrina de seguridad nacional basada en la guerra contra el comunismo, aunque en la práctica se ejerció esta doctrina tanto por las fuerzas armadas como por los servicios de inteligencia.³³

Los grupos armados en México fueron de dos tipos: los que se asentaron en zonas rurales, básicamente en el estado de Guerrero, cuya máxima expresión se dio con las acciones del Partido de los Pobres (PdIP), y gran cantidad de grupos armados urbanos, que actuaban con base en comandos. Estos grupos no tuvieron respaldo de la población, y en la segunda mitad de los años setenta la gran mayoría de ellos dejó de actuar. El gobierno impulsó una amnistía política en 1977, que fue la modalidad para que sus integrantes pasaran a la vida civil.

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) aparece en la región más pobre de México,³⁴ donde las condiciones de vida de la población y la violencia política son similares a las de Centroamérica.³⁵ El otro

grupo que apareció en 1996, el Ejército Popular Revolucionario (EPR), está organizado como una guerrilla clásica, y surge como derivado de la reorganización de los movimientos rurales en el Estado de Guerrero, y de pequeños comandos urbanos.³⁶ Estos grupos no tienen características “fundamentalistas”, y sus acciones militares son de muy poco impacto. Los actos del EZLN si tuvieron un elevado impacto político.

Ante el EZLN el gobierno mexicano ha desplegado una estrategia de “contención pasiva”, que combina la disuasión militar –sin acciones ofensivas– con el diálogo. Desde 1994 es vigente un “cese de fuego” entre el ejército y el EZLN. El resultado ha sido una “negociación política de baja intensidad” y prolongada. El gobierno busca la entrega de las armas, y el EZLN pretende un acuerdo de paz que modifique las condiciones legales y sociales de vida de las comunidades indígenas. El conflicto de Chiapas ha tenido repercusiones internacionales, aunque, debido a que su dimensión militar está desactivada, éste se expresa en los ámbitos socio–políticos (principalmente por la división en las comunidades). Lo grave del conflicto chiapaneco es que subsiste una negociación de paz paralizada desde 1996.³⁷

Frente a los movimientos armados, sólo la finalización exitosa de la transición a la democracia llevaría a que el EZLN y el EPR no tuvieran argumentos para sostener que no hay condiciones por la vía legal para acceder al poder. La vía legal debe incluir la reinserción política de los integrantes de las guerrillas, y reformas muy importantes que mejoren las condiciones de vida de la población, principalmente la campesina e indígena. Una solución militar activa provocaría graves conflictos políticos y sociales y deterioraría la estabilidad política del país. 16 años después del alzamiento zapatista, es difícil sostener que sigue siendo un asunto de seguridad nacional o problema militar, transformándose en un asunto de subdesarrollo y carencias del Estado en sus políticas hacia las comunidades indígenas del país.

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN DEFENSA

Los militares en México diseñaron las reglas de entrega del poder de la presidencia a los civiles (1946), y construyeron mecanismos para que hubiera armonía y equilibrio entre la presidencia y las fuerzas armadas. Estos

mecanismos en su mayoría son informales, y se basan en la soledad del presidente al interactuar con los militares, lo que les otorga a ellos gran dosis de autonomía.³⁸ De igual manera, para evitar la concentración de poder entre las fuerzas armadas, la estructura quedó dividida desde 1939 en dos: La Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), que incluye al Ejército de tierra y la Fuerza Aérea, y la Secretaría de Marina, (SEMAR), responsable de la conducción de la fuerza naval. Con la siguiente estructura, en el gabinete de gobierno, existen dos ministros militares en activo, de un total de 18 secretarios de Estado (al que hay que agregar al Procurador General de la República y al Jefe del Estado Mayor Presidencial, que lógicamente también es militar en activo).³⁹

Así, en su nivel superior, la estructura de la administración y el comando de la defensa en México opera de la siguiente manera:

1. Comandante en jefe: Presidente de la República.
2. Máxima autoridad militar: Secretario de la Defensa Nacional.
3. Segunda máxima autoridad militar: Secretario de Marina.
4. Tercera máxima autoridad militar: Jefe del Estado Mayor Presidencial.⁴⁰

No existe Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Tampoco existe Ministerio de la Defensa, en el sentido democrático del término, conducido por civiles, y responsable de la planeación política y administrativa de las fuerzas armadas. Hay que señalar que la conducción del presidente sobre las fuerzas armadas se realiza de manera personal, pues en la Presidencia no existe una oficina especializada, que opere como enlace permanente.⁴¹ De lo anterior, el elemento de fortaleza en dicha relación es la lealtad y subordinación.⁴² El principal elemento que define la relación civil-militar es la lealtad. México es el país de América Latina donde menos amenazas de golpe de Estado, insubordinación o indicios de rebeldía provienen de las elites militares.⁴³ Por ello, en la Presidencia de la República no se considera un cambio en la estructura, pues la lealtad implica subordinación y apoliticidad. La conducción casi personalizada del presidente sobre las fuerzas armadas deriva de la propia Constitución. El Artículo 89 (“Facultades del Presidente”), de ocho facultades mencionadas, sólo dos

involucran al Congreso (Facultad IV, nombrar a coroneles y generales –y equivalentes en la Armada– con aprobación del Senado; y Facultad VIII, Declarar la guerra, previa Ley del Congreso de la Unión).⁴⁴

LA (AUSENCIA DE) TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y LA INTERACCIÓN CIVIL-MILITAR

Uno de los elementos centrales de la autonomía militar de México es el aislamiento de los militares del resto de la sociedad civil. Las fuerzas armadas, por ejemplo, no hacían públicos sus informes anuales de labores ante el presidente, que en teoría debía ser leído, avalado, aprobado y debatido en el Congreso. En ninguna biblioteca pública de México es posible consultar los informes de actividades de los dos ministros militares, o del Estado Mayor Presidencial. Este secreto fue la norma vigente durante el siglo XX.

A lo anterior se agrega que los archivos de la Presidencia son inexistentes. Cada presidente, al término de su responsabilidad, se lleva a su casa, o lo deposita en alguna biblioteca, el archivo de la Presidencia, y no hay proceso de entrega-recepción de documentos. Con lo anterior, si los militares sólo reportan al presidente, y si éste no deriva la documentación a alguna biblioteca o fondo documental donde se archiven los documentos, hay un gran vacío informativo sobre la actividad de las fuerzas armadas.

Este elemento comenzó a transformarse en el año 2000. Las dos secretarías de Estado abrieron sus páginas web (siendo las últimas en abrir los portales de internet entre el conjunto de las secretarías de Estado); sin embargo, la información contenida en las páginas no es sustancial, y se refiere a elementos históricos, efemérides y cables de prensa. En ellas se divulga la estructura de las secretarías de Estado, y recientemente se ha hecho público uno de los secretos mejor guardados entre los militares: los salarios.

En el caso de la SEMAR, desde el 2001 se incluye en la página web el informe de labores del secretario. En el caso de la SEDENA, el Informe Anual de labores se incluyó en el portal de internet en 2007. Sin embargo, la presión por la transparencia informativa es creciente desde el ámbito civil (tanto político como societal), además de la presión internacional por

la transparencia. En el caso del Estado Mayor Presidencial, en el año 2005 dio un paso sin precedentes al divulgar un libro con su historia, estructura, armamento, personal, salarios, y esta obra asimismo es de consulta abierta en el portal web de la Presidencia de la República.⁴⁵

La Armada de México divulga un primer libro en 2004,⁴⁶ y en 2006, se complementa este esfuerzo con la publicación *Armada de México: Retos y Desafíos*.⁴⁷ La Secretaría de la Defensa Nacional publicó un libro (en 2003–2004) de divulgación,⁴⁸ en el que se narran en detalle las misiones del Ejército y la Fuerza Aérea. A la par, en 2005, todas las secretarías de Estado editaron un libro institucional bajo el sello del Fondo de Cultura Económica, y en dichas publicaciones se resumen las misiones, doctrina y estructura.⁴⁹ Mediante estas publicaciones, se trata de solventar las críticas provenientes desde la sociedad civil y del exterior, acerca de que no hay un *Libro blanco de la defensa*. En este sentido, la apertura de las fuerzas armadas, está aun lejos de la lograda en la gran mayoría de los países latinoamericanos, donde se han publicado Libros Blancos, pero se avanza, por presión externa a las instituciones, a la apertura informativa de forma gradual.

Debido al incremento del narcotráfico y de la inseguridad pública, se produce en el país una especie de militarización cualitativa de la seguridad nacional. O sea: por ineficacia y falta de profesionalismo en todos los niveles de los sistemas civiles (federales, estatales y locales), los militares son requeridos por el presidente. En los primeros días de su gobierno, en diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón le otorgó una especie de *bono de confianza* a los militares, prometiendo incrementos salariales y respaldos políticos a sus funciones, para poder asignarles la misión de ser la principal fuerza para combatir al narcotráfico. Esta política también se refleja en las relaciones internacionales del país. Calderón extraditó a los 15 narcotraficantes más importantes reclusos en prisiones mexicanas en enero de 2007, con lo que de forma inmediata provocó una reacción muy positiva en el gobierno de Estados Unidos.

