

UNIVERSITY OF MIAMI

DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y MILITARES EN MÉXICO

By

Sigrid Arzt

A DISSERTATION

Submitted to the Faculty
of the University of Miami
in partial fulfillment of the requirements for
the degree of Doctor of Philosophy

Coral Gables, Florida

May 2011

UMI Number: 3456311

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent on the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI 3456311

Copyright 2011 by ProQuest LLC.

All rights reserved. This edition of the work is protected against unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC.
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106 - 1346

UNIVERSITY OF MIAMI

A dissertation submitted in partial fulfillment of
the requirements for the degree of
Doctor of Philosophy

DEMOCRACIA, SEGURIDAD Y MILITARES EN MÉXICO

Sigrid Arzt

Approved:

Bruce Bagley, Ph.D.
Professor of
International Studies

Terri A. Scandura, Ph.D.
Dean of the Graduate School

William Smith, Ph.D.
Professor of
International Studies

Steve Stein, Ph.D.
Professor of History

Felipe Agüero, Ph.D.
Ford Foundation
Santiago, Chile

ARZT, SIGRID

(Ph.D. International
Studies)

Democracia, Seguridad y Militares en
México.

(May 2011)

Abstract of a dissertation at the University of Miami.

Dissertation supervised by Professor Bruce Bagley.

No. of pages in text. (283)

La disertación se propone examinar cómo con la transición del régimen autoritario al régimen democrático, la relación cívico-militar comienza a vivir modificaciones derivadas de los distintos cambios tanto en el frente doméstico como en el posicionamiento de México en el contexto internacional. El estudio incluye un análisis del uso de las fuerzas armadas en un contexto de exacerbada violencia e inseguridad, lo cual propicia que éstas sean paulatinamente insertadas en tareas de índole policial en el ámbito de seguridad pública, con el objeto de permitir a las autoridades locales y estatales emprender un proceso de reconstrucción de las fuerzas policiales.

El periodo que comprende esta tesis es del 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2006, ocupando así el examen de dos administraciones gubernamentales: la del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la del presidente Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional. De esta segunda administración se considera importante examinar la designación de un militar al frente de la Procuraduría General de la República (PGR), siendo esta la principal institución abocada a combatir el crimen organizado y el narcotráfico en México.

Dedication

Oscar, mi incansable compañero de sueños, logros y desafíos

Mi madre, por su ejemplo

Mi padre,* por su amor

Mi oma, * por su sacrificio

Harald y Mathias, por la dicha de acompañarme en la vida

Y a mis hermanas, por ser lo que son

Acknowledgements

Es indiscutible para mí que debo recorrer estos años y agradecer a todas aquellas personas que de una u otra forma han sido participes de este proyecto. No podría no mencionar el apoyo de mis profesores Bruce Bagley, William Smith, Felipe Agüero y Steve Stein, quienes por su confianza y acompañamiento logré concretar este proyecto. Debo de manera particular agradecer al Dr. Bagley quien hizo posible que tuviera una residencia en la Universidad de Miami para terminar un ciclo de vida educativo dándome todo el apoyo para realizar mis estudios de doctorado en esa universidad. El Dr. Smith y el Dr. Agüero quienes con cursos y debates fueron guiando las reflexiones intelectuales de este trabajo y de mi formación académica. Igualmente importante agradecer al Dr. Jorge Chabat quien fue quien sin duda me introdujo desde muy temprana mi formación universitaria a examinar el tema que hoy nos ocupa y de siempre acompañarme en mi quehacer académico.

Abro un espacio especial para quienes hicieron posible que en dos ocasiones tuviera una residencia en el Woodrow Wilson Center en Washington D.C.. En la primera ocasión del año 1997, tuve oportunidad de reflexionar sobre una reciente experiencia en la PGR y de los desafíos institucionales e internos que México enfrentaba para atender el fenómeno del narcotráfico. En la segunda ocasión, en el verano de 2009, el apoyo y espacio que en particular me brindó su director, el Dr. Andrew Selee, fue un momento clave para encontrar el espacio necesario y trabajar en la versión final de este trabajo académico.

Las experiencias gubernamentales y los colegas con quienes colabore en sus distintas etapas, me brindaron conocimiento, reflexiones y me permitieron recoger experiencias que fueron tomadas en cuenta para entender los cambios político-institucionales que vive México.

Los espacios académicos que se me brindaron en su momento tanto en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), así como en el Tecnológico de Monterrey, campus Ciudad de México, bajo la dirección de la Dra. Isabel Studer, me permitieron encontrar un entorno propicio para continuar con mis trabajos.

Finalmente, agradezco a cada una de aquellas personas que me han acompañado leyendo y sugiriendo puntos a este trabajo, particularmente a Antonio De la Cuesta, ya que sin su apoyo y observaciones seguramente no habría yo avanzado para terminar este proyecto. También quiero reconocer el trabajo de Diego Forcada, que en esta última etapa me apoyo con el ajuste y revisión del texto final.

TABLE OF CONTENTS

	Page
LIST OF TABLES	viii
LIST OF ACRONYMS	ix
1. Introducción	1
1.2 Marco teórico	7
1.2.1 Metodología. Estudio de caso.....	25
1.2.2 Nota metodológica	39
1.3 Estructura	44
2. Contexto de la seguridad pública y el marco legal de las fuerzas armadas en México.	47
2.1 La consolidación pacífica del Estado en el México posrevolucionario	51
2.2 Las fuerzas armadas y la seguridad pública	55
2.3 Intervención histórica en la lucha contra el narcotráfico	63
2.4 La herencia de Carlos Salinas de Gortari	65
2.5 El difícil entorno de 1994.....	70
2.6 Marco jurídico de las instituciones de seguridad civil y militar	81
3. Las relaciones cívico-militares en México en al administración de Ernesto Zedillo Ponce de León	96
3.1 El ascenso de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	101
3.2 La experiencia de Chihuahua con militares	118
3.3 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada	121
3.4 Zedillo y el Consejo Nacional de Seguridad Pública.....	124
3.5 La Policía Federal Preventiva	128
3.6 Zedillo, las fuerzas armadas y la estrategia EUA anti-drogas.....	140

4. La administración de Vicente Fox y el aparato de seguridad.....	145
4.1 Contexto de triunfo de Vicente Fox	145
4.2 Las fuerzas armadas y la administración Fox.	156
4.3 Fox , los derechos humanos y las fuerzas armadas.	161
4.4 Fox, la FEMOSP y las fuerzas armadas.	165
4.5 SEDENA, el Congreso y la Fox en su segunda mitad.	168
5. La relación cívico-militar referida al aparato de seguridad pública	171
5.1 Las inercias del proceso de militarización y la administración Fox.....	171
5.2 Riesgos y avances de la militarización del aparato de seguridad pública	172
5.3 Las Fuerzas Armadas Mexicanas versus el ethos institucional.....	205
5.4 Las Fuerzas Armadas Mexicanas de cara a la sociedad.....	216
5.5 Fuerzas armadas en la esfera internacional	220
6. Conclusión y prospectiva.....	227
6.1 El contexto poselectoral de 2006	261
6.2 Prospectiva	265
BIBLIOGRAFÍA	272

LIST OF TABLES

	Page
Cuadro 1. Prerrogativas militares como institución en un régimen democrático	33
Cuadro 2. Categorías analíticas	36
Cuadro 3. Presupuesto federal asignado durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000)	60
Cuadro 4. Presupuesto Federal Presidente Vicente Fox (2001-2006). Miles de millones de pesos	60
Cuadro 5. Presupuesto Federal Presidente Vicente Fox (2001-2006). Miles de millones de pesos	62
Cuadro 6. Percepciones en la PGR (Principales instancias)	203
Cuadro 7. Grados en el Ejército Mexicano	206
Cuadro 8. Confianza en las instituciones mexicanas	216
Cuadro 9. Percepciones de la sociedad con relación a las Fuerzas Armadas	217
Cuadro 10. Despliegue de las fuerzas armadas en tareas de ayuda humanitaria en América Latina y el Caribe durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1996-2005)	224
Cuadro 11. Despliegue de las fuerzas armadas en tareas de ayuda humanitaria con Vicente Fox fuera del hemisferio occidental	225

LIST OF ACRONYMS

AFI	Agencia Federal de Investigaciones
DDHS	Democracia, Derechos Humanos y Seguridad
DOF	Diario Oficial de la Federación
CESNAV	Centro de Estudios Superiores Navales
CEEFA	Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea
CENDRO	Centro de Planeación para el Control de Drogas
CIAN	Centro de Inteligencia Anti-narcóticos
CISEN	Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional
CIADH	Comisión Inter Americana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
COCOPA	Comisión de Concordia y Pacificación de Chiapas
CONAI	Comisión Nacional de Intermediación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CSN	Consejo de Seguridad Nacional
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAM	Fuerzas Armadas Mexicanas
FEADS	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud

FEMOSP	Fiscalía Especializada para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado
GESNA	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
ICESI	Grupo de Expertos en Seguridad Nacional Instituto Ciudadano de Estudios de Inseguridad
INCD	Instituto Nacional de Combate a las Drogas
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México
LFCDO	Ley Federal contra la Delincuencia Organizada
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LOEFA	Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea
MPF	Ministerio Público Federal
MUCD	México Unido Contra la Delincuencia
ONG	Organismo No Gubernamental
PAN	Partido Acción Nacional
PFP	Policía Federal Preventiva
PGR	Procuraduría General de la República
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
UEDO	Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de

	América del Norte
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SESNSP	Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SIEDO	Subprocuraduría de Investigación Especializada contra la Delincuencia Organizada
SSPF	Secretaría de Seguridad Pública Federal
UIA	Universidad Iberoamericana

Chapter 1: Introducción

El objetivo de este proyecto de investigación doctoral es examinar cómo se han modificado las relaciones cívico-militares a partir de la presencia y uso de las fuerzas armadas en el aparato de seguridad nacional y pública en México.

Con el estudio se trató de dar respuesta a preguntas adyacentes como: *¿Cómo se han transformado las relaciones cívico-militares con el aumento de su presencia en el aparato de seguridad pública?; ¿qué cambios se observan a partir del uso de las fuerzas armadas en el sistema de seguridad nacional y pública de México?; ¿qué papel tiene el Ejecutivo y el Congreso en el monitoreo de las acciones de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad nacional y seguridad pública —policiales--?; ¿se puede hablar de una reconceptualización de las relaciones cívico-militares a partir del uso de las fuerzas armadas para tareas tradicionalmente del ámbito civil —las policías—; y ¿qué impacto tienen estas tareas en la institucionalidad y profesionalización de las fuerzas armadas?*

El periodo que comprende el estudio es del 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2006. Este periodo cubre dos sexenios presidenciales. El primero encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y, el segundo, a partir de la primera alternancia partidista en la Presidencia de México en siete décadas, con el presidente emergido del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox Quesada. La justificación de la elección del periodo en examen es ubicar los procesos de cambio en la relación cívico-militar dentro de un espacio de conducción de hegemonía del PRI hasta la segunda mitad de gobierno de Zedillo, justo cuando dicho partido perdió por primera vez en sus entonces casi setenta años de historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Hasta ese momento la estabilidad, insularidad y

profesionalización de las fuerzas armadas, estaba estrictamente relacionada y desprendida, en sus distintas dinámicas, de la relación que establecía el aparato castrense de manera directa con el presidente de la República y, por supuesto, con otros actores políticos afines al PRI. Las fuerzas armadas no tuvieron un papel preponderante en los procesos de democratización electoral, los cuales dieron inicio en la década de 1970 con la primera gran reforma política. Sin embargo, para 1997, la presidencia de Zedillo estaría sujeta a distintas fuerzas políticas derivadas de la presencia mayoritaria de la oposición en el Congreso nacional, pero también de los procesos de descentralización en los distintos gobiernos estatales y municipales, en particular al haber ganado la oposición varias gubernaturas a lo largo del país. Cabe recordar que el PRI mantuvo el control de la totalidad de las administraciones estatales en México, desde 1929 hasta 1989 –con la primera victoria (reconocida) del PAN en la gubernatura de Baja California. La hegemonía PRI-gobierno estaba viéndose mermada paulatinamente. Ya en estos años se observa además de la descentralización del poder político hacia los gobernadores. Éstos comienzan a exhibir su desdén por invertir en el sector seguridad para atender las principales problemáticas de orden común, como son el secuestro, la extorsión, los homicidios, y muchos otros delitos más. Así, se dispara la impunidad y se aceleran los procesos evolutivos de la criminalidad organizada y transnacional, sobretodo aquella vinculada al tráfico de drogas.

Es a partir de la década de 1990 que queda en evidencia la frágil estructura policial en el país. Con la alternancia en 2000, ya en la administración Fox, las carencias de la seguridad pública se hacen más palpables ante las recurrentes solicitudes para

desplegar a las fuerzas armadas en un esfuerzo por contener la violencia y la expansión de la criminalidad organizada en su manifestación del narcotráfico.

La tesis hace un análisis, lo más puntual posible, sobre los efectos de colocar a un militar al frente de la Procuraduría General de la República (PGR) en el primer gobierno de alternancia democrática. La PGR es la principal institución encargada de las tareas de combate al narcotráfico y que da cuenta de un proceso de descomposición institucional y de credibilidad para el Estado mexicano.

Se debe señalar que México ha sido país productor de marihuana y amapola durante todo el siglo XX (Craig, Richard, 1981; 1989; Ruiz Cabañas, Miguel, 1989). Para el decenio de 1980, el territorio mexicano se convirtió en zona de tránsito de la cocaína producida en Sudamérica (Bagley, Bruce, 1988; Chabat, Jorge, 1991; Chabat, Bailey, John y Godson, Roy, 2000). Por último, en fechas más recientes, se ha involucrado más en la producción de las metanfetaminas y ha sido testigo y partícipe en la diversificación de la criminalidad transnacional organizada (Bailey, John y Godson, Roy, 2000). Todo lo anterior se ve incentivado por una posición geográfica que ubica a México en el umbral del mayor mercado de consumo de drogas —Estados Unidos de América—, y en el centro de intensos procesos de globalización.