Con esta militarización cualitativa de la política de seguridad nacional, las estructuras gubernamentales corren el peligro de la permanencia militar en dichas funciones, pues no se vislumbra ninguna estrategia de

reforma del Estado para construir la institucionalidad civil, eficaz y profesional, que dé paso a un futuro repliegue de los militares a sus misiones esenciales. Con lo anterior se puede desvirtuar, o incluso si el crimen organizado y común mantiene su presencia, se puede afectar el proceso de construcción de la democracia en el área del Estado referente a la seguridad nacional, la justicia, la seguridad pública, la defensa y la inteligencia. En aras de lo urgente y el corto plazo, se detiene la democratización y profesionalización pendiente de las estructuras de seguridad de México. Es decir: mientras que el país avanza con grandes tropiezos al intento de construir un Estado democrático, la realidad de la amenaza que representa el crimen organizado *podría paralizar indefinidamente* la reforma en el sector de la defensa.

INSEGURIDAD PÚBLICA Y SU EFECTO EN LA SEGURIDAD NACIONAL

El aumento de la violencia y la delincuencia en sus dos modalidades – crimen organizado y crimen callejero– tiene dos causas. La primera es el deterioro de las condiciones de vida de la población, y la segunda es la corrupción e ineficiencia de los cuerpos de seguridad pública. Esto ha llevado a que las fuerzas armadas sean empleadas desde mayo de 1996 en misiones de seguridad pública, para contener la violencia social y organizada.⁵⁰

La preocupación de la población por la participación del Ejército en el “endurecimiento” de las tácticas policíacas se liga con la posible violación de derechos humanos. La opinión pública sostiene que el elemento estructural (pobreza) no puede ser resuelto por las fuerzas armadas, y el factor causal institucional necesita de una mejora muy profunda, que debe originarse en el cambio de doctrina y una mejora sustancial del entrenamiento y del presupuesto, para eliminar la corrupción.

Así, la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema de seguridad nacional en México. La población reclama al gobierno mayor seguridad en todos los niveles, y las corporaciones de policía no logran resolver el dilema de cómo actuar con eficacia contra el crimen. Uno de los problemas es la desconcentración de las policías, que afecta notablemente su profesionalización. En el año 2005 había 1,661 corporaciones

policíacas, según el actual secretario de Seguridad Pública.⁵¹ Cuando se inició el sexenio de Fox, casi la mitad de la Policía Judicial Federal (PJF), dependiente de la Procuraduría General de la República (PGR), estaba conformada por militares. Evidentemente no había ninguna confianza en los policías civiles, y se optó por la asistencia de las fuerzas armadas.⁵² De igual manera, al crearse la Policía Federal Preventiva (PFP), en 1998, su base fueron las fuerzas armadas.⁵³

Otro cuerpo policiaco, la principal creación durante el gobierno de Fox, fue la transformación de la PJF en la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), en el año 2002.⁵⁴ El principal problema al inicio, a la par de desarrollar un nuevo modelo policiaco, fue enfrentar la corrupción: en el año 2001, 7,61 por ciento de los policías judiciales tenían procesos penales en su contra; en el 2002, fue 3,64 por ciento; en el 2003, 6,56 por ciento, y en el 2004 y 2005 se erradicó a los policías de la AFI que tenían cargos penales.⁵⁵ En el año 2005, en México existían 338 mil policías distribuidos como se señala en el cuadro 3.

Cuadro 3. Distribución de la fuerza policiaca en México (2006)

Tipo de fuerza policiaca	Número	%
Preventivos municipales	139.901	40,02
Preventivos estatales	156.993	44,91
Judiciales o ministeriales	31.590	9,03
Agentes federales	21.034	6,04
Total	349.518	100,00

Fuente: Secretaría de Seguridad Pública: “Prevención del delito”, www.ssp.gob.mx.

Estas corporaciones policiacas no han logrado resolver el problema de la delincuencia. De esta manera, aunque las estadísticas oficiales muestran que la tendencia de la expresión de los delitos no ha variado —y en algunos casos incluso ha disminuido levemente en los últimos 20 años—, la población lo percibe como un grave asunto de seguridad personal,

ineficiencia del Estado y desconfianza en las instituciones gubernamentales en casi todos los niveles. Este fenómeno, además, se ha vuelto incluso un reclamo político de la ciudadanía a los gobernantes (Cuadro 4).

Cuadro 4. Principales delitos cometidos en el fuero federal: 1997-2008

	Total	Contra la salud	Portación de arma de fuego	Ataque a vías generales de comunicación	Asociación delictuosa
1997	73.913	21.071	13.852	1.886	71
1998	74.866	19.629	14.761	2.248	76
1999	76.169	23.156	15.719	1.943	58
2000	81.781	24.212	16.765	1.797	48
2001	74.113	23.232	16.271	1.763	27
2002	73.803	23.588	16.080	1.813	10
2003	81.230	28.645	15.123	1.394	32
2004	81.539	28.715	14.145	1.361	17
2005	89.530	38.903	13.719	1.013	6
2006	109.629	58.066	13.331	1.350	0
2007	137.289	81.491	13.739	1.421	0
2008	68.461	38.889	7.570	719	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Segundo *Informe Presidencial*, anexo estadístico. Disponible en http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo_Estadistico.pdf. 2008 hasta junio.

En el caso de los delitos federales, como se observa en el cuadro 4, entre 1997 y 2008 los delitos del fuero federal, básicamente el narcotráfico (contra la salud), han aumentado, mientras que, por el contrario, los del fuero común se han reducido, como se observa en el cuadro 5.

Cuadro 5. Principales delitos cometidos en el fuero común

	Total	Robo	Homicidio	Violación	Secuestro	Fraude
1997	1.490.923	582.740	35.341	11.664	N. D.	43.929
1998	1.375.635	593.281	34.444	11.315	N. D.	50.165
1999	1.390.467	563.941	33.242	11.492	N. D.	47.258
2000	1.338.473	509.729	31.669	13.264	591	48.133
2001	1.438.335	535.964	31.185	12.971	505	52.361
2002	1.442.226	514.551	29.140	14.373	433	60.122
2003	1.436.669	515.122	28.330	13.996	413	61.970
2004	1.424.321	514.922	26.530	13.650	323	59.956
2005	1.415.681	515.916	25.780	13.550	325	56.822
2006	1.471.101	545.232	27.551	13.894	595	58.084
2007	1.578.680	606.693	28.877	14.300	596	59.905
2008	771.902	303.592	15.671	6.594	314	27.221

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Segundo Informe Presidencial, anexo estadístico. Disponible en http://informe.gob.mx/descargas/PDF/Anexo_Estadistico.pdf. 2008 hasta junio.

Entre los delitos en los que las instituciones policíacas de investigación respondieron con eficacia entre 2002 y 2005 —por ejemplo el secuestro, combatido por la AFI—, se observa que en 2000 se cometieron 591 secuestros, mientras que en 2005 la cifra bajó a 323. Sin embargo, los secuestros volvieron a aumentar en 2007 y 2008 de forma alarmante, sobre todo los de alto impacto. Un descenso importante es el del número de homicidios: en 1997 se cometieron 35 mil, y en el 2005 bajaron a 26 mil. Lo que se registra es un incremento totalmente desproporcionado de homicidios cometidos por el crimen organizado (ejecuciones cometidos por bandas de narcotraficantes), sumando casi 6000 en 2008. Esta cifra es record en la historia del país, y es uno de los indicadores de alarma del incremento de la actividad del narcotráfico y la lucha entre los carteles.

Estas cifras presentadas por el gobierno deben ser interpretadas con reserva. Hay investigaciones que señalan una brecha importante entre la estadística oficial y la cifra real, diferencia que se produce por la ausencia

de denuncias, por el temor o simplemente por la desconfianza de la población en el resultado de las investigaciones. Por ejemplo, en algunas encuestas se señala que por cada 100 delitos registrados en las estadísticas, se cometen 826.⁵⁶ Además, esta brecha entre la cifra blanca y la negra se registra en las percepciones de la población. En el plano nacional, 7 de cada 10 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 el 2005. En el caso del Distrito Federal, la situación es aun más preocupante: 9 de cada 10 personas se sienten inseguras, y 3 de cada 10 han sido víctimas de algún delito, mientras que en el resto del país esta cifra es de 2 por cada 10 personas.⁵⁷ Así, el principal problema entre la población y el gobierno es el de la desconfianza. La población no cree en el gobierno y no denuncia por presuponer que la investigación no va a tener ningún éxito, y que, además, probablemente haya corrupción.⁵⁸

Uno de los principales debates es sobre la participación de los militares y el despliegue de estrategias de mano dura.⁵⁹ La mayoría de los análisis señala que, para combatir el crimen común, la mano dura no es la solución, sino más bien hay que buscar estrategias de acercamiento comunitario, profesionalidad, honestidad e incluso la participación activa de la ciudadanía. El problema en México es que la mano dura siempre se identifica con el empleo de las fuerzas armadas y con posibles violaciones de los derechos humanos. En cambio, el debate es más intenso en relación con las estrategias hacia el crimen organizado: “Con 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 policíacos. La verdad es muy simple: controlar la criminalidad del orden común es sobre todo asunto de buen gobierno”.⁶⁰

Otra expresión de delincuencia nueva es un pandillerismo transnacional de muy elevada peligrosidad. Se le denomina *maras*.⁶¹ Hay una polémica sobre si las *maras* son un fenómeno de seguridad pública, nacional o regional. Las pandillas callejeras en Centroamérica han puesto en alerta a los servicios de inteligencia para poder contenerlas. En El Salvador, Honduras y Guatemala la “amenaza” ha elevado el nivel del riesgo, y por ende, las

fuerzas armadas serían el instrumento del Estado, dada la gravedad de la situación, pues las policías están rebasadas en sus capacidades de contención. Incluso hay quien sostiene que es una nueva forma de insurgencia.⁶² Debido al nivel alcanzado por el crecimiento de las *maras* en El Salvador, Honduras y Guatemala, el fenómeno también ha rebasado el nivel de lo nacional, afectando la seguridad regional. Sin embargo, en México no tiene el mismo impacto el fenómeno, y las corporaciones policíacas y servicios de inteligencia lo definen como una amenaza “importada” de Centroamérica y California.

SEGURIDAD NACIONAL Y NARCOTRÁFICO

El narcotráfico es la causa del aumento de los delitos del fuero federal en México. Es un fenómeno que tiene muchos años de estar presente en sus variables de producción, tráfico y consumo de marihuana y amapola.⁶³ 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 la década de 1970. Desde la década de 1990, como producto del narcotráfico, se consolidan las grandes organizaciones criminales como factores de poder real en México.⁶⁴ Estas organizaciones criminales, de igual manera, participan en una especie de transnacionalización empresarial en la que la cocaína se produce en Colombia, se transporta a través de corredores aéreos, marinos y terrestres, y se consume en Estados Unidos, configurando redes transnacionales.⁶⁵

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 Medina Mora, el negocio es del orden de los 8,500 millones de dólares —aproximadamente 1 por ciento del PIB— y uno de sus principales elementos es la corrupción policial. Medina Mora afirma que en Michoacán, en Nuevo Laredo, así como en Baja California, los cuerpos policíacos locales estaban, hacia el 2006, totalmente penetrados por el narcotráfico.⁶⁶ Por la dimensión que ha adquirido el fenómeno, Medina Mora 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 del Estado, aunque sea a nivel municipal y estatal. Podemos hablar desde luego de estructuras federales, pero con un colapso municipal y estatal”.⁶⁷

Otra evaluación cuantitativa sobre las ganancias del narcotráfico la realizó el zar antidrogas de Estados Unidos, John P. Walters, quien sostuvo que las ganancias del narcotráfico en México ascienden a 13,800 millones de dólares. De este total, 8.5 mil millones (61 por ciento) provienen de la venta de marihuana, 3 mil 964 millones por venta de cocaína, mil millones por metanfetaminas y 339 millones por la colocación de heroína.⁶⁸ Estas ganancias reflejan que es una actividad interiorizada en México, con muchas ganancias en los niveles local y estatal.

Si las estructuras municipales y estatales están semi-colapsadas, sólo queda el recurso del empleo de las instituciones del gobierno federal. El listado de dependencias responsables del combate al narcotráfico abarca prácticamente 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 Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Seguridad Pública –tanto sus unidades de inteligencia como la Policía Federal Preventiva y el Sistema Federal Penitenciario–, la Secretaría de Salud –para el combate contra las adicciones y el consumo–, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público –principalmente para el combate contra el lavado de dinero, a través del Servicio de Administración Tributaria y la Unidad de Inteligencia Financiera– y la Secretaría de Gobernación, a través del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

En el seno de la PGR, a su vez, casi 80 por ciento de sus estructuras se dedican al combate contra el narcotráfico. Entre las más importantes están la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO); 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.⁶⁹ Además, para la cooperación internacional, participa en forma destacada la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En México se observa que entre los carteles hay una guerra sin precedentes por el control de las plazas y los embarques de drogas. Hacia fines del año 2009, el gobierno admitió que los homicidios causados por la violencia de los enfrentamientos entre carteles, y derivado de la presión que hacen las fuerzas de seguridad del Estado a ellos, ascendieron a más de 23 mil, en el periodo de diciembre de 2006 a diciembre de 2009, que corresponde con el periodo de gobierno de Felipe Calderón.⁷⁰ Las mayores rutas de abastecimiento de cocaína se registran en las costas del Pacífico sur, en Oaxaca y Guerrero, provenientes de Colombia, y en la península de Yucatán y Veracruz, provenientes de Venezuela y Brasil. En el tránsito por tierra, la mayor parte entra por la región del Petén, en Guatemala.

A fines de 2009 existen siete grandes carteles: Tijuana, Golfo, los Zetas (desprendidos del Golfo), Juárez, Sinaloa (Beltrán Leyva), Pacífico (el Chapo Guzmán) y La Familia Michoacana. El poder de los cárteles se da de la siguiente manera: el cártel de Tijuana, con el control del mayor mercado de consumidores, está asentado en Baja California; el cártel del Golfo, que controla Tamaulipas y la exportación hacia el sureste de Texas; los Zetas se disputan los territorios en la frontera texana y Tamaulipas; el cartel de Juárez controla la introducción de drogas hacia el oeste de Texas; el cartel de Sinaloa de la Familia Beltrán expande su poder a estados como es estado de México, Morelos y Guerrero; el gran cartel del Pacífico, dirigido por el Chapo Guzmán, se ubica en Sonora, Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Durango, Nayarit y Quintana Roo; la Familia Michoacana, controla el estado de Michoacán, y tiene una guerra declarada con los Zetas. Se distinguen territorios en disputa en Chihuahua, Michoacán, Guerrero, Tamaulipas, Nuevo León y Veracruz, que es donde se registran los más altos niveles de violencia, precisamente por ser áreas peleadas por los diferentes cárteles. Las distintas fuentes de información señalan que el cártel del Golfo fue el más poderoso durante el gobierno de Vicente Fox. Esto explica los altos niveles de violencia registrada en el Estado de Tamaulipas, principalmente en las ciudades fronterizas.⁷¹

El narcotráfico ha causado una especie de “Estado de terror”, en el que tanto la acción de los carteles como las estrategias del gobierno han generado espirales de violencia. El gobierno federal necesita recuperar el control de ciudades ocupadas totalmente por el narcotráfico, como por ejemplo Nuevo Laredo en el 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. Se supone que estos ex kaibiles⁷² entrenan a los sicarios de los diferentes carteles. De igual manera, ex integrantes del ejército mexicano, conocidos como *zetas*, trabajan para entrenar y realizar las acciones más importantes de los carteles.⁷³

Una de las estrategias empleadas por el gobierno federal mexicano consiste en emplazar operativos en los que principalmente se despliegan fuerzas militares. Durante el gobierno de Fox, el más importante esfuerzo fue el operativo México Seguro, iniciado el 11 de junio del 2005. Este operativo se inició en Nuevo Laredo, para remover a 700 policías locales comprometidos con el narcotráfico. Como evidencia del vínculo entre los policías municipales, los *zetas* y los cárteles, se encontró, el 26 de junio del 2005, a 44 personas secuestradas que eran retenidas por los policías municipales.⁷⁴ Sin embargo, el operativo México Seguro es cuestionado debido a que el Ejército tiene una limitada capacidad de despliegue, y solo puede enviar fuerzas en forma parcial, debiendo retirarlas después de un tiempo, por lo que el lugar regresa al control de los cárteles.⁷⁵ En el gobierno de Felipe Calderón, el reto fundamental es reducir la violencia y la guerra entre los carteles, pues en lugares como ciudad Juárez se ha desatado una espiral de violencia donde solamente en esa ciudad se registran casi 5 mil muertos entre 2007 y 2009.⁷⁶

SEGURIDAD NACIONAL Y DEFENSA: EL FACTOR ESTADOS UNIDOS EN LA DOCTRINA Y SISTEMA DE DEFENSA

Producto de la historia de 180 años de vida independiente, México tiene una doctrina militar de “defensa–no ofensiva”⁷⁷ y su política exterior se sostiene en los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención⁷⁸ y solución pacífica de las controversias. Ello se debe a la existen-

cia del *factor Estados Unidos* omnipresente y sobredeterminante. La única guerra externa en que ha participado México fue la Segunda Guerra Mundial, peleando con los aliados a través de un pequeño contingente de tropas con las fuerzas expedicionarias en Filipinas. Militarmente fue un acontecimiento simbólico, de apoyo fundamentalmente a Estados Unidos.⁷⁹ Con este hecho se normalizaron por completo las conflictivas relaciones que tuvieron los dos países entre 1913 y 1940, producto del estallido de la Revolución Mexicana, la intervención de Estados Unidos en Veracruz durante 1914 y la expropiación del petróleo realizada por el gobierno mexicano a empresas de Estados Unidos y Gran Bretaña en 1938. El apoyo militar a Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial llevó a la conformación de una Comisión Mexicano–Estadounidense de Defensa Conjunta, que nunca fue disuelta, pero que no mantiene activa la cooperación militar. Por la vecindad, México no tuvo necesidad de desarrollar un sistema de defensa de alta tecnología, debido a que el país se encontró, *de facto*, bajo el “paraguas de seguridad” de Estados Unidos. Por ello, la principal condicionante geopolítica de México es la vecindad con ésta superpotencia:

“La vecindad directa con tal coloso le ha costado a México una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de su territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y la penetración económica a todos los niveles [...] en efecto, en pocos países como en México se puede ver tan claramente el fenómeno de que la situación geográfica haya operado como una condicionante de la política exterior y una limitante a la soberanía”.⁸⁰

Durante la Guerra Fría, México se mantuvo al margen de la conflagración bipolar. El régimen político vivía un periodo de desmilitarización y consolidación de los liderazgos políticos civiles, y no se sumó a la “guerra contra el comunismo” que Estados Unidos generalizó en el hemisferio occidental. En los años noventa del siglo XX, dos realidades presentes en la relación México–Estados Unidos –los vínculos comerciales y la concentración de actividades económicas exteriores de México, y la migración del 10 por ciento de la población mexicana– establecen relaciones transgubernamentales entre los dos países. El comercio vuelve

interdependientes las actividades económicas, tornándose los sectores empresariales mexicanos en aliados estratégicos de Estados Unidos por la dependencia de sus mercados. Por otro lado, en el sector más pobre de la población mexicana, el campesinado, la migración al norte se vuelve la principal estrategia de sobrevivencia de millones de familias.