Hasta 1997, México contaba con un sistema político dominado por el PRI-gobierno. Sin embargo, desde finales de la década de 1980, comienza una paulatina descentralización del poder político con la creciente alternancia a nivel subnacional. Hasta ese momento, prevalecía un tipo de relación cívico-militar, pero que con la inserción paulatina en tareas policiales, los elementos castrenses comienzan a tener un contacto más directo con la sociedad y con autoridades de distintos niveles de gobierno

de otros partidos distintos al PRI y que redefinen la relación tradicional y demandan claramente institucionalización y profesionalismo en sus tareas.

En una perspectiva comparada, en particular con las experiencias sudamericanas que transitaron a esquemas de democratización en la década de 1990, se exhibió un amplio trabajo de institucionalización de control y supremacía civil sobre el quehacer de dichas instancias castrenses, luego de los años de autoritarismo militar en esos países. La relevancia del caso mexicano es aportar elementos de análisis sobre el proceso de control civil sobre las fuerzas armadas en México y el estado que guarda en la actualidad. La evolución de las relaciones cívico-militares que estuvo estrechamente vinculada con el régimen hegemónico y de sostenimiento del PRI-gobierno examinando cómo este arreglo se trastoca con el avance de la oposición a los gobiernos estatales y municipales. Así, la relación cívico-militar comienza a estar sujeta a otras presiones donde se eleva la exigencia de rendición de cuentas sobre las acciones que emprende, y comienza a haber mayor participación en este sentido desde otras fuentes de poder político como, por ejemplo, el Congreso nacional.

En términos metodológicos, la variable dependiente en el análisis es la relación cívico-militar, mientras sus variables explicativas son primordialmente tres: transición democrática; crisis de seguridad pública; instituciones de seguridad pública deficientes, precarias y poco profesionales ante los contextos de criminalidad presentes en México. Dicha criminalidad ha aumentado por dos fuerzas, una interna y otra externa. La interna es la evidente carencia de una estructura de seguridad capaz de ofrecer dichos servicios a la sociedad en su conjunto como parte del pacto social de la relación Estado-sociedad, a fin de brindar los mínimos de protección a la integridad de la persona, su patrimonio y el

de su comunidad. Por su parte, la fuerza externa deriva del poder de la criminalidad transnacional organizada en una de sus manifestaciones más severas: el trasiego de drogas montado en los procesos de globalización y apertura de fronteras, los cuales hacen propicia su capacidad de alimentar una demanda por los estupefacientes hacia el principal mercado consumidor, Estados Unidos. Asimismo, esta actividad provee enormes márgenes de riqueza económica que, a su vez, sirven para la construcción de una amplia red de protección policial, social y política no sólo en México, sino también a lo largo del hemisferio, minando y sistemáticamente penetrando las estructuras de seguridad.

El mecanismo causal de debilitamiento del régimen autoritario civil estuvo concentrado en una política de seguridad nacional fundamentado en llevar a cabo tareas de inteligencia enfocadas en el ataque a sus opositores políticos y de los grupos subversivos, y distrayendo las labores de fortalecimiento institucional, así como en las de contención y prevención de la delincuencia. Con la paulatina democratización del sistema político, el sector seguridad nacional exhibió la precariedad de los niveles de institucionalización y profesionalización de las estructuras que comprenden el aparato de seguridad. En este contexto, y aislados de los procesos políticos de transformación electoral vividos en México a partir de la década de 1970, las fuerzas armadas vivieron su propio proceso de institucionalización y profesionalización. No obstante, las fuerzas policiales del resto del país no siguieron el mismo sendero. La seguridad pública, por su parte, tuvo una evolución disímil y que careció sistemáticamente de recursos humanos, financieros y de inversión consistente. El mayoritario abandono de las autoridades estatales y municipales de sus responsabilidades constitucionales en materia de seguridad, aunado a la falta de sujeción efectiva de dichos mandos a procesos de

rendición de cuentas y a la ausencia de la figura de reelección inmediata –con sus desincentivos derivados—, se suman a las variables que contaminaron los procesos de profesionalización en el sector de la seguridad local.

A partir de la década de 1990, el uso de las fuerzas armadas en tareas policiales se convirtió en una política cíclica cuando los gobiernos estatales, sin importar el origen partidista del gobierno en turno –fuese este PRI, PAN o incluso PRD—, encararon considerables niveles de violencia, particularmente vinculada a la delincuencia organizada. Este fenómeno resultó en una exhibición clara y contundente de la incapacidad policial local, lo cual propició llamados de auxilio al presidente por parte de la autoridad municipal y estatal a fin de que, en su calidad de comandante supremo, desplegara las fuerzas armadas en los lugares donde las policías se vieran rebasadas por la criminalidad. Así, la creciente complejidad del fenómeno del tráfico de drogas, la corrupción de los cuerpos policíacos, y de distintas esferas políticas, condujo a la autoridad federal a hacer uso de las fuerzas armadas para contener al crimen. Ahora bien, al suplantar el ámbito de acción exclusivo de agentes civiles policiales, el pacto cívico-militar construido a lo largo del régimen posrevolucionario se vio trastocado, tal como será descrito en este estudio.

Sumado a lo anterior, no se puede desconocer que México es un país que ha sufrido importantes transformaciones económicas, políticas y sociales en las últimas tres décadas. Como ya se señaló, el país inicia un proceso de liberalización política con las reformas político-electorales de finales de la década de 1970. Con ello se comienza a articular una capacidad de gobernabilidad, estabilidad y exhibición del funcionamiento de sus instituciones en un contexto en el que debe resolver sus conflictos políticos. Desde

1994 se observa claramente una mayor competitividad política derivada de la presión sobre el desempeño del modelo económico de impulso al libre mercado que implementó el PRI desde fines de la presidencia de Miguel de la Madrid y que concretó Carlos Salinas de Gortari con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La estabilidad macroeconómica, así como la atracción de la inversión extranjera, la orientación hacia las exportaciones, y el fomento a instrumentos que permitieran al sector privado orientarse al exterior, fueron los procesos económicos que impusieron presiones sobre los actores políticos y su competencia en la arena electoral (Aguilar, Oscar y Dussel, Enrique, 1999). El modelo económico insertado en las dinámicas de los procesos de globalización ofrece limitados márgenes al gobierno en turno y a los sucesores para ser modificado México requiere es contar con instituciones firmes que enfrenten los problemas de una agenda política y económica, donde el tema de la seguridad no guardaba una prioridad considerable y sin duda en la última década alcanzado un primer lugar. .

1.2 Marco teórico

Las relaciones cívico-militares en México han sido muy poco estudiadas. Con este trabajo se busca dar una descripción del tipo de pacto cívico-militar que prevaleció bajo el régimen autoritario hegemónico, y cómo dicho pacto se ha visto sujeto a presiones y reglas nuevas emanadas del proceso de democratización y de las crecientes demandas por seguridad en los contextos de exacerbada violencia generada por los grupos criminales de las drogas.

Cabe subrayar que el poco estudio de las fuerzas armadas mexicanas (FAM) fue producto del tipo de régimen y de la estrategia que mantuvo la institución castrense fuera de la esfera pública. El PRI-gobierno consintió una suerte de insularidad/autonomía para las autoridades militares (Camp, Roderic Ai, 1992). En este trabajo se hizo una revisión de la literatura pertinente para el estudio referente a las relaciones cívico-militares en procesos de democratización, a fin de tomar algunos modelos analíticos que permitan examinar el caso mexicano, así como también determinar qué parte de la literatura sobre seguridad nacional se vincula al contexto bajo estudio.

El punto de partida clásico es Samuel Huntington (1957) con su libro *The Soldier and the State: The Theory and Politics of the Civil-Military Relations*. Allí, Huntington postula que, a fin de tener terreno fértil para la existencia de la supremacía civil, debe optimizarse un nivel de profesionalismo militar autónomo, definido como un “control civil objetivo”. El control civil objetivo disuadiría a grupos civiles diversos para buscar maximizar sus objetivos políticos por medio de los militares. De existir esta politización de las fuerzas armadas, se estaría en presencia de una fragilidad en la efectividad de sus funciones. Por otro lado, definía el “control civil subjetivo” como el proceso a través del cual grupos de civiles involucraban a las fuerzas armadas en el ámbito político. Huntington concebía la necesidad de mantener neutrales y apolíticas a las fuerzas armadas, para que estas pudieran realizar profesionalmente su labor. Para ello, consideraba necesario un importante grado de autonomía garantizado por la profesionalización de dicha institución. El arreglo cívico-militar mexicano posrevolucionario brindó un grado de autonomía e insularidad en sus procesos de profesionalización a cambio de excluir a las fuerzas armadas de los conflictos políticos y

de competencia electoral. En México, el modelo predominante se asemeja al modelo del control civil objetivo, lo cual permitió la profesionalización de los cuerpos militares, ya que el PRI-gobierno únicamente hizo uso de las fuerzas armadas para reprimir conflictos sociales esporádicos, como lo fueron en su momento los eventos de 1968.

Richard Kohn (1997) señala que la profesionalización militar podría implicar menores controles civiles sobre la institución, en especial si el régimen institucional no es sólido. Kohn hace su análisis aplicando el argumento de Huntington a democracias débiles o en desarrollo. Conforme el control civil objetivo pueda minimizar el involucramiento militar en la política, también disminuiría el control civil sobre los asuntos militares. En este sentido, concebir una suerte de *laissez-faire* dentro del proceso de profesionalización de las fuerzas armadas, el cual, a su vez, le brinda a esta institución un importante grado de autonomía frente a los grupos civiles gobernantes, es para algunos una de las variables que contribuyó a los golpes de Estado en países sudamericanos. Guillermo O'Donnell (1986, 122) anticipa que un alto grado de profesionalización militar tiende a conducir a un tipo de politización de las fuerzas armadas, lo cual contradice la tesis de Huntington (1957, 83-84). De acuerdo con la premisa de Huntington, la condición primordial para la profesionalización de las fuerzas armadas es la obediencia de éstas a una autoridad civil con el control legítimo del Estado. Es justo esta premisa que se aplica para el caso mexicano, y se hace evidente sobretodo en el contexto de la alternancia en el poder. Por consiguiente, los militares mexicanos se han caracterizado por concentrarse en cumplir con su misión primordial de proteger al Estado y no involucrarse en asuntos de política de gobierno (Idem).

Por su parte, O'Donnell expone cómo la profesionalización sí genera una identificación corporativa e ideológica con respecto al gobierno. Cuando algo así ocurre, las fuerzas armadas, de acuerdo a su análisis, pueden terminar vinculando la defensa de la seguridad nacional con la preservación del proyecto político de una nación (1986, 122). Para efectos del caso que nos ocupa, es evidente que mientras el tipo de régimen se caracterizó por ser hegemónico, las fuerzas armadas respaldaron la permanencia del PRI-gobierno. Sin embargo, cuando la inminencia de la alternancia era clara, el aparato castrense privilegió el régimen institucional y la lealtad al gobierno, sin importar el partido que lo encabezase. En suma, el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas al mismo tiempo garantizó su autonomía, pero mantuvo una cultura de respeto a los procesos electorales, su certeza jurídica y el reconocimiento de quien triunfará en las urnas, es decir, al marco jurídico institucional.

Para efectos de esta tesis se tomaron algunos de los elementos construidos a partir del trabajo de Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Stepan (1988) presenta una lista de prerrogativas que las fuerzas armadas brasileñas tenían y aporta una tipología sobre “impugnación/aceptación” del mantenimiento de prerrogativas militares por medio de las cuales ejercen influencia o control sobre los civiles. Como señala Stepan (1988), la doctrina de seguridad nacional de las fuerzas armadas brasileñas evolucionó para permitir a los militares interiorizar la justificación de su vasto papel en la política nacional. Este autor presagia cómo en la medida de que los civiles busquen reestructurar la organización militar, sus misiones o establecer mayores y más fuertes mecanismos de control civil sobre determinadas prerrogativas, por definición, los militares verán esto como peligroso y se tensará la dinámica de la relación cívico-

militar. En su estudio, Stepan (1988) usa un enfoque institucional donde observa el comportamiento político de los militares sobre las acciones de los civiles, y cómo los primeros buscarán mantener y proteger las prerrogativas que ellos han identificado importantes para su institución. Vale la pena subrayar cómo Stepan (1988) considera que cuando no existe impugnación sobre las acciones de los civiles acerca de aspectos militares, o éstas se mantienen en niveles bajos, así como cuando se encuentran niveles adecuados de aceptación sobre las prerrogativas militares, la democracia está más segura. No obstante, esta seguridad debe verse acompañada de mecanismos institucionales de control civil, empoderando tanto a civiles como a la sociedad en su conjunto, para conocer y opinar sobre asuntos militares.

En este sentido, lo que es clave en el estudio de Stepan (1988) es identificar el grado de impugnación de parte de las fuerzas armadas sobre aspectos temáticos que se considera que siempre entrarán en conflicto, por ejemplo, temas de derechos humanos o la intención del gobierno para definir la organización, misión, estructura y control sobre los militares y el presupuesto. Se puede afirmar que existe una constante donde las fuerzas armadas siempre buscarán protegerse del tema de derechos humanos, aún cuando la violencia ejercida en contra de la población sea distinta (Stepan, 1988, 69). Es igualmente importante destacar que si el poder civil instruye y obliga a las fuerzas armadas a ser sometidas ante tribunales, esto por definición genera crisis, sobre todo si esta presentación es ante tribunales no militares. Por ello, las diferencias comparadas son interesantes. En el caso de Brasil se logró la amnistía y ésta fue ampliamente aceptada por civiles y militares (Idem, 68). Es importante señalar que se tomarán las categorías de

Stepan (1988) para el modelo analítico de estudio del caso mexicano y que serán desglosadas más adelante a detalle.