En el nivel comercial, esto se oficializó entre ambos gobiernos con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 y su entrada en vigor en 1994, mientras que, por el contrario, no se ha logrado suscribir un acuerdo migratorio binacional que regule a los trabajadores migrantes. Ambos elementos, comercio y migración, se consideran como asuntos de seguridad nacional en ambos países. Sin embargo, en el caso de la migración, los gobiernos sostienen posiciones contrarias, pues Estados Unidos pretende regular y “legalizar” la migración, mientras que para México, por la incapacidad de creación de empleos de su estructura económica, es necesaria tener “semi-abierta” la frontera norte.

El TLCAN se institucionaliza como un acuerdo comercial y, a diferencia del proceso de integración vivido en Europa, no ha implicado mayor integración en materia de defensa o seguridad. De esta forma, las estructuras de defensa y seguridad se mantienen “soberanas” en doctrina y práctica, a diferencia de otros aspectos de la relación binacional. En otras palabras, no existe interdependencia en seguridad y defensa, sino simplemente cooperación para aspectos específicos como la guerra al narcotráfico, el entrenamiento de personal o la compra de equipo. Este factor lleva a que la llamada “integración silenciosa” con Estados Unidos sea desigual, siendo los sectores de seguridad y defensa los más difíciles de acoplarse a esta dinámica.⁸¹

LA INICIATIVA MÉRIDA: NUEVO PARADIGMA DE SEGURIDAD

En el siglo XXI el crimen organizado es una amenaza nueva a la seguridad de los países. Desde los años noventa del siglo XX, se vuelve el sustituto del comunismo, como el cáncer de las sociedades occidentales, democráticas y de libre mercado.⁸² Esto plantea un desafío nuevo a la seguridad internacional. En América Latina el gran negocio es la cocaína y su exportación a Estados Unidos, apoyada por comerciantes mexicanos súbditos de los

colombianos.⁸³ Este negocio sufrió una metamorfosis: los mexicanos se volvieron los dueños y monopolizadores para abastecer a los consumidores de cocaína en el país del norte, calculados entre 1.5 y 2 millones de personas.⁸⁴ Se estima que ingresan a Estados Unidos un promedio de 275 toneladas de cocaína al año, y que sólo son capturadas 36 en México (2006). De igual manera, ha aumentado la exportación de marihuana de México a Estados Unidos, y también el nuevo producto de moda, las metanfetaminas. De éstas, las capturas en la frontera en el año 2000 fueron de 500 kilos, mientras en el 2006 ascendió a 2 mil 700 kilos.⁸⁵ Así, los cárteles mexicanos se volvieron las organizaciones criminales más poderosas de América Latina. Las otras dos grandes actividades del crimen organizado, son el tráfico de armas (muy vinculado con el narcotráfico)⁸⁶ y el tráfico de personas. Este último es particularmente grave en la región centro, caribe y norte, debido al gran flujo de inmigrantes que transitan hacia Estados Unidos. Estos en un 60 por ciento, emplean redes criminales para lograr llegar a su destino. Estados Unidos define la migración como una amenaza a su seguridad, por poner en evidencia la vulnerabilidad de sus fronteras, principalmente desde el 11 de septiembre de 2001.⁸⁷ Así, este factor se vuelve un conflicto de seguridad no resuelto entre Estados Unidos y América Latina, principalmente con México, por ser el país de mayor expulsión de población.

Los gobiernos latinoamericanos no tienen instrumentos eficaces para enfrentar el crimen organizado. Las leyes son inconsistentes y, si las hay, no logran desarrollar estructuras ni recursos humanos y materiales para combatirlo a plenitud. Éste no es un asunto militar, como pudiera creerse con una lectura simplista. El crimen organizado se vuelve invisible y tiene gran capacidad de penetración en el Estado a través de la corrupción. Los militares son igualmente corrompibles por el poder del dinero. Los servicios de inteligencia apenas están desarrollando capacidades investigativas para enfrentarlo, y difícilmente se pueden emplear las fuerzas armadas con eficacia si no actúan en cooperación y coordinación con otras dependencias del Estado y con una amplia cooperación internacional. Además, el nuevo crimen organizado latinoamericano es por naturaleza transnacional, por lo que uno de los obstáculos es la soberanía de los países, tal como se entiende de forma tradicional.

El crimen organizado aprovecha los distintos sistemas judiciales y sus vacíos e inconsistencias legales; la falta de control de las fronteras físicas (como la México–Guatemala y la México–Estados Unidos); la falta de transparencia en el control de los bienes de los funcionarios públicos; la falta de profesionalidad de los cuerpos policíacos; la falta de adecuación en los sistemas de doctrina y entrenamiento de las fuerzas armadas; los mercados informales y la incapacidad de controlar a través del fisco los ingresos de la población; el desvío de los sistemas de inteligencia para dar seguimiento a otras prioridades de los gobiernos y sus debilidades institucionales, y, principalmente, la débil cooperación internacional que se ha desplegado para combatirlo, entre otras razones por la falta de confianza de las instituciones de un país respecto de los otros. Así, en el continente la debilidad de las instituciones de seguridad, inteligencia, de seguridad pública y de defensa de los gobiernos ha tenido un claro ganador: el crimen organizado.

Estados Unidos está viviendo las consecuencias de haber dirigido su estrategia de seguridad nacional a otras partes del mundo. Hay una especie de “vacío” en su política latinoamericana, o está plagada de contradicciones que lo enfrentan con la gran mayoría de los países, aun aquellos que se consideran aliados estratégicos, como México y Colombia. Por ejemplo, el debate sobre migración ha tensado desde el año 2004 las relaciones con México a un nivel sin precedentes. Al transformar la política de cooperación con América Latina, abandonando de facto al terrorismo y sustituyéndolo con el crimen organizado, se abre una puerta a relaciones realistas. Esta nueva amenaza está en todos lados, corrompe todo, y justifica una nueva política integral de cooperación. El problema se presenta en la cúspide de la pirámide, sobre todo con los grandes cárteles de narcotraficantes y sus dirigentes, pues son realmente limitadas las capacidades de los gobiernos para enfrentarlos. Además, hay países donde el nivel de penetración de las estructuras del gobierno por el crimen llega a niveles que se acercan a la definición de *Estado fallido*. Reforzar las estructuras institucionales de seguridad se vuelve la prioridad. Ello se puede dar con recursos propios o con asistencia externa. Por ello, la Iniciativa Mérida es el primer experimento de cooperación en el hemisferio con estas características.⁸⁸ Su diferencia con el Plan Colombia se debe a que en ese país se combate a los

grupos armados y paramilitares junto al crimen, mientras que en México y Centroamérica el enemigo son los grandes criminales.

En México, para combatir esta amenaza a la población y el Estado, el gobierno tiene como principal herramienta a los militares. Esto de hecho podría modificar la relación civil–militar, debido a que las fuerzas armadas deben fortalecerse en equipo, presupuesto y también en prerrogativas, lo que podría debilitar el proceso de reforma del sector defensa. El plan de cooperación Iniciativa Mérida⁸⁹ se basa en entregar para tres años mil 400 millones de dólares a México y Centroamérica. Es una cantidad muy limitada de dinero para lograr un combate integral al crimen organizado y a los grandes cárteles del narcotráfico. De igual manera, los detractores de la iniciativa sobrevalúan las capacidades de Estados Unidos y su poder para “vulnerar la soberanía”. Es muy poco dinero para afectar la soberanía. La soberanía de un país es un bien incuantificable, es un asunto cualitativo y se desarrolla en el nivel de las percepciones. La soberanía verdaderamente la viola el crimen organizado por debilitar al Estado y descomponer la cohesión social, por lo que ésta ayuda, por modesta que sea, puede servir para reponer la debilitada autoridad del Estado para imponer la ley en México.

Lo realmente grave en México es que el propio Estado no haya logrado diseñar, por su propia cuenta y con sus propios recursos, una estrategia eficaz después de 20 años de múltiples intentos infructuosos para combatir el narcotráfico. En otras palabras, el problema es la ausencia de una verdadera estrategia de seguridad nacional.⁹⁰ El mayor responsable de que este plan de combate al crimen sea binacional es el Estado mexicano, por incapacidad manifiesta, pues recursos financieros los tiene. Solamente se debe tener en cuenta que las reservas del país casi alcanzan la cifra de cien mil millones de dólares a inicios de 2010. Esto quiere decir que, si no se pueden emplear contra la mayor amenaza a la seguridad del país, es porque el Congreso mexicano no concuerda con la valoración del nivel de la amenaza, pues es la instancia que podría cambiar la forma de empleo de las reservas monetarias del país.