Otro elemento importante para destacar es que las fuerzas armadas perciben y creen no tener presupuestos adecuados, lo cual redundaría en bajos salarios. Del mismo modo, la presunción de la intención de reducir ciertas prerrogativas militares por parte de algunas autoridades, legisladores o líderes de la opinión pública, genera incertidumbre y molestia al interior de los círculos castrenses. (Idem, 91). Esto se añade a otro factor desmoralizante dentro del ánimo del aparato militar: los constantes ataques contra su creciente participación en labores de combate a la delincuencia. (Idem, 80)

Recordando el planteamiento de Stepan (1988), las prerrogativas pueden tener distintas intensidades: baja, moderada o alta. Dicho modelo establece que existe un grado bajo de prerrogativas porque de jure o de facto hay un control efectivo sobre las mismas y éste se ejerce a través de procesos e instituciones determinados (Idem, 93). En los casos donde a las fuerzas armadas de jure se les ha negado una prerrogativa, pero el gobierno, sea de manera activa o pasiva, no cumple con dicha restricción, entonces se está en presencia de un grado de prerrogativas moderado. Ahora bien, en el caso de existir o plantear una disminución de prerrogativas, las fuerzas armadas no necesariamente se opondrán. También es factible tener un escenario donde este replanteamiento del régimen de prerrogativas se haga sin impugnación desde el aparato militar, lo cual, por ende, diluiría el conflicto de manera sustancial. Para todo lo anterior, Stepan (1988) plantea diez puntos clave que contextualizan las prerrogativas militares dentro de un régimen democrático: 1) la Constitución o el marco jurídico fundamental como definidor del papel militar dentro del sistema político; 2) la relación entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas;

3) la coordinación en materia de defensa entre las instituciones del Estado; 4) número de miembros en activo participando en el gabinete; 5) la relación con el poder legislativo; 6) el papel de los funcionarios públicos y los políticos; 7) el papel de las fuerzas armadas en el campo de la inteligencia; 8) el papel de la policía; 9) los ascensos y sus procesos; y 10) el papel del sistema de justicia sobre los militares.

Con este decálogo, Stepan busca dar cuenta de cómo las relaciones cívico-militares no son estáticas y están permanentemente sujetas a un juego de fuerzas, lo cual las hace inherentemente dinámicas (Idem, 100). La clave para mantener esta especie de “dinamismo estable” es conservar o, en su defecto, crear las condiciones en las cuales civiles y militares no vean en su respectivo modelo relación bilateral una fuente de conflicto y, por ende, se pueda garantizar la permanencia del régimen democrático en el que se desarrolla. Stepan, por medio de una combinación de factores, pondera y contrasta tanto las prerrogativas que los militares tienen u obtienen de los políticos, como las impugnaciones que los primeros realizan ante los civiles. En resumen, el autor ofrece una fotografía de las relaciones de poder, cuya utilidad radica en poner sobre la mesa elementos con el potencial de diseñar una estrategia que permita empoderar a los civiles e incrementar su capacidad de manejo sobre la relación cívico-militar.

Es claro que identificar las prerrogativas da cuenta del poder que ostentan los militares. Las prerrogativas establecen fronteras del conflicto político en el sistema y tienen un peso específico en la dinámica de la relación cívico-militar. Es importante considerar como preguntas de base en la ponderación de las prerrogativas si en su ejercicio sirven para que temas potenciales se introduzcan en la agenda y se traduzcan a cero conflicto; o si su ejercicio abre canales de comunicación con las fuerzas armadas

para que las autoridades civiles manifiesten su intención de hacerlas más partícipes de la dinámica y protección de intereses del sistema político; o si la fuerte defensa de las prerrogativas llega a descarrilar, en un momento dado, ciertas iniciativas que buscasen ser implementadas desde el poder civil. (Idem, 105-106).

Stepan (1988) también habla de la importancia de la misión militar y su definición. La pregunta fundamental en este sentido es: ¿en quién se encuentra la responsabilidad de mantener el orden público?; ¿en la policía, en las fuerzas armadas, o en ambas?; ¿qué señala la Constitución al respecto? Por otra parte, en condiciones extraordinarias o de emergencia, como la declaratoria de un estado de sitio, ¿cuáles son las facultades del jefe del Ejecutivo?; ¿puede el presidente poner a las fuerzas armadas al mando absoluto de las policías? (Idem, 113) Es imprescindible definir quién, cuándo y cómo se va a decidir el uso de las fuerzas armadas en temas de seguridad interna. Por ello, vale la pena subrayar que, en contextos democráticos, actores de la sociedad civil, políticos y el Estado en su conjunto, deben prestar atención a las estrategias de empoderamiento, para así elevar la capacidad de los políticos en el manejo de la gobernabilidad de un país.

Otro importante aporte al análisis de este trabajo, y que utilizando un enfoque institucional proporciona algunas miradas relevantes sobre la dinámica de la relación cívico-militar, es el de Felipe Agüero (1995). Para Agüero, la consolidación de la democracia se logra cuando se presentan tres condiciones propias del fortalecimiento de la supremacía civil: a) la remoción de los militares de importantes posiciones fuera de la esfera de la defensa nacional; b) la designación, el control y el reconocimiento de políticos civiles sobre asuntos de defensa nacional y militares; y c) la supremacía civil se

consigue cuando los militares no interfieren en los ámbitos civiles de los gobiernos democráticamente electos para conducir políticas generales, e incluso son los gobiernos democráticos los que definen los objetivos, las políticas y la organización general de la defensa nacional. Así pues, son los civiles quienes formulan y conducen las políticas de defensa y monitorean la implementación de la política militar.

En México se dieron condiciones de control civil derivadas del régimen político posrevolucionario bajo la conducción del PRI-gobierno, donde los militares desempeñaron un papel reducido y limitado en la vida pública del mismo. Por ejemplo, las fuerzas armadas no participaron de los debates y discusiones de la reforma político-electoral de fines de la década de 1970. Entonces, el liderazgo civil del presidente aisló a la institución armada de dichas deliberaciones, aunque otorgó a cambio insularidad y autonomía en su vida interna. Esto generó tanto la evolución como la consolidación de un control civil institucionalizado que garantizó la alternancia en el poder en 2000. A pesar de la existencia de diversos y extensos estudios sobre militares y procesos de democratización en América Latina, podría afirmarse que ninguno refiere el caso mexicano en perspectiva comparada. En dichos textos, se sitúa al actor civil o militar en una posición en su dinámica de interacción de mayor o menor ventaja para la conducción misma del proceso de democratización del país en estudio (Agüero,1995). Para los efectos de la presente disertación, el control civil-político sobre las fuerzas armadas deviene de la consolidación del PRI a través del gobierno y su permanencia siete décadas al frente del mismo. Esto le dio una certeza que evolucionó en un proceso de institucionalidad casi unitaria en su relación entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas.

Dicho lo anterior, Agüero no desconoce otras importantes debilidades institucionales del ámbito civil para el control sobre los militares, como es contar con un cuerpo de civiles que pueda dar forma a una política de defensa, o líderes de opinión y/o académicos que puedan dar una opinión informada sobre la vida interna de las fuerzas armadas en México. Sin duda, estas fragilidades son resultado del arreglo institucional bajo el régimen autoritario y su relación con el PRI-gobierno. No obstante, también es cierto que en el contexto democrático se ha incrementado el uso de las fuerzas armadas para atender una emergencia de seguridad interna como es el narcotráfico y la inseguridad pública, con poca o casi nula deliberación sobre lo que las agencias civiles y la sociedad en su conjunto debe atenerse en su relación con la institución castrense ante este contexto. Finalmente, hay quienes consideran que se debiese hablar más de una reconceptualización de las relaciones cívico-militares, ante el creciente uso de las fuerzas armadas en América Latina en la lucha contra las drogas, el cual se ha convertido en una tendencia en la región (Bruneau, Thomas C. y Matei, Florina C., 2008, 909-910).

Agüero (1995) también examina un conjunto de indicadores clave en la relación cívico-militar en una democracia como son: a) su clara delimitación en un marco constitucional; b) la presencia de un número importante de legislaciones y ordenamientos jurídicos al respecto; c) la definición del papel de civiles y militares en las estructuras de toma de decisiones; d) la premisa de que no habrá desafíos públicos por parte de la autoridad militar sobre asuntos de defensa o políticas gubernamentales. Con el propósito de conseguir este nivel de control civil y delimitación de las reglas del juego democrático para el aparato militar, es necesario un exitoso proceso de negociación.

Asimismo, Agüero identifica intereses institucionales corporativos claves para los militares que deben considerarse: a) presupuesto; b) el tamaño de las fuerzas armadas; c) la promoción de sus oficiales. Dentro del proceso de transición, y en el marco de un contexto político nuevo, como puede ser la llegada de un nuevo gobierno —en el caso mexicano materializada en el cambio de símbolo político en la presidencia después de 71 años—, es de esperar que la institución militar protegiera sus intereses corporativos y colocara sus fronteras para evitar a toda costa cualquier tipo de intervención externa (1995, 140). Aunque, David Pion-Berlin argumenta que no es necesario que los civiles inviertan mucho tiempo en entender las políticas de defensa nacional, estrategias, tácticas, presupuesto, doctrina o capacitación (2005, 19).

Para la discusión acerca del concepto de autonomía militar, podemos retomar las definiciones de David Pion-Berlin (2005), quien identifica dos tipos: benigna y maligna. La autonomía militar benigna es institucional y defensiva donde el objetivo es avanzar en la profesionalización, mientras se aísla a los oficiales de interferir con actores gubernamentales y sociales. La autonomía militar maligna es política y ofensiva, y está diseñada para fortalecer los poderes de toma de decisión de los militares con el fin de invadir la esfera de influencia del gobierno. La realidad es que el término de autonomía militar generalmente se define en términos amplios del comportamiento independiente desplegado por los actores políticos (Idem, 9). De acuerdo con los estudios de Pion-Berlin, las fuerzas armadas sudamericanas parecerían haber optado por fortalecer un autogobierno dentro de los confines de su esfera institucional, en vez de participar en lo que consideran una esfera externa, y donde buscan deliberar y participar en política.¹ Por

¹ David Pion-Berlin. 1992. "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America." *Comparative Politics* 25: 83-102.

último, quizás es relevante señalar que el aislamiento político de los militares juega a favor del control civil, siempre y cuando éste sea resultado de una estrategia defensiva y de protección de parte de la institución para preservar su crecimiento profesional.²

Por su parte se tomarán elementos de la escuela de elección racional derivados del texto de Hunter (2001), donde establece que tanto civiles y militares son actores racionales que interactúan el uno con el otro de maneras estratégicas. Hunter plantea que, con relación a los políticos, éstos están interesados primordialmente en su propia sobrevivencia política y, por consiguiente, tienen un interés intrínseco en ciertos planes y programas, lo cual los obliga a perseguirlos (2001, 43). Aun cuando los políticos no puedan constitucionalmente refrendar su estancia en los cuerpos legislativos o en las instancias ejecutivas locales por medio del mecanismo de la reelección inmediata, mantener cierto grado de popularidad es importante para el futuro de su carrera. En este sentido, Hunter afirma que, en condiciones de relativa estabilidad política, la competencia electoral crea incentivos para que los políticos critiquen a los militares si ello les es redituable a fin de expandir su atractivo hacia los votantes (Idem, 43-44). Es indiscutible que las autoridades electas suelen estar a la búsqueda de mejorar su imagen frente a la ciudadanía desplegando apoyos y políticas populares demandando cambio y participación, sean estas de índole socioeconómico o político. Por último, los políticos suelen estar preocupados por la existencia de un gobierno efectivo, por lo que buscan lograr máximo control sobre eventos y procesos dentro de su jurisdicción o esfera de influencia.

En Brasil, el estudio de caso específico de Hunter, la competencia electoral crea los incentivos para disminuir la influencia militar y, por consiguiente, el apoyo popular a

² D. Pion-Berlin, "The Armed Forces and Politics", *op. cit.*, p. 10.

través del triunfo electoral fortalece la capacidad de los civiles para promover sus agendas en zonas de influencia (Hunter, 2001, 8). En suma, esta autora destaca dos premisas: 1) el interés de los políticos en sobrevivir en su entorno y; 2) el contexto amplio bajo el cual opera este comportamiento. Es importante identificar los incentivos y los márgenes de maniobra de los civiles para cuestionar el desempeño de los militares para obtener alguna ganancia o ventaja electoral.

Si bien el análisis de Hunter (2001) puede ser una referencia relevante, es fundamental recordar que el caso mexicano tiene diferencias centrales respecto al de sus contrapartes latinoamericanas. En Brasil, por ejemplo, los militares tomaron el control total del gobierno en un momento dado, situación que no sucedió en México durante la totalidad del siglo XX y no ha sucedido en lo que va del XXI. Ahora bien, los efectos para los que las reflexiones de Hunter son valiosas al presente estudio, se refieren al proceso de toma de decisiones estratégicas para emprender una confrontación y promover intereses del instituto armado versus los civiles, aunque ello se restrinja a los ámbitos donde convergen. En la experiencia mexicana, la esfera electoral no ha sido uno de esos ámbitos (hasta ahora).

Por otra parte, Hunter identifica que los típicos objetivos corporativos de los militares son: el monopolio sobre organizaciones paramilitares, la autonomía en los procesos educativos, de capacitación, de profesionalización, del sistema de obediencia y jerarquía, pensiones, unidad, presupuesto, equipo, entrenamiento y educación (2001,46). Los militares, al igual que los civiles, se preocupan por su sobrevivencia y viabilidad. Los militares han defendido sus salarios y prestaciones, y buscan preservar su autonomía

en asuntos meramente militares como la ampliación de la fuerza armada y la adquisición de equipo.

Los elementos que aporta la elección racional, siguiendo la influencia del análisis de Stepan, es que los actores políticos y sus intenciones explican la acción política en relación al cálculo racional de su interés. La interacción estratégica entre individuos maximiza su interés personal y esto es visto como la base de la política. Por consiguiente, en la elección racional, las instituciones son el resultado de este tipo de interacciones entre individuos; son creadas por los actores persiguiendo sus preferencias de manera instrumental y, eventualmente, éstos estarían abiertos a modificarlas (Idem, 8). En el marco de la elección racional se reconoce que los actores están limitados por un conjunto de instituciones que establecen los contextos de toma de decisión estratégica, pero se enfatiza que este marco por sí mismo es producto de la interacción entre individuos particularistas (Idem, 9)

Una cuestión básica que trata también Hunter es hasta qué punto las fuerzas armadas pueden transformar su poder central —el monopolio legítimo del uso de la fuerza— en influencia sobre resultados (Idem, 20). Es decir, hasta qué punto su capacidad, experiencia, fuerza o fortaleza financiera son determinantes clave para ver como son vistos por otros actores (Idem, 20). Ahora bien, al igual que los otros estudios de relaciones cívico-militares, el punto de partida es que los militares están en una posición de poder mayor que los civiles. Por ello, vale la pena señalar que no se compiló información empírica que pueda sostener esto para el caso mexicano. La propia Hunter habla de erosionar el poder militar, y que su influencia fluctúa en relación a la fortaleza de los gobiernos y la relevancia de las elecciones (Idem, 24).

En México, las elecciones presidenciales donde el partido artífice del régimen autoritario, el PRI, fue derrotado (2000 y 2006) no estuvieron caracterizadas por intervención militar alguna en el desarrollo de sus resultados. Lo que en realidad ha propiciado una influencia más palpable en el contexto político por parte de las fuerzas armadas, es la creciente participación de éstas en la lucha contra la delincuencia organizada ante la fragilidad de las estructuras de seguridad policiacas. Aquí es imperativo aclarar que el despliegue de los militares para colaborar en dichas actividades no necesariamente se ha traducido en una influencia mayor por parte de los militares para dictar las acciones o políticas de seguridad pública.

Otro trabajo de referencia obligada es *Civil-Military Relations, New Analytical Perspectives*, editado por David Pion-Berlin (2001). Este trabajo enlista las obras que examinan el estado que guardan las relaciones cívico-militares desde distintas escuelas de análisis, sea esta el estructuralismo, la teoría de la racionalidad o el institucionalismo. La mayor parte de esta literatura toca algún tema respecto de las relaciones cívico-militares en contextos de transición y consolidación de la democracia, pero ninguno de los estudios hace referencia al caso de México.

Ahora bien, cuando uno examina el caso mexicano, ya “de sí un tipo completo en sí mismo”, como el propio O’Donnell lo expresa, observamos cómo los estudios sobre las relaciones cívico-militares están no sólo ausentes, sino que incluso son prácticamente inexistentes (1986, 19). Las dos obras más extensas y descriptivas provienen del académico Roderic A. Camp (1992; 2005). Ambas obras están en inglés, lo cual limita su socialización en círculos militares y de la sociedad civil. La primera, *Generals in the Palacio: The Military on Modern Mexico* (1992) traza la evolución y proceso de

institucionalización y profesionalización de la vida militar. La segunda obra, *Mexico's Military on the Democratic Stage* (2005), examina la relación cívico-militar a través de los modelos sociológicos de la institución militar y de las relaciones cívico-militares, pero sin entrar a la discusión y revisión de la literatura de las transiciones a la democracia y su enfoque de estudio de las relaciones cívico-militares. Aquí, Camp describe las relaciones cívico-militares del caso mexicano y presenta un trabajo exhaustivo de contrastes sobre las mismas. Asimismo, reconoce que las relaciones cívico-militares se están modificando a partir del papel que las mismas realizan en la lucha anti-narcóticos, aunque no abunda en un examen más profundo del impacto que esta misión tiene para preservar la supremacía civil en el caso de México.

Para Camp (2005) hay dos argumentos que dominan el estudio de las relaciones cívico-militares y su impacto en las misiones que realizan las fuerzas armadas. Por un lado están las nuevas misiones que, sin duda, incrementan el prestigio e influencia de las instituciones castrenses (Goodman, Louis W. y Mendelson, Johanna, 1990). Por otro lado está el argumento de examinar el proceso de militarización de la sociedad civil, donde el avance de las fuerzas armadas se da de manera consistente hacia el control de las agencias civiles de seguridad nacional y otras donde se concentren las tareas anti-narcóticos (Arzt, Sigrid, 2000). Es evidente que el presidente Ernesto Zedillo redefine el componente de intervención de las fuerzas armadas ante la crisis de inseguridad y lucha anti-narcóticos y, posteriormente, ésta se amplía bajo el mandato de Fox, al no presentarse alternativa alguna (Arzt, 2001, 12-13).

Otras investigaciones académicas en español centran su estudio en la descripción de la dinámica de los militares como una corporación. En este tenor se hallan autores

como Jorge Alberto Lozoya (1970), José Luis Piñeyro (1985), Mónica Serrano (1995), Marcos Pablo Moloeznik (2001) y Raúl Benítez (2003; 2008). También, existen dos estudios históricos relevantes realizados por Ewin Lieuwen (1968) y David Rondfelt (1974). Por otro lado, un ámbito poco examinado de las FAM está relacionado con el trabajo social que despliegan. Existen comunidades importantes en zonas rurales que dependen estrictamente de la labor social que las fuerzas armadas llevan a cabo y, como bien lo comprueban Diez y Nicholls (2006), los servicios sociales prestados, sean estos médicos o de protección civil, le han dado legitimidad y prestigio a dicha institución.

Ahora bien, los trabajos de Bruneau Thomas y Florina Cristiana Matei (2008) proponen reconceptualizar las relaciones cívico-militares en el contexto de la democratización de los países. De acuerdo con estos autores, la literatura que revisa dichas relaciones en las democracias más nacientes, omite o toca de manera tangencial el papel de la policía. Derivado de ello, hay poca evaluación sobre los costos de su desempeño, efectividad y eficiencia. Por último, también subrayan el reducido examen de la literatura respecto a las acciones de los militares fuera del ámbito de la defensa nacional (Bruneau y Matei, 2008).

Bruneau y Matei señalan cómo la realidad de hoy es que pocos ejércitos están entrenados, cuentan con recursos y están preparados para encabezar una guerra contra otra fuerza militar. El combate armado es quizás una de las acciones que menos realizan hoy los ejércitos en democracias emergentes. Los autores citan como ejemplo al ejército de Haití en 2007, el cual se abocaba a mitigar pandillas, una función más típica de la policía. Las fuerzas militares apoyan o suplantán las acciones de las fuerzas policiales ante la ineficiencia, incapacidad o indolencia de éstas, tal como hoy sucede en la lucha

contra el crimen organizado y la delincuencia en México. En otros países como Colombia, Pakistán y Bolivia, la policía es incapaz de realizar sus funciones y, por ello, se echa mano de los militares.

Los desafíos a las fuerzas de seguridad se han diversificado considerablemente. Éstos van desde la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas y demás fenómenos delincuenciales transnacionales. En la actualidad, los militares y las fuerzas de seguridad dependen considerablemente de las agencias de inteligencia para que estas amenazas sean identificadas y se construyan los planes y se realicen las planificaciones correspondientes. La combinación de estas actividades y los resultados que se den en el uso mixto de fuerzas de seguridad, fuerzas armadas, policías y agencias de inteligencia, son los temas que autoridades democráticamente electas deben examinar para que se alcancen los estándares domésticos e internacionales que estos tiempos exigen (Idem).

El argumento de Bruneau y Matei es que el enfoque exclusivo en el control civil que se ubica en la literatura, es un impedimento significativo para entender las complejas relaciones que vinculan a la democracia con las fuerzas de seguridad. Se debe recordar que aun cuando el control civil es incontestable, éste por sí solo no es una garantía para la toma de decisiones acertadas y, por ende, para la implementación de buenas políticas. Tampoco da plena seguridad de una política pública ejecutada de tal forma que resultará en un éxito militar (Idem).

Por su parte, el propio Pion-Berlin (2008) reconoce que, en años recientes, la convocatoria de las fuerzas armadas a apoyar a la autoridad civil en las labores contra la criminalidad, la lucha anti-narcóticos y en asistencia a programas sociales, no parece dar signos de peligro para la estabilidad de las autoridades civiles. En cambio, las fuerzas

armadas están aprendiendo a vivir con las reglas de los sistemas políticos democráticos (Pion-Berlin, 2008). Así, los gobiernos que tienen agendas anti-crimen, anti-narcóticos, anti-terrorismo entre otras, harán uso de los militares ya sea para apoyar o tomar el liderazgo de la lucha contra amenazas al Estado porque, de no hacerlo, se estaría colocando en peligro la viabilidad de las comunidades de varias regiones de América Latina.

1.2.1 Metodología. Estudio de caso.

El estudio de caso que seleccioné es México. Este país ofrece particularidades que se diferencian en términos de la relación cívico-militar con respecto a lo que la literatura sobre relaciones cívico-militar ha ofrecido al campo de política comparada. Es importante destacar que aun cuando el régimen que privó en México durante buena parte del siglo XX es caracterizado como autoritario en términos de la dinámica de su sistema político, lo cierto es que este nunca tuvo un carácter de dictadura militar, ni siquiera cuando el presidente llegó a ser un militar, el último de los cuales fue el general Manuel Ávila Camacho, quien gobernó entre 1940 y 1946. Por el contrario, los presidentes posteriores a la Revolución Mexicana privilegiaron un fuerte liderazgo político civil por medio de la presidencia aunque, con la consolidación del partido en el poder, se sostuvo un autoritarismo incluyente (Kaufman, 1975).

El estudio de caso se centra en un contexto que examina una serie de organizaciones gubernamentales (Yanow, D., et al.) que tenían una funcionalidad específica bajo el régimen autoritario y se enfrentaron a un proceso de transición y modernización en el contexto democrático. El estudio de caso también se ha utilizado

para examinar distintos niveles de política pública y, por tanto, el contexto del análisis es el inicio en México de una crisis en materia de seguridad con instituciones que encuentran una dificultad para estar a la altura de proveer seguridad y mitigar los efectos del tráfico de drogas.

El sector sobre el cual se centrará el análisis es el de seguridad nacional y pública, donde han convergido actores civiles y militares bajo regímenes distintos y, por consiguiente, con reglas de las dinámicas políticas distintas. Como se verá más adelante el sistema de seguridad nacional en México está compuesto tanto por civiles como por militares. En este sentido destacaría las entidades gubernamentales como la Procuraduría General de la República (PGR) y, desde 2001, la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF). Estas instancias han tenido una dinámica de cooperación, enfrentamiento y roce con las fuerzas armadas a lo largo de estos años. Como se señaló anteriormente, el cambio de régimen político de uno autoritario-hegemónico civil a otro de pluralidad política-democrática, obligó a los actores políticos e instituciones del aparato de seguridad civil y militar a transformarse para responder a las nuevas demandas de la sociedad mexicana.

Con el estudio de caso de México se pretende aportar nuevos elementos a la literatura de las relaciones cívico-militares y de seguridad nacional. La combinación analítica que busco presentar involucra el examen de las instituciones, los intereses dentro de las mismas, las motivaciones políticas de los actores al frente de estas instituciones –sean estos civiles o militares—, y el impacto combinado de estos factores en el ámbito general de la seguridad.

El modelo de este trabajo toma como punto de partida la teoría institucionalista; ésta facilita el entendimiento acerca de cómo el aparato de seguridad busca resolver los problemas de seguridad pública, rompiendo el equilibrio insular del que gozaban los militares en el régimen autoritario. Ante la profunda crisis de inseguridad y violencia, el presidente en turno se ve obligado a desplegar a los militares con el objetivo de contener la fuerza y violencia que los grupos criminales vinculados al narcotráfico han hecho evidente ante la opinión pública, y donde han logrado colapsar o paralizar las dinámicas sociales y económicas de distintos estados y municipios. El prestigio de las fuerzas armadas fue lo que permitió al presidente Zedillo y a otros actores políticos a echar mano de las fuerzas armadas sin importar la responsabilidad que de ello deriva para proteger a las mismas, y en paralelo para invertir paulatinamente en el desarrollo de la propia institución policial que se requiere para atender los desafíos contemporáneos de inseguridad que vive el país.

El denominado proceso de militarización, tan coloquialmente referido en la opinión pública, asume como punto de partida que son las mismas fuerzas armadas las que buscan integrarse a las tareas de seguridad pública, y que éstas son desplegadas a diestra y siniestra a discreción del propio presidente en turno. Esta premisa se pone en tela de juicio en la presente disertación al contrastar dos periodos de regímenes con dinámicas políticas diferentes y bajo reglas del juego cambiantes. Las relaciones cívico-militares del caso mexicano fueron adquiriendo una dinámica de mayor intensidad conforme crecieron las preocupaciones por los asuntos de seguridad pública, al exhibirse la fragilidad local para encarar las problemáticas de violencia y criminalidad. De esta forma, el despliegue militar no dependió de un interés institucional-castrense, sino de

acatar la orden del Ejecutivo federal para acudir en auxilio de las autoridades civiles en estas tareas. En suma, lo que se busca al examinar el caso mexicano es dar luz sobre los procesos de cambio dentro de las relaciones cívico-militares, así como los controles y equilibrios que se deben generar en un contexto de emergencia como el experimentado a causa del crimen organizado en años recientes en México.

Modelo. Autoritarismo *vs* Democratización

Hipótesis

La variable dependiente es la que explica el cambio en la relación cívico-militar.

H1. A mayor pluralidad política ----- Mayor incapacidad de los civiles para atender el tema de la criminalidad

H2. A mayor descentralización política ----- menores incentivos de gobernadores y presidentes municipales para alinearse a las tareas de seguridad pública

H3. A mayor confianza en las fuerzas armadas ----- mayor uso de las mismas

H4. El incremento en el uso de las fuerzas armadas les dio credibilidad a los actores políticos de que están minando la criminalidad

Indicadores Operacionales

Autonomía militar *vis-a-vis* atención a directivas del Ejecutivo

Insularidad *vis-a-vis* intervención en vida y diseño interno de las fuerzas armadas

Institucionalización *vis-a-vis* pluralidad en el Congreso

Institucionalización *vis-a-vis* respuesta a demandas de organizaciones de la sociedad civil
–derechos humanos–

Indicadores

Control de la misión

Control del marco jurídico que administra recursos humanos y financieros

Control del despliegue o presencia en estructuras policiales

La centralización institucionalizada del poder político civil en el Ejecutivo en turno, subrayaba la jerarquización de la acción política junto con la socialización del comportamiento político a través de la lealtad al PRI dentro de la burocracia de seguridad nacional. La alta centralización del poder político civil delegaba tareas y objetivos políticos hacia los distintos niveles institucionales y burocráticos. Así, la información e intereses eran canalizados, los objetivos tomaban forma, la obediencia y el éxito eran premiados, mientras el disenso era castigado, todo ello con el propósito de que los actores políticos e instituciones concretaran un mandato coherente. Por consiguiente, la autoridad, en este caso el Ejecutivo, esperaba que aquellos por debajo de la estructura burocrática del Estado ejecutaran sus instrucciones. El arreglo institucional le daba una certidumbre al resultado político y de organización del gobierno en turno. Ahora bien, esto no significaba un respeto total a las reglas. Por tal razón, es posible identificar algunos incentivos y disuasivos, así como dilucidar cómo las instituciones y quienes las encabezan disientan, seguían otras acciones, y producían efectos inesperados.