Uno de los argumentos principales del gobierno de Estados Unidos es el bajo porcentaje de captura de drogas en México. Un informe del Government Accountability Office (GAO) del año 2007 estima que llega a

introducirse un promedio de 275 toneladas de cocaína por año a Estados Unidos desde México, y que el gobierno mexicano sólo captura 36 toneladas. Dicho informe recomienda reforzar la cooperación para aumentar la capacidad de intercepción de las agencias mexicanas responsables de la guerra a las drogas.⁹¹ Debido a esta capacidad de traspasar las fronteras por los cárteles de drogas, penetrar y corroer al Estado, la Iniciativa Mérida para asistir a las agencias mexicanas de seguridad, inteligencia y a las Fuerzas Armadas, en teoría debería mejorar las capacidades de intercepción de drogas.⁹² En otras palabras, la soberanía la están destruyendo los cárteles y la cooperación de emergencia tiene costos, pero en este contexto es un mal menor, y podría ayudar a reconstruir las instituciones corroídas.

A diferencia de otros países de América Latina, México se había rehusado a recibir montos importantes de Estados Unidos para ayuda militar o para la guerra a las drogas. Estados Unidos colaboró a inicios de los noventa en la creación de un centro de inteligencia contra las drogas (Centro de Planeación para el Control de Drogas, Cendro), el respaldo a la creación de los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) en las fuerzas armadas, y entregó 73 helicópteros UH-1H, que fueron devueltos en 1998, causando una gran fricción bilateral.⁹³ En los últimos 12 años la ayuda para la guerra a las drogas del gobierno de Estados Unidos entregado a las diferentes agencias de seguridad y las fuerzas armadas fue de 440.62 millones de dólares, y se entrenó a 5 mil 140 personas (entre 1996 y 2007). En 2007 México recibió 59 millones de dólares en ayuda militar. En otras palabras, con la Iniciativa Mérida se va a recibir más asistencia en un año que el total de los últimos 12 años. Hay que tener en cuenta que la base de esta guerra son las llamadas Fuerzas de Operaciones Especiales del Ejército y la Armada. Tienen capacidades de inteligencia, pero éstas se deben convertir en capacidades reales de intercepción, cosa que no se da como se requiere debido a que las fuerzas armadas mexicanas carecen del equipo suficiente para hacer eficaz esta guerra.

En México, la modernización del equipo militar es una necesidad impostergable si se quiere estar en condiciones de enfrentar con éxito esta guerra. Así, la modernización dependerá en parte importante de Estados Unidos, por su elevado costo. Sólo tengamos en cuenta que en la propuesta

de presupuesto de 2008 se le redujo el presupuesto a la Armada de forma por demás inexplicable. Esto podría llevar a una no deseada dependencia de la provisión de equipo por Estados Unidos, y además a que se ejerza una presión nueva, para la adecuación de las estructuras de defensa y seguridad nacional mexicanas a los requerimientos estadounidenses, como se está implementando con la Iniciativa Mérida.

Otra vulnerabilidad de México en relación con el crimen organizado es la porosidad y la falta de control de su frontera sur. En el caso de Guatemala, la ayuda internacional para superar un grave conflicto, como fueron los acuerdos de paz firmados en diciembre de 1996, o recientemente la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG), firmada el 19 de noviembre de 2006,⁹⁴ lleva a considerar que este país se encuentra en una grave emergencia por el poder del crimen organizado, lo cual llevó a su gobierno a llamar a la ONU para colaborar en su combate. Al igual que México y Colombia, el reconocimiento de incapacidad lleva a invitar a la colaboración al combate a esta nueva amenaza.

El aumento de la asistencia de Estados Unidos mediante la Iniciativa Mérida puede tener dos efectos: uno positivo y uno negativo. Lo positivo es que el gobierno mexicano requiere de la modernización del equipo militar, la actualización tecnológica de los sistemas de inteligencia y el entrenamiento de las personas que participan en las instituciones de defensa y seguridad nacional. Lo negativo es que está llevando a una militarización de la estrategia de combate al crimen organizado, pues podría tener consecuencias negativas en materia de derechos humanos, y también puede implicar un predominio de las fuerzas armadas en el control de muchos cuerpos de seguridad policíacos que deben ser civiles por naturaleza institucional.⁹⁵ Con estos dos elementos, la Iniciativa Mérida puede tener un efecto colateral en que no se produzca la modernización del proceso de toma de decisiones en materia de defensa, con lo que se puede afectar la democratización plena del Estado. De cualquier manera, el primer paso es combatir al crimen organizado y, si no se puede con recursos propios, los externos pueden ayudar a hacer el trabajo. En la realidad, si se avanza en el combate al narcotráfico dependerá de quién lo desarrolle: los soldados, policías y agentes de inteligencia del gobierno mexicano.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En México hay una gran confusión para definir la seguridad nacional. Lo que se entendió como seguridad nacional en México durante el régimen de la revolución (1917–2000) se concentró principalmente en los problemas de gobernabilidad y control político. Cuando este régimen comenzó su proceso de deterioro, dos factores, uno interno y otro externo, cambiaron todos los parámetros de la seguridad nacional del país. El elemento interno fue el proceso de transición a la democracia; el externo fue el proceso de globalización, acelerado con la caída del régimen soviético y el triunfo de la democracia liberal, y su variable subregional, la integración de los países en bloques, principalmente económico–comerciales, donde México se incluyó en América del Norte a través del TLCAN, firmado con Estados Unidos y Canadá. Por ello, en la transición hacia la democracia se remodelan los elementos que definen las políticas de seguridad:

- La seguridad interna, que significa lograr la gobernabilidad mediante la consolidación de la democracia y la vigencia del estado de derecho. Estos dos elementos son paradigmas nuevos al sistema de seguridad, obligados por la transición desde el año 2000. El problema se transforma en la operación del sistema de seguridad interna, donde predominan los militares.⁹⁶ Con la guerra al narcotráfico, se están debilitando ambos factores, pues la democracia está siendo afectada por la violencia, y el estado de derecho no logra imponerse en el país.
- La llamada seguridad perimetral–geopolítica derivada del TLCAN, establecida como un parámetro inevitable desde 1994. A esta seguridad se le denomina seguridad trinacional.⁹⁷ Sin embargo, en la práctica, México diseña e implementa su seguridad básicamente con Estados Unidos.
- La seguridad hemisférica, que implica el mantenimiento, cuestionamiento o desarrollo de nuevos elementos de cooperación con los países del hemisferio. Este debate se desarrolla principalmente en el seno de la OEA. Esta organización está incorporando en su agenda de trabajo el combate al crimen organizado a través de la Convención Interamericana contra las Drogas (CICAD).⁹⁸

- La seguridad internacional, que ha abierto una gran discusión sobre si México tiene o no responsabilidades en el sistema internacional de seguridad. La política de México hacia la ONU, principalmente en el Consejo de Seguridad, pone en cuestión la vigencia o modificación de la forma para defender los intereses de México en el mundo. En la opinión pública y política mexicana hay dos posiciones: los aislacionistas, cuya posición es diseñar las políticas de acuerdo con los principios constitucionales de política exterior, y los globalistas, que ponen énfasis en coordinar las posiciones de México con base en los equilibrios entre las distintas potencias que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y en una participación más activa en la solución de diversos conflictos internacionales. En particular, el debate se da sobre si participar o no en operaciones de paz. En México esta discusión se acentuó desde la misión de paz en Haití, en 2004, y el papel protagónico de un grupo importante de países latinoamericanos, que desplazaron a México, *de facto*, de la diplomacia de seguridad en el continente.⁹⁹

El otro debate conceptual proviene de la adopción del concepto de seguridad multidimensional de la OEA en 2003. Este concepto, por su amplitud, abarca prácticamente todos los aspectos de la vida de los países, dejando sin definición precisa lo que se restringe al ámbito estricto de la seguridad y la defensa. En México este concepto omnicompreensivo tiene una amplia aceptación entre la comunidad académica especializada.¹⁰⁰ En el nivel gubernamental, esta confusión se alimenta por la falta de documentos guía y la desconcentración de las secretarías de Estado y organismos vinculados a las políticas de seguridad nacional.

El TLCAN cambió los parámetros fundamentales de México como nación soberana. Desde el fin de la Guerra Fría, con el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos considera que las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos no estatales y se deben confrontar nuevas amenazas no convencionales. Así, Estados Unidos pretende que el TLCAN también pueda convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte. Canadá está de acuerdo implícitamente en lo anterior, debido a que su doctrina de seguridad es totalmente transnacional. México se ha opues-

to a está concepción, pues va en contra de sus doctrinas de soberanía y nacionalismo. Sin embargo, México es la parte más débil de la alianza trinacional. Entre los tres gobiernos la principal dificultad radica en la falta de armonía institucional existente de México con dos socios. Esto es notorio al desarrollarse los acuerdos de Fronteras Inteligentes (2002) y la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN-2005). En los conceptos geopolíticos de Estados Unidos elaborados después de finalizada la Guerra Fría, la frontera geográfica, por el hecho de serlo, debe llevar a la cooperación y al establecimiento de compromisos de largo plazo. Sin embargo, después del 11 de septiembre de 2001, las políticas de seguridad, defensa y exterior de México tienen muchas dificultades para adaptarse a los mecanismos de seguridad binacional, hemisférica o internacional.