El sistema político mexicano en el periodo de hegemonía priísta se caracterizó por su carácter incluyente y no representativo. Susan Kaufman ha descrito de qué manera la mayor parte de los grupos de interés en la sociedad mexicana —obreros, campesinos, sectores intermedios— fueron incorporados al régimen de partido hegemónico por medio del otorgamiento de una autonomía de acción siempre circunscrita a los límites establecidos por las reglas fijadas desde la élite del PRI (1975, 12). Esto dio origen a los llamados sectores agrario, obrero y popular del partido. En el caso de los empresarios, un grupo no incluido formalmente en los sectores priístas, éstos se vieron beneficiados de las prerrogativas propias de una economía proteccionista cuyas principales variables estaban

bajo control gubernamental y los liberaba de la demandante competencia exterior. Al parecer, dichas ventajas eran suficientes para diluir los posibles malestares surgidos por los nulos incentivos en una economía en la cual, además, el gobierno tenía participación casi en todas las actividades productivas (*i.e.* industria automotriz, textil, manufacturera), por no mencionar aquellos rubros acaparados por monopolios oficiales (*i.e.* energía y telefonía).

Para Kaufman, “compartir las ganancias” del sistema por medio de la inclusión (fuera ésta corporativista o no) fue una fórmula eficaz para estabilizar al país después del prolongado conflicto armado revolucionario. Esto también es un factor que explica la fidelidad de las fuerzas armadas al régimen. En principio, los titulares del poder Ejecutivo emanados del Partido Nacional Revolucionario (PNR) (nombre con el que se fundó el actual PRI en 1929) procedían del ámbito militar.³ Esto cambió a partir de 1946 con la elección del presidente Miguel Alemán –abogado de profesión—, a quien le sucederían en el cargo, de manera ininterrumpida hasta nuestros días, sólo civiles. La posesión de la titularidad de la presidencia de la República en un civil no incomodó, salvo en casos excepcionales, a la cúpula militar.⁴ Al seguir el argumento de Kaufman, los militares habrían estado satisfechos con el “reparto de ganancias” que les

³ En 1929, año de la fundación del PNR, Emilio Portes Gil, abogado, fungía como presidente provisional tras el asesinato en 1928 del entonces presidente electo, el general Álvaro Obregón. En las elecciones extraordinarias de 1930 resultó ganador Pascual Ortiz Rubio, ingeniero civil, quien decidió renunciar a su cargo dos años más tarde ante aparentes presiones de la cúpula militar encabezada por el líder máximo de la época, el general Plutarco Elías Calles, fundador del PNR. Los tres sucesores de Ortiz Rubio (Abelardo Rodríguez, Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho) eran de extracción militar.

⁴ De hecho, el último militar que sometió su candidatura a las urnas en México fue el general Miguel Henríquez (1952), quien fue derrotado por Adolfo Ruiz Cortines (militar retirado desde 1926). Consumado el fracaso electoral, los simpatizantes de Henríquez llevaron a cabo manifestaciones que fueron acalladas, en algunos casos, de forma violenta. Sin embargo, información desclasificada recientemente da cuenta de un eventual levantamiento armado auspiciado por una pequeña camarilla militar fiel a Henríquez y planeado para la Navidad de 1953. Al final, el intento de golpe de Estado nunca tuvo lugar. Cabe señalar que uno de los instigadores de la asonada, el general Marcelino García Barragán, ocuparía la Secretaría de la Defensa Nacional en la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz.

correspondió. El aparato militar conservó su total discrecionalidad ante cualquier eventual control del poder Legislativo, y la autonomía de los secretarios de la Defensa Nacional era excepcional en su fuero interno comparada con la de otros miembros del gabinete de gobierno. A diferencia de las experiencias sudamericanas, el arreglo institucional de las relaciones cívico-militares mexicanas condujo a un estado de *laissez-faire* mutuo acotado por el marco de la constitucionalidad posrevolucionaria. La clara estipulación del fuero militar en el artículo 13 de la Constitución de 1917⁵ y, como subraya Kaufman, la flexibilidad interpretativa característica de dicho documento, permitieron al régimen extender las prerrogativas, a favor de la élite militar, a cambio de la fidelidad del aparato castrense a la autoridad civil.

En el caso mexicano, la autonomía militar estuvo definida en función de los servicios prestados al régimen civil-autoritario y donde la protección otorgada por las fuerzas armadas iba en función de la preservación del PRI en el poder. Conforme el régimen fue evolucionado a un régimen más plural políticamente, y una rama del Ejecutivo se fue tecnocratizando ---la hacienda pública, por ejemplo---, los militares, herederos naturales de la construcción del Estado mexicano posrevolucionario fueron consolidando su aislamiento de la sociedad y la elite política. Hoy difícilmente se cuenta con civiles que tengan un conocimiento pleno de las acciones y actividades a detalle que se despliegan en el marco de las tareas de defensa y aunque existe más información en la lucha antinarcóticos, lo que se monitorea es poco. Además, se debe señalar que existe una reconocida desconfianza entre elementos de las agencias civiles hacia los militares y

⁵ “Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército”, (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 13).

viceversa. En parte la desconfianza nace del mutuo aislamiento cultivado desde las elites políticas, pero también al interior de las fuerzas armadas, tampoco es que se permitiera cultivar un contacto cotidiano con los civiles. El mutuo desconocimiento y relaciones humanas alimentan la distancia entre civiles y militares.

Es cierto que la autonomía militar no es estática pero tampoco es un todo. Claramente hoy existen ámbitos que difícilmente las fuerzas armadas pueden mantener fuera del escrutinio público como es la rendición de cuentas ante el Congreso de la Unión o el ejercicio del presupuesto federal aprobado para ellas y su uso a discreción para la compra de equipamiento o armas, sin antes haber sido aprobado por la Secretaría de Hacienda. En sí, las FAM gozan de una autonomía (Camp, 2005, 121-148) muy similar a la de sus pares en otras regiones del mundo. La influencia de los civiles es relativamente reducida en ciertos ámbitos de la vida castrense, por ejemplo, en la definición de sus ordenamientos jurídicos internos,⁶ en la doctrina militar, o en los criterios de adquisición y uso de armamento.

Para el examen de las FAM seguí el modelo analítico de Stepan (1988, 94-97) utilizando su cuadro de prerrogativas militares como institución en un régimen democrático y que a continuación se replica:

⁶ A manera de ejemplo, en enero de 2005, la Secretaría de la Defensa Nacional emitió un nuevo reglamento para el proceso de reclutamiento al Ejército y la Fuerza Aérea, el cual no se modificaba desde 1929, y donde contraviene la legislación vigente con respecto a la protección de la privacidad de las personas estipulada en la Ley contra la Discriminación, un ordenamiento del Ejecutivo. El actual reglamento del Ejército obliga a quienes aspiran a ingresar a practicarse un examen de VIH/SIDA.

Cuadro 1. Prerrogativas militares como institución en un régimen democrático

	BAJO	MODERADO	ALTO
Constitución define el papel de las fuerzas armadas y las cadenas de mando	Toda acción militar ha respondido a una directiva del Comandante Supremo, Presidente, sin contravenir los poderes legislativo y judicial.		Constitución define la seguridad interna y el orden público como una responsabilidad primordial y explícita de las fuerzas armadas
Relación Ejecutivo y fuerzas armadas	El Ejecutivo es de facto y de jure el Comandante Supremo		De facto el control de las fuerzas armadas está en manos de fuerzas armadas en activo
Coordinación de defensa nacional	De jure y de facto está hecha por civiles y miembros del gabinete. Extensa presencia civil.		De jure y de facto hecha por oficiales. Con ninguna o poca supervisión de civiles miembros del Poder Ejecutivo.
Miembros de las fuerzas armadas en activo participando en el gabinete	Ninguno	Miembros en activo de sus servicios sirven como cabezas de sector de los servicios correspondientes. (Ejemplo: secretario de la Marina, Armada).	Cuando las fuerzas armadas participan en activo en otros ministerios en seguridad nacional, inteligencia o justicia. (Ejemplo: Procuraduría General de la República)
Relación fuerzas armadas con el poder legislativo	Cuando el poder legislativo monitorea		Si se ciñe solamente aprobar y desaprobar el presupuesto. No

	regularmente el presupuesto, la fuerza, su estructura y armamento		hay compareencias; las fuerzas armadas nunca dan información a las legislaturas.
Papel y relación de funcionarios públicos y designaciones políticas con las fuerzas armadas	Civiles que diseñan y tienen un papel activo en asistir al Ejecutivo en la implementación de políticas de seguridad nacional.		Oficiales en activo que ocupan todos los cargos de seguridad y defensa nacional.
Papel en inteligencia	Agencias de inteligencia de jure y de facto bajo el control civil. Dichas agencias tienen líneas de control, mando y supervisión de civiles.		No hay supervisión civil. Las agencias o unidades administrativas de inteligencia bajo el mando de militares en activo. Además, combinan recolección de la información y operaciones. (Ejemplo: generales asignados al Instituto Nacional de Combate a las Drogas; Centro Nacional de Drogas o la Fiscalía especializada de Delitos de Delincuencia Organizada)
Papel en la policía	Policía bajo el control civil. Jerárquicamente con su propio ministerio. Ningún militar en activo comanda a la policía.	Miembros en activo de las fuerzas armadas dirigen corporaciones policiales. Militares en activo pueden servir como policías.	La policía bajo el comando militar y la mayoría de los militares de la policía son miembros activos de las fuerzas policiales.

Promociones/ ascensos militares	Un proceso claro y plasmado en ordenamientos jurídicos establece las promociones/ ascensos de las fuerzas armadas. Fuerzas armadas ponen a consideración del Ejecutivo los ascensos. La legislatura discutió la propuesta.		Las fuerzas armadas no cuentan con ordenamientos jurídicos claros. Sujeto a la definición interna para promover patrones y ascensos a discreción. Ejecutivo sin margen alguno de deliberar sobre esta propuesta de ascensos.
El papel del sistema de justicia	Las fuerzas armadas no tienen jurisdicción más allá de las ofensas a que se refiere la disciplina a través de un código de justicia militar; y los militares pueden ser sujetos a las cortes civiles por delitos del fuero común	Se cuenta con un código de justicia militar con jurisdicción sobre militares pero no se les juzga por todas las ofensas en la justicia civil como pueden ser delitos de delincuencia organizada o violaciones a derechos humanos	Leyes de seguridad nacional y la jurisdicción militar cubre aéreas de la sociedad civil y política. Domina que los militares no puedan ser juzgados por cortes civiles.

Para efectos de este estudio se tomó el cuadro sobre los niveles respecto a las prerrogativas militares de Stepan (1988), autor que, como ya se mencionó, las clasifica en baja, media y alta.

Cuadro 2. Categorías analíticas

CATEGORIAS ANALÍTICAS

	Alto	Prerrogativas militares	Bajo	
Conflicto militar impugnación	Alto	Inaceptable para Fuerzas armadas	Indefendible posición para los líderes democráticos	Alto
				Conflicto militar impugnación
	Bajo	Bajo	Prerrogativas militares	Alto
		Control civil	Asimétrica posición para civiles	

Es importante puntualizar que por conflicto/impugnación militar se entiende cuando hay una intervención directa en la dinámica y gobierno de la vida militar por parte de los civiles. El término también podría aplicarse cuando los civiles o políticos intervienen para reestructurar la misión del aparato castrense o pretenden incidir en el diseño organizacional del mismo, particularmente cuando los militares perciben dichos eventuales cambios como amenazantes (Stepan, 1988, 86-98). La impugnación por parte de los militares disminuye cuando se le da un sentido plural a su misión y no unitaria. Esto último implica la posibilidad de desarrollar un programa de profesionalización al mismo tiempo plural y especializado para atender misiones tanto internas como externas. A su vez, por misión externa se debe entender la capacidad de las fuerzas armadas para

responder a un ataque de un enemigo externo, es decir, la materia de la defensa nacional. Sin duda, las fuerzas armadas siempre han tenido previsto esto. Sin embargo, quizás con excepción de un incidente aislado con Guatemala en la transición de los años 1958 a 1959,⁷ las fuerzas armadas se han concentrado en la seguridad interior y en el desarrollo de capacidades de protección civil para atender y rescatar a la población ante emergencias causadas por fenómenos climatológicos.

La percepción de la amenaza y la estructura institucional de las fuerzas armadas hizo que el desarrollo de las mismas fuera más enfocado en lo doméstico y mucho menos en lo externo. Ahora bien, desde la administración del presidente Salinas ha habido un incremento en aquellas voces que han buscado involucrar a México en operaciones de paz y en despliegues militares bajo la tutela de organismos internacionales como Naciones Unidas. Ante estas insinuaciones, la reacción del Ejército ha sido ampliamente documentada. Esta situación claramente se ubicaría en la esquina superior izquierda en el cuadro de Stepan.

Otra categoría a definir es la dimensión institucional de las prerrogativas militares, es decir, las áreas donde éstas sean o no desafiadas. Los militares como institución asumen que han adquirido un derecho o privilegio, formal o informal, para ejercer un control efectivo sobre su gobierno interno, o bien, para desempeñar un papel extra-militar en áreas del aparato del Estado o, incluso, para estructurar las relaciones entre el Estado y la sociedad política y civil (Idem, 93). Así, las fuerzas armadas clasifican en tener una

⁷ Después de un incidente ocurrido el 31 de diciembre de 1958, en el cual unidades de la Fuerza Aérea de Guatemala destruyeron embarcaciones pesqueras mexicanas que, de acuerdo con el gobierno chapín, habían ingresado reiteradamente a aguas territoriales de su país, se inició un periodo de tensiones diplomáticas y militares entre ambas naciones. A pesar de haberse reportado algunos hechos de violencia en la frontera binacional y del despliegue de fuerzas militares de los dos países en las inmediaciones de la zona, la crisis fue resuelta por la vía diplomática en el transcurso de 1959.

baja prerrogativa cuando es de jure o de facto un control efectivo sobre la prerrogativa y esta es ejercido por las fuerzas armadas. (Idem, 93). En casos donde a las fuerzas armadas de jure se les ha negado una prerrogativa, pero el gobierno, sea de manera activa o pasiva, no exige un cumplimiento, se ubica entonces en un contexto moderado. Las fuerzas armadas pueden aceptar una reducción de sus prerrogativas sin impugnación/conflicto (Idem, 98); como también puede haber un contexto de elevadas prerrogativas y poco conflicto. (Idem, 99). Así, con estas definiciones es que entramos a caracterizar a las fuerzas armadas de México.

Del análisis teórico de Hunter y el cálculo racional de entrar o no en conflicto con el presidente, como comandante supremo de las fuerzas armadas, o con otros actores, se observa que dado el grado de institucionalización de las fuerzas armadas y su relación con el Ejecutivo en turno, no existen elementos que permitan, para el periodo bajo estudio, observar acciones de otros actores políticos civiles y que produzcan un conflicto entre los civiles y militares para el caso mexicano. Hunter plantea que con relación a los políticos, estos están interesados en su propia sobrevivencia política y, por consiguiente tienen un interés intrínseco en ciertos planes y programas, lo que los obliga a perseguir determinados intereses (2001, 43). Sin embargo, lo racional para los civiles en el caso mexicano no sería enemistarse con las fuerzas armadas ya que, como se demuestra en el último capítulo, gozan de gran prestigio, muy por encima del de los políticos y por consiguiente, no se observan acciones que mermen dicho reconocimiento social.

Actualmente, es posible documentar cómo las propias élites hacen un reconocimiento sistemático a la labor que las fuerzas armadas realizan en el ámbito de la seguridad pública. Legisladores y autoridades civiles en los ámbitos federal y local

parecen tener un consenso bastante firme respecto al apoyo que se debe ofrecer a la institución castrense en su trabajo, aún a pesar de los cuestionamientos derivados de las investigaciones que se realizan por presuntas violaciones a los derechos humanos o por el uso excesivo de la fuerza. Las elites políticas saben del prestigio y reconocimiento social del que goza el Ejército, cosa que, por desgracia, no sucede del mismo modo con la policía.

Por otra parte, se debe reconocer que no parecería racional que los actores políticos civiles, concretamente quienes se dan a la tarea de aprobar el presupuesto federal, modificaran sustancialmente a la baja la asignación de recursos en materia de política social o de inversión de infraestructura, a causa de un aumento importante en el dinero destinado a cuestiones de seguridad. Como es sabido, la distribución de estos recursos en materia social nutren las redes clientelares de los políticos en los estados de la República. Así, como se verá más adelante, no existe evidencia de que el incremento en el despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, haya sido acompañado de un desfase significativo en la proporción de recursos asignados al aparato castrense, respecto a rubros como educación, salud o infraestructura.

1.2.2 Nota metodológica

La presente nota metodológica tiene por objeto explicar el tipo de fuentes a las que tuve acceso para realizar la tesis. En este sentido, es importante destacar cómo una parte importante de la información deriva directamente tanto de mi experiencia personal como funcionaria en la administración pública federal, como en mis labores como

consultora y académica. Todo ello me permitió seguir el proceso de transformación del sistema de seguridad en México desde la década de 1990 hasta la fecha.

Bajo la administración de Zedillo, entre diciembre de 1994 y 1996, fungí como secretaria técnica del entonces titular de la Procuraduría General de la República, Antonio Lozano, quien fue el primer funcionario en esta cartera emanado de la oposición (PAN). Este encargo en la administración pública federal me permitió desarrollar y documentar varios de los esfuerzos en materia de cambios institucionales que se buscaron impulsar en la PGR. Durante esos años, el Procurador tendría la encomienda de hacer un diagnóstico y realizar una propuesta organizacional para transformar la institución en una instancia capaz de atender los temas de procuración de la justicia federal, el combate al narcotráfico y la persecución de otros delitos federales. La PGR, como se verá en el siguiente capítulo, se convirtió en una institución profundamente vapuleada por los escándalos de corrupción, el narcotráfico y los asesinatos políticos que se presentaron durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.

La PGR ha sido la principal responsable de las tareas contra el crimen organizado, en particular aquellas vinculadas con la persecución de los llamados delitos contra la salud, es decir, el narcotráfico. Fue durante este periodo que comenzó el despliegue de las fuerzas armadas en tareas más allá de sus labores tradicionales de erradicación o intercepción de drogas en territorio nacional. En esta responsabilidad tuve de primera mano la observación directa sobre la dinámica de las relaciones cívico-militares en instancias tanto relacionadas con el Ejecutivo Federal como fuera de éste. Por ejemplo, en las reuniones interinstitucionales de coordinación, las fuerzas armadas expresaban que su participación en esas tareas de seguridad pública emanaba de una instrucción del

Mando Supremo —o sea, el presidente—y tenía como objetivo auxiliar a las autoridades civiles, las cuales ya mostraban importantes limitantes en materia de capacidades operativas y eficiencia. En esos años se promulgó la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, un marco jurídico que dotó a la Procuraduría de un marco normativo excepcional para combatir a la delincuencia organizada transnacional.

Más tarde tuve oportunidad de dar cátedras en el Centro de Estudios del Ejército y Fuerza Aérea (CEEFA) y en el Centro de Estudios Superiores Navales (CESNAV), lo que me permitió entablar relaciones personales y académicas con miembros de las fuerzas armadas. Igualmente enriquecedora fueron los cursos que tuve oportunidad de impartir en los Diplomados de Seguridad Nacional tanto en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) como en la Universidad Iberoamericana (UIA). Todo esto me permitió entrar en contacto con miembros de las fuerzas armadas y autoridades civiles dentro de las instituciones de seguridad, lo que propició un diálogo permanente y de interacción muy útil en la recopilación de información y en la sensibilización del conocimiento sobre el funcionamiento propio del aparato de seguridad mexicano.

Durante 2002 y 2003, a la par de mis tareas académicas en la Fundación Rafael Preciado Hernández (FRPH), dependiente de la Secretaría de Estudios del Partido Acción Nacional, trabajé como asesora externa del CISEN. En ese momento, daba puntual seguimiento a las transformaciones del aparato de seguridad de los Estados Unidos de América (EUA). Luego de los eventos del 11-S, el aparato de seguridad estadounidense sufrió importantes cambios que impactarían la relación bilateral y, por ende, requerían ser entendidos a fin de continuar el marco de cooperación bilateral en materia de seguridad y su evolución.

Del mismo modo, como coordinadora académica y especialista en temas de seguridad de la FRPH, tuve acceso para su estudio a varios documentos públicos oficiales. Dicha revisión de fuentes públicas pasó por la identificación de los programas rectores de cada una de los rubros derivados del análisis del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este sentido, se examinaron los PND 1995-2000 correspondiente a la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (DOF,31/05/1995), así como el 2001-2006 de Vicente Fox (DOF, 00/05/2000)⁸. Se debe señalar que, de acuerdo con el artículo 25 de la Constitución, el PND es el documento rector de la política pública del país y que el Ejecutivo Federal cuenta con seis meses a partir del inicio de su mandato para publicar dicho plan. Estos documentos sirven como guía para cada uno de los sectores políticos, económicos y sociales de la administración pública, y marcan las grandes líneas generales de las políticas públicas sexenales. Los PND son documentos genéricos, y cada dependencia o sector está obligado a presentar los textos rectores especializados para su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Por ejemplo, en el PND de la administración de Fox se agrupan por ejes las tareas del Estado. Para los fines del tema que nos ocupa, los datos relevantes se plasman en la sección de Orden y Respeto, cuya comisión en su momento encabezó Adolfo Aguilar Zinser. La función de dicho órgano fue: “enfrentar con eficacia a la delincuencia, acabar con la inseguridad, terminar con la corrupción y preservar el Estado de derecho”.⁹

Los principales documentos oficiales que me permitieron conocer el estado de la seguridad en México desde la década de 1990 son: la Ley que Establece las Bases Generales de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LBGSNSP)

⁸ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/51/pr/pr18.pdf> (10/07/2010)

⁹ http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf pág 8 (10/07/2010).

(DOF, 11 de diciembre de 1995); la Ley de la Policía Federal Preventiva (DOF, 4 de enero de 1999); y el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001 - 2006, (DOF, 14 de enero de 2003). Asimismo, fue fundamental la revisión de los marcos normativos donde se plasman la misión y objetivos a cumplir por cada una de las dependencias que conforman el sistema de seguridad nacional donde, por cierto, ocurren los traslapes más significativos en lo referente a las relaciones cívico-militares. Todos los documentos anteriores son la referencia obligada para entender la colaboración y coordinación de las tareas de seguridad nacional y seguridad pública en México. Igualmente relevantes son: el Programa de Seguridad Pública 1995-2000 (DOF, 18 de julio de 1996); Programa de Procuración de Justicia del Distrito Federal 1995-2000 (DOF, 29 de febrero de 1996); y el Programa Nacional de Prevención y Readaptación Social 1995-2000 a cargo de la Secretaría de Gobernación (DOF, 4 de noviembre de 1996). Algunos de más reciente publicación son: el decreto para la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) que se publica en el DOF (1 de noviembre de 2001) o la Ley de Seguridad Nacional (DOF, 31 de enero de 2005). Todos estos documentos esbozan en términos generales la misión, objetivos y metas a cumplir por las dependencias que forman parte del sector seguridad.

En 2004, formé parte de un conglomerado denominado Grupo de Expertos en Seguridad Nacional (GESNA). El GESNA se dio a la tarea de participar e incidir en el diseño de la Ley de Seguridad Nacional, la cual se promulgó en enero de 2005. A través de este grupo se tuvieron un par de encuentros con actores de las instituciones de seguridad, de quienes, sin identificarlos por nombre, se aprecia la posición y opinión de lo que buscaban conseguir con la promulgación de dicho marco jurídico.

Entre 2003 y 2006, encabecé una organización no gubernamental que buscaba incidir en la política pública de seguridad bajo los principios de democracia y respeto a los derechos humanos: *Democracia, Derechos Humanos y Seguridad* (DDHS). La labor como directora de DDHS me permitió entrevistar a funcionarios de las distintas estructuras del sistema de seguridad quienes, por cierto, solicitaban su anonimato para poder expresar con libertad su opinión, cuestión que fue, es y será respetada. Además, fui testigo y voz de discusiones para la definición de políticas públicas en materia de seguridad. En honor a la ética profesional, igualmente guardo el sigilo de quienes participaron en dichos debates.

Por último, en septiembre de 2006 fui invitada a colaborar al equipo de transición del presidente electo Felipe Calderón Hinojosa. Durante el periodo entre septiembre y noviembre de 2006, llevé a cabo una serie de entrevistas y revisiones de documentales que fueron puestos a disposición del equipo de transición con el propósito de realizar una valoración del estado de la arquitectura institucional del sistema de seguridad nacional y seguridad pública. Al término de este encargo, el presidente electo me designó como Secretaria Técnica del Consejo de Seguridad Nacional (STCSN), encomienda que ejercí entre diciembre de 2006 y abril de 2009. Es importante advertir que no haré referencia a mis labores en este último cargo, ya que la Ley de Seguridad Nacional me obliga guardar su sigilo y confidencialidad.

1.3 Estructura

La tesis está estructurada en un apartado introductorio, el presente, y cinco capítulos analíticos (del 2 al 6). A lo largo de la introducción se llevó a cabo la revisión de la literatura, se hizo el planteamiento del objeto de estudio, y se presentaron las

categorías analíticas que serán utilizadas para responder a las pregunta de investigación: ¿cómo se ha redefinido la relación cívico-militar en México con la incorporación de las fuerzas armadas a las instancias de seguridad pública? Además, en esta sección se analizó el modelo teórico que involucra el examen de las instituciones, los intereses dentro de estas instituciones, las motivaciones políticas de los actores al frente de éstas —sean éstos civiles o militares—, y el impacto combinado de estos factores en el ámbito general de la seguridad.

El segundo capítulo desarrolla el marco jurídico-administrativo de los sujetos de estudio con el propósito de ubicar las distintas interacciones entre civiles y militares en el campo de la seguridad nacional y la seguridad pública. En este sentido, analiza la relevancia de la relación cívico-militar y su evolución e implicaciones en el contexto democrático de México, desde los antecedentes revolucionarios hasta la transición democrática.

En el tercer capítulo se elabora una descripción del desarrollo del sistema de seguridad nacional en los sexenios de los presidentes Salinas y Zedillo. En esta sección, la cual pone énfasis en la administración de Zedillo, se describe el proceso a través del cual las instituciones civiles de seguridad federal y justicia penal han sido rebasadas por la delincuencia organizada y, en consecuencia, fueron gradualmente reemplazadas por las FAM para complementar los esfuerzos y responsabilidades de seguridad.

En la cuarta sección de esta tesis se estudian las implicaciones de la alternancia democrática y la llegada del PAN a la presidencia con Vicente Fox en materia de la relación cívico-militar. Durante esta etapa de gobierno, se implementaron una serie de ajustes con la finalidad de innovar y tratar de hacer más eficiente el aparato de seguridad pública federal. Entre las acciones más relevantes estuvieron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) y la separación de la Policía Federal Preventiva (PFP) de la

Secretaría de Gobernación. Otra acción emprendida fue la designación de un militar al frente de la Procuraduría General de la República: el general Rafael Macedo de la Concha. Este nombramiento marcaría la pauta de quién estaría en control de la política contra la delincuencia organizada, en particular en lo referente al combate al narcotráfico: las fuerzas armadas.