Los servicios de inteligencia mexicanos han permanecido sin modificaciones sustantivas durante la transición a la democracia. El principal elemento es la ausencia de control legislativo, el desconocimiento de sus estructuras por parte de la opinión pública y la elite política, y sus vínculos de dependencia con las fuerzas armadas, principalmente en lo relacionado con el combate al narcotráfico. Los servicios de inteligencia fueron construidos sobre la lógica institucional del viejo sistema político autoritario y las responsabilidades que tuvo la Secretaría de Gobernación en ellos.¹⁰¹

Por presión de Estados Unidos, se crearon sistemas novedosos de inteligencia en el seno de la PGR contra el narcotráfico y el crimen organizado, como el INCD-UEDO (ahora CENAPI) y el CENDRO, con resultados cuestionables. En el seno de Gobernación, la permanencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en ella, y el desprendimiento que en 1999 dio pie a la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), son los elementos estructurales-institucionales sustantivos. Respecto del CISEN, la opinión pública constantemente debatió durante los gobiernos de Zedillo y Fox la falta de información sobre su estructura y actividades y el frágil sustento legal que regula su existencia.¹⁰²

Una de las polémicas mayores es la lentitud de las reformas en el sistema de defensa de México. El pacto no escrito de 1946 que regula las relaciones entre civiles y militares, que le da autonomía casi total a las fuerzas

armadas, se reprodujo sin modificaciones en el gobierno de Vicente Fox y, con ello, se deriva que el sector defensa tiene estructuras de un sistema autoritario, y para las modalidades que México adoptó durante la Guerra Fría.¹⁰³ Durante el gobierno de Felipe Calderón este acuerdo no sólo no se ha modificado, sino que se han fortalecido a las fuerzas armadas, por ser el instrumento fundamental del combate al narcotráfico. En otras palabras, el sistema de defensa no se ha modernizado a la velocidad que requiere la transición a la democracia y la globalización. Hay muchos cambios que hablan de una apertura gradual en las fuerzas armadas, como aceptar la transparencia informativa y reconocer que los derechos humanos son parte de la agenda de defensa.¹⁰⁴ De igual manera se ha incrementado el ingreso de mujeres a planteles militares. Sin embargo, en lo que respecta a la relación civil-militar, la estructura permanece inalterada, o sea: no existe ministerio de defensa civil, ni estado mayor conjunto de las fuerzas armadas.¹⁰⁵

Además, institucionalmente continúa la división en dos secretarías de Estado. Esto lleva a que las fuerzas armadas establezcan sus relaciones con las elites políticas con base en su carácter *sui generis* (atipicidad), y con mitos que se difunden entre las elites políticas, que se generalizan y se vuelven realidades inmutables.¹⁰⁶ Entre éstos está el nacionalismo: “Los mexicanos siempre han expresado su nacionalismo y mantienen una distancia prudente en sus fuerzas armadas que surge del sentimiento antiyanqui, que está presente desde el siglo XIX”.¹⁰⁷ Esto le permite al gobierno eludir mecanismos de rendición y control de cuentas parlamentario, presupuestal o por parte de la sociedad civil. Al respecto, las fuerzas armadas mexicanas están controladas por el presidente de forma objetiva, pero sin mecanismos democráticos.

A lo anterior se agrega que México no tiene una política de seguridad internacional que busque la proyección militar de sus fuerzas armadas. Respecto del plan DN-I, cabe señalar que la seguridad nacional de México no tiene capacidad para ser defendida en términos militares ante una posible agresión externa. En otras palabras, México no ha sido —ni aspira a ser— una potencia militar. Por ello, en el plano de la seguridad internacional, el activismo diplomático, la defensa del derecho en la solución de controversias y una promoción activa en los foros internacionales continúa siendo la

modalidad de acción en materia de seguridad internacional. Esto fue funcional para la Guerra Fría, pero para el mundo post Guerra Fría y post 11 de septiembre no se corresponde con las necesidades de la seguridad internacional y hemisférica.

Las misiones de las fuerzas armadas mexicanas se han reordenado en prioridades. Básicamente las tres principales misiones operativas, para las cuales se destina el equipo y se entrena al personal, son la guerra al narcotráfico y crimen organizado, apoyar la seguridad pública y atender a la población ante desastres naturales. Los programas de trabajo de SEDENA¹⁰⁸ y SEMAR¹⁰⁹ ubican estas misiones como las fundamentales para las fuerzas armadas mexicanas. En el caso del Ejército y la Fuerza Aérea, se pone énfasis en el eje nodal de la doctrina militar mexicana, basado en la seguridad interna, y en ella la guerra contra el narcotráfico y la seguridad pública se vuelven la prioridad para su trabajo. Inmediatamente después, en la lista de prioridades, el programa de SEDENA menciona el respaldo a la población en caso de desastres:

“Por ello, este documento especifica los objetivos, estrategias y líneas de acción que realizarán el Ejército y Fuerza Aérea para cumplir con sus misiones de Defensa Nacional y, a la vez, constituir un sólido apoyo a la política del Estado Mexicano, mediante la coordinación y cooperación con otras dependencias, en actividades relacionadas con el mantenimiento del orden interno, el combate al narcotráfico y a la delincuencia organizada, seguridad pública, auxilio a la población civil, y otras que tiendan al progreso del país”.¹¹⁰

La Secretaría de Marina ubica, en orden de prioridades en sus misiones, lo siguiente: “El reto no es menor, son incontables los recursos que hay que proteger; la vastedad de los mares y sus características los hacen proclives para el desarrollo de actividades ilícitas; nuestra ubicación geográfica nos sitúa en la ruta de uno de los fenómenos naturales más devastadores: los huracanes; el incremento de las actividades marítimas, pesca, turismo, investigación, explotación de hidrocarburos, demandan de una mayor presencia para garantizar la seguridad de quienes las desarrollan”.¹¹¹

El impacto de los fenómenos internacionales como el crimen organizado, agregados a los cambios en el nivel interno, llevan a que se pueda

hablar de que México está en una situación que algunos analistas han denominado “fenómeno de área gris”.¹¹² Esto quiere decir que, si se da un reordenamiento exitoso de las fuerzas de la sociedad civil y el Estado para conducir la transición a una economía de mercado exitosa y una democracia política, se podrán enfrentar con éxito los desafíos del siglo XXI. En cambio, podrían imponerse las fuerzas negativas de la sociedad civil y el Estado perdería la capacidad de conducir la transición democrática, creciendo las organizaciones criminales, el narcotráfico, la corrupción, el desempleo, la violencia social, y la emergencia de fenómenos de desintegración social, étnica, etcétera. Esto podría llevar al fracaso de la transición, al caos y la ingobernabilidad. Estos fenómenos comenzaron a aparecer desde los años noventa del siglo XX.

En México hay una naciente pero muy activa sociedad civil que comienza a discutir y proponer formas alternativas de estrategias para sostener la seguridad nacional. Es un proceso reciente, que se da básicamente en el nivel de las demandas por transparencia, eficiencia policial y control de la corrupción. También han aparecido organismos civiles preocupados por los sistemas de inteligencia y defensa.¹¹³

NOTAS

1. Otros dos países latinoamericanos gozaron de gran estabilidad, precisamente después de dos movimientos revolucionarios armados, de distinta naturaleza: Costa Rica, tras la llamada Revolución de 1948, y Cuba, después de la toma del poder por Fidel Castro en 1959. Los países de habla inglesa, por tener sistemas parlamentarios de gobierno, también demuestran elevados niveles de estabilidad política.

2. El presidente Venustiano Carranza murió asesinado, al igual que otros caudillos de la revolución, en Tlaxcalaltongo el 21 de mayo de 1920. Queda abierta la pregunta para la historia de la Revolución Mexicana: ¿Obregón mató a Carranza? Si la respuesta fuera positiva, sería otro golpe de Estado, con un significado similar al que emprendió Huerta contra Madero, o sea: un segundo golpe de Estado.

3. Sólo en Argentina está prohibido a las fuerzas armadas la realización de misiones “internas”. Ello se debe al cuestionamiento generalizado por la masiva violación de derechos humanos.

4. OEA: “Declaración sobre Seguridad en las Américas”, México, 28 de octubre de 2003. www.oas.org/documents/spa/DeclaracionSecurity.

5. En el lenguaje militar oficial, las fuerzas armadas tienen una misión fundamental, la defensa externa, y gran cantidad de “tareas”, sin embargo, estas “tareas” al volverse permanentes, modifican el entrenamiento, adquisición de equipo, presupuesto y organización, por lo que nosotros las entendemos como “misiones”.

6. Anthony Hall (editor), *Amazonia at the Crossroads. The Challenge of Sustainable Development*, Institute of Latin American Studies, London, 2000.

7. Quince países de América Latina han participado con personal policiaco o militar en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU hasta inicios de 2007: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. De estos países sobresalen como contribuyentes Uruguay, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Guatemala y Perú. Entre ellos, hacia 2007 han dejado de enviar policías o militares, por diversas razones, México, Cuba, Colombia y Venezuela. Ver www.resdal.org/atlas/, el capítulo: “La participación en misiones de paz”.

8. Ver: Coletta A. Youngers y Eilen Rosin (editoras), *Drogas y Democracia en América Latina*, WOLA, editorial Biblos, Buenos Aires, 2005.

9. Sobre el impacto de esta misión en las fuerzas armadas, véase en Rut Diamint: “Estado y sociedad civil ante la cuestión cívico-militar en los ‘90”, en Rut Diamint (editora): *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, GEL, Buenos Aires, 1999, pp. 43–45. Ver también Lilian Bobsa

(editora), *Entre el crimen y el castigo. Seguridad ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe*, Woodrow Wilson Center, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 2003. Sobre la forma en que la inseguridad puede afectar los procesos de democratización, véase Hugo Fruhling y Joseph S. Tulchin (editores), *Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy and the State*, Woodrow Wilson Center y The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2003.