El quinto capítulo estudia, propiamente, la interacción y desafíos de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad pública. Esto es un asunto reciente y no tiene precedentes históricos. El objetivo de este apartado es analizar el impacto de la expansión de las funciones tradicionales del Ejército en la democracia mexicana. Se exploran las posibles ventajas y desventajas de la intervención de las FAM en la lucha contra la delincuencia organizada y en su papel en lo que hoy se conoce como la crisis de seguridad pública.

Por último, el sexto apartado se divide en dos grandes secciones. Primero, se reflexiona acerca de los desafíos actuales para la administración Calderón y el futuro de la relación cívico-militar en México. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo, así como una breve prospectiva para los años venideros, tanto para la gestión del presidente Calderón como en términos de las relaciones generales de la burocracia civil y militar del sector seguridad.

Chapter 2: Contexto de la seguridad pública y el marco legal de las fuerzas armadas en México

Martín Barrón Cruz (2004) sostiene que la intervención de las FAM en cuestiones policiales de seguridad pública no es un fenómeno reciente y se remonta al nacimiento de México como país independiente. Esta afirmación es cierta pero incorrecta, por lo cual es indispensable realizar ciertas precisiones. Resulta complicado comparar un estado de “militarización de la seguridad pública” en el primer siglo del México independiente, con la actual intervención de efectivos castrenses en tareas de combate a la delincuencia. En primer término, la situación política mexicana entre la consumación de la independencia y el establecimiento del régimen civil posrevolucionario, tenía una característica clave: la inestabilidad, manifiesta o latente, provocada por la conducta de los actores del sistema.

Entre 1821 y 1929, México experimentó dos guerras de intervención (Estados Unidos (1846-1848) y Francia (1861-1867), dos grandes guerras civiles (la de Reforma y la Revolución de 1910), además de innumerables conflictos armados internos, insurrecciones y gobiernos efímeros. El único gran periodo de paz relativa en dicho lapso fue la dictadura del general Porfirio Díaz, ciertamente caracterizada por la presencia de autoridades militares en todo el territorio. En toda esta etapa de la historia de México, la presencia de cuerpos militares no tenía otra función más que ocuparse de la seguridad interna del gobierno en turno, es decir, impedir una posible rebelión o golpe de Estado. La definición de seguridad pública en el siglo XIX y principios del XX no es equiparable a la actual, simplemente porque la dinámica política y social de un régimen civil estable, el cual no aparecerá hasta después de la Revolución, es muy distinta a la presentada por

gobiernos y dictaduras encabezados por militares, o por endebles administraciones civiles siempre amenazadas por fuerzas castrenses disidentes.

En segundo lugar, aunque al terminar la Revolución fueron los caudillos y generales quienes iniciaron el proceso de consolidación del Estado mexicano moderno, el sistema político fue transitando poco a poco hacia un régimen civil. Esto tenía como objetivo restringir a las autoridades castrenses de las funciones de gobierno y limitar su responsabilidad exclusivamente a la seguridad nacional. La estabilidad política del México posrevolucionario propició la continuidad del régimen civil por primera vez en la historia del país desde 1934 –año desde el que se han celebrado elecciones presidenciales cada seis años de manera ininterrumpida— hasta la fecha. Al ocurrir esto, también aparece el concepto moderno de seguridad pública, una función que sería asignada a autoridades civiles en congruencia con el mencionado ánimo de suprimir la presencia militar en instancias de control gubernamental. Por tanto, el involucramiento de las fuerzas armadas en materia de combate a la criminalidad, participando en seguridad pública, era relativamente nuevo dentro de un régimen civil estable, sea autoritario o democrático. La evidencia indica que una vez superado y establecido el arreglo institucional posrevolucionario, las fuerzas armadas serían utilizadas esporádicamente para asuntos de seguridad pública, concretamente y sólo de ser necesario en momentos de contención social, pero no de labores propiamente de policía y aplicación de la ley y mucho menos con capacidad de arrestos e investigación, como sucede en la actualidad.

México consiguió con éxito la subordinación militar a un liderazgo civil estable desde el periodo posrevolucionario. A partir del triunfo de la Revolución Mexicana y del establecimiento de nuevas reglas del juego político, el sistema político mexicano, en

términos generales, se ha estabilizado, manteniendo importante hegemonía política y favoreciendo la presencia ininterrumpida del PRI en el poder desde 1929 hasta 2000. Esto no niega que el proceso por medio del cual el régimen se institucionalizó no estuvo exento de conflictos y de violencia. Fueron necesarios nueve años más desde la creación del PNR (Partido Nacional Revolucionario) —primera versión del PRI fundada por el General Plutarco Elías Calles— en 1929 para integrar su estructura corporativa. Este lapso inicial presencié dos rebeliones importantes (1929 y 1938) antecediendo la institucionalización de la supremacía civil. Este proceso de institucionalización no se tradujo en un régimen democrático, pero tampoco evolucionó en un régimen militar como ocurrió en otras experiencias latinoamericanas. Mientras la supremacía civil no se estableció necesariamente como una conducción democrática en la relación cívico-militar, la subordinación de las fuerzas armadas se convirtió en la garantía de que no serían un factor de inestabilidad inestable en el proceso de construcción del Estado Mexicano (Córdova, Arnaldo, 1972).

La sujeción de la institución militar mexicana se consiguió mediante el desarrollo de coaliciones políticas altamente identificadas con sus líderes civiles. De esta forma, los militares recurrieron al respaldo social y político sin dar un golpe de Estado (Lozoya, 1970). Otra condición para lograr el control de los militares fue mediante una estructura política centralizada capaz de institucionalizar la legitimidad del régimen posrevolucionario encabezado por el PRI. Su estrategia era absorber la participación política y asimilar a casi todas las fuerzas político-sociales del momento, adjudicándose así lo que Susan Kaufman (1975) llamó un régimen autoritario inclusivo.

El presidente Cárdenas (1934-1940) impulsó decisiones de trascendencia para subordinar al cuerpo castrense. Por una parte, propició el recorte en sus activos y en el presupuesto de defensa;¹⁰ por la otra, impuso la profesionalización del soldado. Después de 1940, “con estabilidad política, desarrollo económico acelerado e incremento en la fuerza de la clase media y grupos profesionales, los oficiales militares declinaron su intromisión en asuntos políticos” (Lieuwen, 1986, 118). La muestra más importante de esto es que, a partir del proceso presidencial de 1946, ningún militar ha vuelto a ocupar la primera magistratura en México. El control civil al cual se subsumió el Ejército mexicano requirió traducirse, para la mayoría, en hacer cumplir el orden del pasado (Rondfelt, 1974). En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, el Ejército fue utilizado para reprimir disidentes políticos y desarticular movimientos sociales, teniendo como punto culminante la masacre estudiantil de Tlatelolco en octubre de 1968.

Por último, durante este proceso de construcción fue clave el desarrollo de estructuras políticas que institucionalizarán el conflicto. A este respecto, el liderazgo de la figura presidencial subordinando a las fuerzas armadas fue lo que amarró la vida del régimen político y la separó de los intereses facciosos contrarios a la construcción de un Estado moderno. En esta etapa de subordinación y transformación militar se destacan tres puntos torales. Como lo indica Lieuwen (1986), primero, el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas; segundo, la garantía de que los líderes civiles tendrían suficiente autonomía para hacer eficaz la función militar; y tercero, el compromiso de los líderes de

¹⁰ En términos numéricos, durante el proceso de institucionalización de la Revolución Mexicana (1920-1940), el ejército se redujo en 75%, pasando de 200,000 a 50,000 efectivos. En ese mismo periodo, la población mexicana se había duplicado de 10 a 20 millones de habitantes. Asimismo, el presupuesto federal asignado a la Secretaría de la Defensa Nacional se redujo de 60% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1920, a 20% dos décadas más tarde. Para 1960, la reducción alcanzó 7% y, a partir de la década de 1980, se ha mantenido de manera relativamente estable en un 3% del PIB. *Cfr.*, Lieuwen, 1986; Rondfelt, 1974; 1984.

honrar a la institución y, por ende, su renuncia a la ostentación de un poder personal y de cacicazgos (Levy, Daniel, 1986). Ahora bien, el control civil característico del caso mexicano se derivó de la capacidad hegemónica del PRI-gobierno. Los militares fueron el instrumento del partido, eran miembros del partido y, en el fondo, la lealtad era tanto para el PRI como para el Estado. Por décadas, fue imposible dibujar una línea divisoria entre el partido y el gobierno.

Es evidente que la preservación del orden interno se trasladó a la extensión de deberes tales como la expansión en inteligencia política y el control sobre zonas rurales por medio de la policía rural. Para finales de la década de 1970, la participación de las fuerzas armadas en la seguridad interna se institucionalizó en labores como la lucha contra el narcotráfico y su papel contra las guerrillas en estados como Guerrero, Oaxaca y Chiapas (Serrano, 1995). Con este uso consistente, el Ejército mexicano se convirtió en autorretrato de control y represión política del PRI para responder a la permanencia el gobierno en turno (Wagner, Stephen, 1992; Wagner Stephen y Shultz, Donald, 1994).

2.1 La consolidación pacífica del Estado en el México posrevolucionario

México, en comparación con sus contrapartes latinoamericanas, no sólo se enorgullece de haber logrado una alternancia en el poder en términos generales pacífica, sino además, en la segunda mitad del siglo XX, este país no marcó su historia como en el resto de las naciones sudamericanas, con golpes de Estado y regímenes militares. La experiencia en buena parte de América del Sur durante este periodo se vio manchada por extensas prácticas de violaciones a los derechos humanos, desapariciones forzadas, y otras vejaciones sobre la sociedad civil. La capacidad de la élite política y el

fortalecimiento de la silla presidencial en siete décadas en el poder, lograron que en México los militares estuviesen sistemáticamente subordinados al presidente en turno y, por ende, a los intereses del PRI.

Como se señaló con anterioridad, los militares en México han estado subordinados a la autoridad civil, pero esto no significa que dicha subordinación haya consistido de un control democrático civil sobre las instancias castrenses. Incluso, eventos como la matanza de Tlatelolco en 1968, o el papel del Ejército durante la llamada “guerra sucia” en contra de la guerrilla urbana a principios de la década de 1970, marcaron hitos de cambio en la relación cívico-militar (Camp, 2005; Serrano, 1995). Esta nueva efervescencia social produjo cambios importantes en el sistema político como las reformas electorales de 1977, cuya implementación fue un síntoma claro de la pérdida de hegemonía del régimen autoritario.¹¹ Cada vez se volvió mucho más costosa políticamente la imposición de resultados electorales sesgados y, además, la propia sociedad civil y los partidos de oposición fueron organizándose de mejor manera para pelear contra posibles arbitrariedades del régimen. Lo anterior por fin abriría el espacio para que, a partir de finales de la década de 1980, la elite política, los partidos políticos y sus respectivos líderes, comenzaran a trabajar en una reforma del Estado en la cual se incluiría el establecimiento de mecanismos electorales ciudadanizados, cuya presencia contribuyó a la legitimación y alternancia en el poder ocurrida en julio del 2000.

Sin duda, México resalta por la pacífica transición y la construcción de la alternancia en el poder forjada desde hace por lo menos dos décadas. Las instituciones electorales y la sociedad mexicana dieron el paso a la alternancia democrática. Se subraya

¹¹ Las reformas electorales de 1977 introdujeron el principio de representación proporcional para adjudicar asientos en la Cámara de Diputados a los partidos de primera minoría, aumentando la bancada de 300 a 500 diputados.

que los militares no tuvieron participación en ningún momento a favor o en contra de los contendientes presidenciales. Los militares realizaron expresiones públicas de institucionalidad y solamente realizaron las labores de apoyo y protección de las boletas electorales. Lo anterior, se destaca porque en los estudios analizados por la literatura, siempre se observa en los procesos de transición una mayor o menor intervención de las fuerzas armadas en el proceso mismo de alternancia dependiendo, como lo demuestra Agüero (1998), de la posición de poder y gobierno que ocupen, como lo fue en los casos examinados de España, Portugal, Argentina, Brasil y Chile. Ahora bien, en este contexto Agüero nos señala que: “durante las transiciones políticas se abren espacios clave dentro los cuales los militares retienen o se les otorgan y extienden prerrogativas, que se traducen en condiciones para aquellos y que se representan en los regímenes sucesorios, y por ende, establecen la naturaleza de las relaciones cívico-militares en la nueva democracia” (1998, 385). Este momento histórico para redefinir el pacto cívico-militar en México se vio pasar de largo y, en gran medida, esto fue así porque la elite política se vio totalmente abrumada ante el problema de la inseguridad y el desbordamiento de la delincuencia organizada.

La realidad es que las FAM habían mostrado institucionalidad y no existían elementos que sugirieran la reconfiguración del pacto militar. Aunque más adelante se identifiquen algunas prerrogativas, el arreglo les había permitido construir una imagen y reconocimiento que facilitó a los civiles echar mano de ellos ante su propia incapacidad para desarrollar una policía. La sociedad en su conjunto apoya la expansión y el papel que han ido realizando los militares en la lucha contra la criminalidad. Sin embargo, ante la eventualidad de un cambio de partido en el poder, surgió una inquietud en ciertos

sectores acerca de cómo reaccionaría la estructura castrense. Una de las manifestaciones más claras respecto a esta preocupación de insubordinación militar provenía de una agrupación conformada por representantes políticos de centro derecha e izquierda, además de algunos ciudadanos no vinculados a la política, denominado Grupo San Ángel. Esta organización logró obtener el compromiso público de las fuerzas armadas de respetar los resultados electorales. Las FAM han privilegiado la institucionalidad de Estado durante la transición democrática y, paradójicamente, es en este contexto histórico en el que su involucramiento en la esfera civil ha aumentado, al menos en cuestiones relativas a la seguridad pública.

Ciertamente, en el caso de México, es importante describir en qué consiste esta participación y a qué se constriñe. Primero, por la capacidad de recursos humanos, de fuego y de presencia territorial, el Ejército es desplegado para contener la violencia que se da entre los grupos organizados por el control de territorio. Las fuerzas armadas coadyuvan con las agencias policiales federales en algunos arrestos y participan en algunas de las operaciones en apoyo a las instancias civiles. No es un secreto que la capacidad de fuego de los grupos criminales, en especial aquellos con mayores capacidades económicas —como los dedicados al narcotráfico—, ha superado con creces a la de la mayoría de las corporaciones policiacas del país.