10. Mónica Serrano y Maria Celia Toro, “From Drug Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America”, en Mats Berdal y Mónica Serrano (editores), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, Lynne Rienner, Boulder, 2002. Ver también Francisco Rojas: *El crimen organizado transnacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO, Secretaria General, San José, 2006.

11. Una de las actividades más importantes del ejército mexicano es la producción de árboles. De 2001 a 2003 se produjeron 80 millones de árboles por parte de SEDENA. Ver *Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, SEDENA, México, sin fecha, p. 48.

12. En México la Constitución autoriza realizar actividades de defensa interna y paz social. En los países desarrollados, un indicador muy importante de profesionalidad es cuando se disuelve el servicio militar obligatorio.

13. Jaime García: “El militar postmoderno en América Latina”, en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Summer 2002. Por institución militar postmoderna se entiende aquella que no realiza misiones internas, que está totalmente profesionalizada (no emplea reclutas de forma obligatoria), que está inserto en misiones de seguridad internacional, y que está adaptado a las más altas tecnologías, empleando poco el factor humano. En términos culturales, implica también la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la carrera castrense.

14. Esto es analizado a detalle en Roderic Ai Camp, *Mexico’s Military on the Democratic Stage*, CSIS, Praeger Security International, Westport, Connecticut, 2005 (ver capítulo “Civilian Missions: Redefining Civil–Military Relations?”, pp. 99–120).

15. Ver: *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*, FLACSO Chile, Santiago, 2007.

16. *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, varios años.

17. Fuente: International Institute for Strategic Studies, London, *The Military Balance*, varios años. A nivel estadístico las fuentes de información difieren en el número de efectivos de las fuerzas armadas mexicanas. Ello se debe a que algunas fuentes incluyen a los reclutas en activo del servicio militar, y otras sólo a los efectivos regulares del Ejército y la Armada. El aumento drástico de hombres en armas en 1985 es por el añadido de los reclutas del servicio militar en la contabilidad, calculados entre 50 mil y 60 mil entre 1980 y 2000.

18. Stephen Wager, *The Mexican Army, 1940–1982: The Country Comes First*, PhD Dissertation, Stanford University, 1992, p. 37.

19. Roderic Ai Camp, *Generals in the Palacio. The Military in Modern Mexico*, Oxford University Press, New York–Oxford, 1992.

20. Solamente el Instituto Federal Electoral (IFE), por ser organismo autónomo del Estado, otorgó gran asistencia a la credencialización y la construcción del censo electoral para la realización de las elecciones en ese país.

21. WOLA, *Por debajo del radar. Programas militares de EE.UU. con América Latina 1997–2007*, Washington, mayo 2007.

22. Sergio Aguayo Quezada, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Grijalbo, México 2001.

23. Ver Raúl Benítez Manaut, “Seguridad Nacional. Inteligencia Descoordinada”, *Enfoque-Reforma*, 23 de enero de 2005, pp. 8–9. En la gran mayoría de los países democráticos, los sistemas de inteligencia civiles están ubicados como dependencias directas del presidente, no del ministro del interior o gobernación, para evitar su politización. En México, con la Ley de Seguridad Nacional emitida en febrero de 2005, se mantiene bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación.

24. Raúl Benítez Manaut, “Las fuerzas armadas mexicanas y su relación con el Estado, el sistema político y la sociedad”, en Gabriel Aguilera (Coordinador): *Reconversión militar en América Latina*, FLACSO, Guatemala, 1994.

25. “Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea”, última versión actualizada, *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de enero de 1998; y “Ley Orgánica de la Armada de México”, última versión con reformas y adiciones, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de diciembre de 1995.

26. Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, El Colegio de México, México, 1956, p. 14.

27. Esto solo sucedió con Alemania en 1942, al ser declarado el estado de guerra por haber sido hundidas embarcaciones mexicanas que transportaban petróleo.

28. La última negociación sobre territorios con Estados Unidos se dio el 9 de junio de 2000, firmándose lo que se denomina “la última frontera”, las negociaciones sobre el territorio marino conocido como “Hoyo de Dona” en el Golfo de México, donde existen grandes cantidades de reservas de hidrocarburos. Ver “Declaración conjunta México–Estados Unidos”, Washington, 9 de junio de 2000 (www.presidencia.gob.mx).

29. “Antecedentes del Plan DN–III–E”, *Revista del Ejército y Fuerza Aérea*, Año 92, noviembre de 1998, p. 4.

30. “Protección civil”, en *Revista del Ejército y Fuerza Aérea*, Año 93, enero de 1999, p.40–47.

31. “Auxilio a la población civil en Centroamérica”, ídem.

32. Laura Castellanos, *México Armado. 1943–1981*, ERA, México, 2007.

33. Daniel Pereyra, *Del Moncada a Chiapas. Historia de la lucha armada en América Latina*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1994.

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

35. Incluso las fuerzas armadas reconocen que la pobreza es el principal factor que está debilitando la seguridad nacional de México. Ver el discurso del Ministro de la Defensa, general Enrique Cervantes Aguirre, *La Jornada*, 3 de septiembre de 1996.

36. Raúl Benítez Manaut, “Guerrilla: civilizarse o morir”, *Reforma-Enfoque*, México, 5 de enero de 1997.

37. Raúl Benítez Manaut, Andrew Selee and Cynthia J. Arnson, “Frozen Negotiations. The Peace Process in Chiapas”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 22, No. 1, Winter 2006.

38. Nunca en las oficinas de la presidencia de la República se construyó una burocracia con conocimiento del tema militar para respaldar al presidente en sus decisiones hacia las fuerzas armadas, ni se acumuló documentación relativa a la defensa.

39. La página web de la presidencia incluye que el gabinete legal está constituido por 20 funcionarios. 18 secretarios de Estado más el procurador general de la República y el jefe del Estado Mayor Presidencial. Ver www.presidencia.gob.mx/gabinete/legal (consulta, 12 de octubre de 2007)

40. Por su cercanía al presidente, lo hace actor privilegiado del proceso de toma de decisiones en defensa y seguridad nacional.

41. Desde que el Congreso emitió la Ley de Seguridad Nacional de 2005, en la Presidencia está instalada la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, con funciones de apoyo al presidente en materia de seguridad nacional. Así, en materia de defensa la labor de enlace se enmarca en esta oficina.

42. El Artículo 3 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea, y el de la Armada señala: “La disciplina es la norma a que los militares deben ajustar su conducta; tiene como base la obediencia, y un culto concepto de honor, de la justicia y de la moral por el objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares.” Tomado de Alejandro Carlos E.: *Derecho Militar Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2005 (tercera edición), p. 150.

43. Esta hipótesis es válida desde que se estabilizó el sistema político mexicano, después de la revolución, en 1929, y hasta la fecha.

44. Alejandro Carlos E., *Derecho Militar Mexicano*, op. cit., pp. 34–35. Es notoria la ausencia de mención del poder judicial.

45. Estado Mayor Presidencial, *Cumplir con Institucionalidad, Estado Mayor Presidencial*, Presidencia de la República, México, 2005.

46. Armada de México, *Libro de Políticas de la Armada de México*, SEMAR, México, enero de 2004.

47. Armada de México, *Armada de México. Retos y Desafíos*, SEMAR, México, 2006.

48. *Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, SEDENA, México, sin fecha (sin ISBN). Este libro está editado en 2003–2004, pero no es de divulgación pública, y no tiene registro bibliotecario.

49. *La Secretaría de la Defensa Nacional en el inicio de un nuevo siglo*, FCE, México, 2005 (colección editorial del Gobierno del Cambio); *Armada de México: compromiso y seguridad*, FCE, México, 2005 (colección editorial del Gobierno del Cambio).

50. La Secretaría de la Defensa Nacional destinó, desde el 8 de junio de 1996, a 15 generales, 50 jefes, 18 oficiales y 19 sargentos a la Secretaría de Seguridad Pública del Departamento del Distrito Federal (SSP–DDF). Posteriormente se sustituyó por completo el cuerpo policiaco de la delegación más pobre y conflictiva del DF, con más de 3 mil soldados.

51. 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 D. F., Ed. del Autor, México, 2006.
52. García Luna, *op. cit.*, p. 53.
53. La Brigada Militar (militares de la SEDENA destacados en la PFP) fue la que ingresó a la UNAM el 6 de febrero del 2000, siendo ésta la primera acción operativa de la PFP.
54. Los militares en la PJF eran 1,094 en el año 2000.
55. García Luna, *op. cit.*, pp. 78–80.
56. Rafael Ruíz Harrell, “Diagnóstico delictivo y de inseguridad en México”, en René Jiménez Ornelas (coord.), *Violencia y seguridad pública. Una propuesta institucional*. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2006, p. 203.
57. Luis de la Barreda y Cecilia Sayed, “Análisis de la percepción de inseguridad ENSI-4-Urbana”, México D. F.: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Disponible en: http://www.icesi.org.mx/propuestas/analisis_de_la_percepcion_de_inseguridad.as.
58. Arturo Arango, ponencia “Diagnóstico de la inseguridad pública en México”, presentada en el seminario “México: La Seguridad Nacional en la Encrucijada”, El Colegio de México, México D. F., 25–26 de septiembre de 2007.
59. La población tiene una elevada confianza en las fuerzas armadas. Éstas, después de las universidades, son las instituciones que generan más confianza en México. Por ello, frecuentemente el gobierno recurre a las fuerzas armadas. Véase la Consulta Mitofsky: “Índice de confianza en instituciones”, México, agosto de 2006, p. 4. En esta encuesta, las universidades reciben 8,0 de la confianza —sobre 10—, el ejército 7.9 y la Iglesia 7.8.
60. Ruíz Harrell, *op. cit.*, p. 209.
61. Rafael Fernandez de Castro y Gema Santamaría, “Demystifying the Maras”, *Americas Quarterly*, 2007, Vol. 1, No. 2; y Athanasios Hristoulas: “Las maras en México: Perspectivas, percepciones oficiales y política pública. Documento de trabajo del proyecto de investigación Red Transnacional de Análisis sobre Maras”, ITAM, México. Disponible en www.interamericanos.itam.mx/maras. México 2007.
62. Max G. Manwaring, *Street Gangs: The New Urban Insurgency*, U.S. Army War College, Carlisle, 2005.
63. Luis Astorga, *El siglo de las drogas. El narcotráfico, del Porfiriato al Nuevo milenio*, Plaza y Janes, México 2005.
64. Sergio García Ramírez, *Delincuencia organizada*, Porrúa, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.
65. Sobre los primeros estudios que toman en cuenta el crimen organizado como nueva amenaza, véase John Bailey y Roy Godson (editores), *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.–Mexican Borderlands*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, Pittsburg, 2000.
66. Eduardo Medina Mora, “Todo en México es territorio narco. Diagnóstico del secretario de Seguridad Pública”, *Emequis*, n. 36, 9 de octubre de 2006, p. 27.
67. Medina Mora, *op. cit.*, p. 30.

68. “Aplauden el fin de la labor de México”, *El Universal*, 21 de febrero de 2008.
69. Sergio Aguayo *Almanaque mexicano 2007*, Aguilar, México, 2007, p.134.
70. *Drug Violence in Mexico, Data and Analysis from 2001-2009*, Trans-border Institute, University of San Diego, 2009.
71. Información extraída de Raúl Benítez Manaut (editor), *Crimen Organizado e Iniciativa Mérida en las relaciones México-Estados Unidos*, CASEDE, México, 2010.
72. Los kaibiles son unidades de élite del ejército de Guatemala, especialistas en operaciones especiales y contrainteligencia. Debido a la desmovilización del ejército guatemalteco, algunos de ellos, al quedarse sin trabajo, pasaron a transmitir sus “conocimientos” a los carteles mexicanos de la droga.
73. Laurie Freeman, “State of Siege: Drug-Related Violence and Corruption in Mexico. Unintended Consequences of the War on Drugs”, Washington, D.C., WOLA, 2006, p. 4.
74. Freeman, *op. cit.*, p. 5.
75. Javier Cabrera, “Cuestionan la efectividad del México Seguro”, *El Universal*, 28 de mayo del 2006.
76. Héctor Domínguez, “Ciudad Juárez: la vida breve”, y “Eduardo Guerrero, “Pandillas y carteles: la gran alianza”, *Nexos*, México, num. 390, junio de 2010.
77. Para el debate sobre la “Defensa no-ofensiva”, ver Bjorn Moller, *Common Security and Nonoffensive Defense. A Neorealist Perspective*, Lynne Rienner Pu., Boulder & London 1992.
78. Jorge Castañeda, “El principio de No Intervención”, en Jorge Castañeda, *Obras Completas*, Vol. I. Naciones Unidas, IMRED-El Colegio de México, México, 1995, p. 529.
79. Stetson Conn y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. The Framework of Hemispheric Defense*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington, D.C., 1960; y Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and its Outposts*, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, Washington D.C., 1964.
80. Mario Ojeda, “La realidad geopolítica de México”, *Foro Internacional*, Vol. XVII, No. 1, El Colegio de México, México, julio-septiembre de 1976, p. 1.
81. Un análisis detallado de los obstáculos para el desarrollo de los vínculos binacionales, veáse en el testimonio del embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow. Ver Jeffrey Davidow, *El oso y el puercoespín. Una visión personal sobre la compleja relación México-Estados Unidos*, Random House Mondadori, México, 2003.
82. Peter A. Lupsha, “Trasnational Organized Crime versus the Nation State”, en *Trasnational Organized Crime*, Vol. 2, Spring 1996, Number 1, p. 22.
83. Alvaro Camacho (editor), *Narcotráfico: Europa, EEUU, América Latina*, OBREAL, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2006.
84. National Institute on Drug Abuse, *Cocaine. Abuse and Adiction*, NIDA, U.S. Department of Health and Human Services, Washington, 2007. (www.nida.nih.gov/PDF/RRCCocaine.pdf)

85. GAO, *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into the United States*, USGAO, Washington, August 2007, p.1.

86. Pablo Dreyfus et. al. *Armas pequeñas y livianas: una amenaza a la seguridad hemisférica*, FLACSO, Secretaria General, San José, 2007.

87. Raúl Benítez Manaut y Daniel Hernández, “Migración y seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica” en Isidro Sepúlveda (editor), *Seguridad humana y nuevas políticas de defensa en Iberoamerica*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007.

88. El Plan Colombia, diseñado desde los últimos años de la administración Clinton, tenía desde sus orígenes un componente que no existe en México: los grupos armados de izquierda –encabezados por las FARC– y de derecha –los paramilitares–. Para justificarlo y lograr la aprobación de los fondos en el Congreso de Estados Unidos, siempre tuvo un componente “antiterrorista” que no tiene la Iniciativa Mérida.

89. “Request to Fund Security Cooperation with Mexico and Central America”, The White House, Washington, 22 de octubre de 2007.

90. Sergio Aguayo, “Triángulo dorado”, *Reforma*, 31 de octubre de 2007.

91. GAO, *U.S. Assistance Has Helped Mexican Counternarcotics Efforts, but Tons of Illicit Drugs Continue to Flow into United States*, op. cit.

92. Alejandro Gutiérrez, *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*, Ed. Temas de Hoy, México, 2007.

93. Maureen Meyer, “At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State”, WOLA and The Beckley Foundation Drug Policy Programme, Washington, November 2007.

94. “Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG)”, Nueva York, 19 de noviembre de 2006.

95. Maureen Meyer, “At the Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State”, op. cit., p. 9–10.

96. Luis Astorga *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*, Tusquets editores, México, 2007.

97. El debate si el TLCAN es solo un acuerdo comercial, o si deben negociarse elementos super-estructurales de defensa, gobernabilidad y seguridad entre México, Canadá y Estados Unidos, se ha agudizado después del 11 de septiembre del 2001, con la implementación de una nueva doctrina de seguridad en Estados Unidos, la “Homeland Security”, que envuelve elementos muy importantes de cooperación para la seguridad de las fronteras con México y Canadá.

98. Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica. Debates y Desafíos*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, México, 2005.

99. Raúl Benítez Manaut, “América Latina: Operaciones de paz y acciones militares internacionales de las fuerzas armadas”, *Foro Internacional*, Vol. XLVII, No. 1, enero-marzo, 2007.

100. Ver las contribuciones del libro de José Luis Piñeyro (coordinador), *La seguridad nacional de México. Debate actual*, UAM–Azcapotzalco, México, 2004.

101. Para un análisis de los desafíos de los servicios de inteligencia del Estado mexicano, véase Leonardo Curzio, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, CISAN–UNAM, México, 2007, pp. 106–109.

102. El último director del CISEN en el gobierno de Ernesto Zedillo, Alejandro Alegre, reconoció esta situación de vacío legal, planteando la necesidad urgente de promover una legislación para regular las actividades de inteligencia en el país. Ver Alejandro Alegre, “Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional”, en “Los servicios de inteligencia en el Nuevo siglo”, *Revista de Administración Pública*, No. 101, INAP, México, 2000. Alegre fue director del CISEN entre 1998 y enero de 2001. En el año 2005 se emitió la Ley de Seguridad Nacional, que regula las actividades del CISEN. Esta Ley, sin embargo, ha sido sujeta a numerosos debates legislativos y se argumenta la necesidad de su reforma.

103. Stephen Wager, “Basic Characteristics of the Modern Mexican Military”, en David Ronfeldt (editor), *The Modern Mexican Military: A Reassessment*, Center for U.S. Mexican Studies, La Jolla, 1994.

104. Esto es analizado a detalle en Roderic Ai Camp, *Mexico’s Military on the Democratic Stage*, op. cit.

105. Raúl Benítez Manaut, “México. Las fuerzas armadas mexicanas: desafíos y estructuras frente a la democracia”, en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* (edición 2007), RESDAL, Buenos Aires, 2007, p. 218.

106. Marcos Pablo Moloeznik, “Las fuerzas armadas en México: entre la atipicidad y el mito”, *Nueva Sociedad*, No. 213, enero–febrero 2008.

107. Stephen Wager, op. cit., p. 100.

108. Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007–2012*, México, 2007.

109. Secretaría de Marina, *Programa Sectorial de Marina 2007–2012*, México, 2007.

110. Secretaría de la Defensa Nacional, *Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007–2012*, op. cit. P. 9.

111. Secretaría de Marina, *Programa Sectorial de Marina 2007–2012*, op. cit., p. 9.

112. Max Manwaring (editor), *Gray Area Phenomena. Confronting the World Disorder*, Westview, Boulder, 1993.

113. Ver *Agendas ciudadanas. Seguridad, derechos humanos, fortalecimiento de la sociedad civil, migración*, Incide Social, México, 2007.