Otra acción de las FAM, siempre con el consentimiento de la autoridad civil suprema de México, fue tomar el control de las estructuras de mando de las policías federales, estatales y municipales. El principal objetivo de ello es trasladar la mística y la estructura de orden y disciplina propio de los militares a la esfera policial. Esto pretende crear una cultura institucional más sólida y menos proclive a padecer y sucumbir ante la

penetración del crimen organizado y la corrupción en dichas estructuras. Sin embargo, esta política ha probado ser inútil por la falta de compromiso y capacidad de gestión político-administrativa de las autoridades en turno para renovar y reconstruir a las policías locales y estatales, fundamentalmente. Una vez que se desvanece el sentido de emergencia y la crisis, el sentido de compromiso y seguimiento por parte de las autoridades políticas se esfuma. Lo anterior hace imposible la reconstrucción de una fuerza policial a nivel local y el esfuerzo se vuelve una política cíclica, sujeta a tiempos políticos y de crisis.¹²

Con el objeto de contener la penetración en las instituciones policiales, el mando se entregaba a militares en retiro o en ocasiones en activo para contener la violencia. Así, el desgaste institucional tendría un origen doble. Por una parte estarían centradas en tareas que las ponen en contacto directo con la ciudadanía y para las cuales no contaban con las habilidades de relacionarse, ni con los recursos humanos o materiales para hacer adecuadamente la labor encomendada. Por otra parte, las fuerzas armadas estarían demasiado expuestas a los embates de la corrupción de los grupos criminales y a posibles demandas por presuntas violaciones contra los derechos humanos.

2.2 Las fuerzas armadas y la seguridad pública en México

Es indispensable señalar que la seguridad pública se entiende como la responsabilidad de la autoridad civil, en cualquiera de sus tres niveles de gobierno, para proveer seguridad y garantizar la convivencia pacífica y ordenada. Legalmente, la definición de la seguridad pública se encuentra plasmada en el artículo 21 de la

¹² Para finales de la administración de Fox, la Secretaría de Seguridad Pública Federal habría ya encabezado dos esfuerzos por reconstruir a la fuerza policial de Cancún, Quintana Roo, sin éxito alguno.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). La seguridad pública es una tarea que desempeñan policías municipales, estatales y federales.

El 31 de diciembre de 1994 se expidió un decreto que reformó el artículo 21 constitucional, el cual quedaría como sigue: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal y los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale para establecer un sistema nacional de seguridad pública” (DOF, 31 de diciembre de 1994). De ese mismo decreto se desprende una modificación al artículo 73, fracción XXIII de la misma Constitución, en lo concerniente a las facultades del Congreso de la Unión. El texto entonces quedó como sigue: “El Congreso tiene facultad: [...] Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal” (Idem).

Dos años más tarde, se volvió a ajustar el artículo 21 de la Constitución señalando: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se hubiese

impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas” (DOF, 3 de julio de 1996). Finalmente, para 2005, Fox accedería a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y, para ello, de nuevo adicionaría el artículo referido con el siguiente enunciado: “El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional” (DOF, 20 de julio de 2005).

Con las modificaciones jurídicas y legales mencionadas, el gobierno federal contaría con una policía bajo el mando de la PGR, y cada entidad federativa tendría dos cuerpos policiales preventivos y judiciales. Los segundos estarían bajo la conducción del ministerio público del fuero local. Por último, los ministerios públicos tendrían sus policías para cuestiones preventivas y de faltas al bando de policía.

La realidad es que las autoridades municipales y estatales exhibieron la precariedad de las corporaciones correspondientes en su obligación de garantizar a la ciudadanía los mínimos de seguridad a sus personas y patrimonios. La preocupación ante esta incapacidad propició que el Ejecutivo Federal, en busca de una respuesta inmediata al problema, comenzara a hacer uso de las fuerzas armadas a fin de suplantar, en principio de manera temporal, a las instituciones policiales rebasadas por el ascenso del crimen organizado. Con el tiempo, las fuerzas armadas tendrían que participar en apoyo a las autoridades civiles para garantizar los mínimos de tranquilidad y convivencia por las muestras de violencia exhibidas por los distintos grupos criminales en el país.

Aquí es relevante hacer un paréntesis y definir con claridad el concepto de militarización, ya que se suele utilizar indistintamente para referirse a la presencia de las fuerzas armadas en el aparato de seguridad pública, lo cual también viene acompañado de

una carga ideológica sobre el mismo. En el caso de lo sucedido en México en los últimos años, no puede entenderse por militarización a la expansión institucional de la influencia de las fuerzas armadas en ciertos cuerpos policiacos civiles, ni a que éstas intenten, con el consentimiento de la autoridad civil, inculcar sus valores de disciplina, lealtad y orden a las estructuras policiales.

Los gobiernos de Zedillo y Fox, examinados en esta tesis, encausaron a las fuerzas armadas para intervenir en las estructuras policiales y de procuración de justicia civil, ámbitos para los cuales no habían sido preparados. No obstante, la intención era que su misma integridad como corporación militar, coadyuvara en un esfuerzo por impregnar en las corporaciones de seguridad pública aquellos valores característicos y tradicionales dentro del aparato castrense: nacionalismo, lealtad, mística de servicio y disciplina. De esta manera, el uso de las fuerzas armadas en acciones policiales no tiene origen ni motivación *per se* en la institución castrense, sino que es resultado de la omisión de los gobiernos civiles de contar con aparatos policiacos eficaces contra los desafíos de la inseguridad.

El término “militarización” lleva implícita una fuerte carga ideológica. Sin embargo, es justo decir que, en el caso de México, la participación de las FAM en el ámbito de la seguridad pública no fue una decisión alentada desde la estructura militar.¹³ El concepto de militarización ha sido utilizado característicamente con el propósito de identificar un interés institucional de las fuerzas armadas para avanzar su presencia y poder político en el ámbito de las estructuras del gobierno en turno. Esto no es así en la experiencia mexicana.

¹³ Comentarios recogidos de distintos miembros de las fuerzas armadas para ambas administraciones.

La colaboración de los militares en cuestiones de seguridad pública se circunscribe a tres estrategias básicas. Una está conformada por las llamadas Bases de Operación Mixtas (BOM), donde elementos de las fuerzas armadas son desplegadas en conjunto con elementos de fuerzas policiales estatales y municipales a fin de realizar tareas de patrullaje y acompañamiento a operaciones específicas, así como de procuración de justicia. Otra estrategia es aquella en la que autoridades civiles nombran a personal retirado o con licencia para encabezar la dirección de alguna policía municipal o del estado. En tercer lugar estaría el despliegue sin acompañamiento de las fuerzas armadas en bloqueos carreteros (retenes) o persiguiendo a blancos específicos de la delincuencia, acompañando en esa labor a algún ministerio público local o federal y protegerlos en caso de una reacción violenta de los criminales en su contra.

El avance y mayor presencia de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública en México tuvo tres elementos relevantes: a) el contexto de pluralidad política presente desde la década de 1990, propició la presencia de pesos y contrapesos al uso de las fuerzas armadas en seguridad pública; b) la intervención de los militares hizo más evidente la incapacidad en la formación de policías civiles para hacer frente a los retos de la lucha contra la delincuencia; y c) los procesos de profesionalización de las fuerzas armadas debieron sufrir modificaciones a fin de adaptarse a sus nuevas encomiendas.

Ahora bien, en comparación con otros países de la región latinoamericana, las fuerzas armadas mexicanas no gozan de un gran presupuesto para sus tareas. El gasto federal en materia de seguridad se distribuye entre agencias civiles y las fuerzas armadas como se muestra en los siguientes cuadros:

Cuadro 3. Presupuesto federal asignado durante la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000)
Miles de millones de pesos

Años	SEGOB	PGR	Presupuesto de las Fuerzas Armadas	
			SEDENA	SEMAR
1996	3,776,300,000	1,727,633,200	9,903,535,800	3,430,803,900
1997	4,979,100,000	2,538,910,000	12,110,610,000	4,419,400,000
1998	6,249,400,000	3,485,930,600	14,220,780,100	5,883,545,400
1999	6,603,200,000	3,970,865,600	16,593,440,000	6,606,990,000
2000	9,330,300,000	4,875,030,000	20,400,873,690	7,971,606,100

Cuadro 4. Presupuesto federal asignado durante la administración del presidente Vicente Fox (2001-2006)
Miles de millones de pesos

Años	SEGOB	SSP	PGR	Fuerzas armadas	
				SEDENA	SEMAR
	Instituciones civiles				
2001	4,918,134,146	6,350,100,000	5,594,400,000	22,424,626,000	8,873,400,000
2002	5,070,887,198	7,320,100,000	6,932,500,000	22,705,420,000	8,518,470,000
2003	3,990,376,868	7,067,200,000	7,154,300,000	22,831,496,500	8,899,171,700
2004	3,818,018,310	6,462,700,000	7,256,508,700	23,332,790,200	8,488,200,900
2005	3,422,375,360	7,036,800,000	8,143,595,100	24,002,172,000	8,636,421,700
2006	4,737,913,800	9,274,400,000	9,550,581,000	26,031,900,900	9,163,510,800

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*. (DOF) (Cantidades en pesos nacionales). Para 2001 DOF 31 de diciembre del 2000; para el 2002 ver DOF, 1 de enero del 2002; y para el 2003 ver DOF 30 de diciembre del 2002. Proyecto de Egresos de la Federación 1996,1997, 1998, 1999, 2009, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe aclarar que si los datos presentados se examinaran de manera aislada darían la impresión de que las fuerzas armadas reciben un presupuesto mayor que las dependencias civiles en tareas de seguridad. Sin embargo, es importante notar cómo en México el presupuesto no se asigna en su conjunto al sector seguridad o al de defensa nacional como ocurre en otros países de Latinoamérica, sino que ello se hace por dependencia. Esto implica que los recursos destinados para las fuerzas armadas no están destinados en su totalidad a sus labores de ayuda en materia de seguridad pública.

A manera de comparativo, en el cuadro 5 se presentan las cifras del gasto social destinado durante los años de la administración Fox en cuatro rubros primordiales. En principio, podría dar la impresión que el agregado en gasto social es menor al del gasto en seguridad. De hecho esto es inexacto. Como se explicó en el párrafo anterior, así como las dos dependencias de las FAM (SEDENA y SEMAR) no limitan sus funciones a la defensa nacional, una secretaría como la de Gobernación no únicamente dedica sus esfuerzos a cuestiones de seguridad. La realidad es que, en este ejemplo del sexenio de Fox, el dinero invertido en cuestiones como educación e infraestructura, sigue representando un porcentaje del PIB más alto que el asignado a temas de seguridad.

Cuadro 5. Presupuesto Federal Presidente Vicente Fox (2001-2006)
Miles de millones de pesos

Principales dependencias del sector social y de infraestructura				
Dependencia	2003	2004	2005	2006
Educación Pública	106,355,088.0	113,414,103.9	127,668,397.7	137,590,432.7
Salud	20,866,971.4	20,973,045.4	34,024,454.0	42,355,506.0
Desarrollo Social	18,977,482.0	21,098,544.3	23,744,119.4	26,572,781.8
Infraestructura	23,124,305.3	22,746,540.0	36,694,434.6	33,687,158.4

Fuente: Diario Oficial de la Federación, publicación anualizada del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Aun cuando Zedillo es el presidente que inicia el despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, su presupuesto no experimentó un incremento significativo. De hecho, fueron las instancias civiles de seguridad pública quienes recibieron mayores recursos durante esos años. Si se examinan las cifras de los recursos entregados a las entidades federativas desde 1997 a través del Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP), es decir el dinero otorgado a los estados para mantener, operar y equipar sus aparatos policíacos, éstas sí fueron en aumento. Otra muestra de la preponderancia presupuestaria del aparato civil de seguridad fue el alza en las asignaciones monetarias para la Secretaría de Gobernación, institución que durante el sexenio de Zedillo estuvo a cargo del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Cabe señalar que esta instancia, el SESNSP, se trasladó a la jurisdicción de la Secretaría de Seguridad Pública Federal creada durante el mandato del presidente Fox.

En contraste, si bien tanto la SEDENA como la SEMAR realizan varias otras acciones que no corresponden directamente al ámbito de seguridad sino al de política social, como son las campañas de vacunación o las tareas en auxilio a la población en materia de protección civil, el presupuesto aprobado por el Congreso suele no considerar incrementos a los recursos de dichas dependencias a causa de tales labores “adicionales”.

En suma, tras revisar y analizar el presupuesto federal en el periodo comprendido en esta disertación (1994-2006), el sector seguridad no tuvo incrementos relevantes versus el sector social en cuanto al gasto público federal. Aun cuando el principal reclamo de la sociedad es la provisión de seguridad, la realidad es que en términos del presupuesto federal, éste continuó concentrado en las áreas sociales y de infraestructura.

2.3 Intervención histórica en la lucha contra el narcotráfico

Desde una revisión histórica, el uso de las fuerzas armadas en tareas de combate al narcotráfico data de la década de 1940. Con la estabilización del régimen posrevolucionario, el aparato castrense comenzó a cumplir funciones como la erradicación y destrucción de plantíos en zonas de producción de marihuana y amapola. Sin embargo, esto no era una política sistematizada que derivaba de un plan específico y más bien tenía un carácter reactivo. Conforme fueron avanzando las complejidades del fenómeno del trasiego de drogas por territorio mexicano rumbo a Estados Unidos, se pasó de la esporádica erradicación a la formación de una estrategia sistemática e institucionalizada al interior de las fuerzas armadas para interceptar y decomisar cargamentos de estupefacientes por vía terrestre, marítima y aérea. Esta era la clase de tareas —si bien no las únicas— que generalmente llevaban a cabo las FAM en materia de

combate al narcotráfico hasta la década de 1990. Por último, cabe aclarar que los militares no estaban solos en esta encomienda, ya que la PGR tuvo en esos años un área especializada en la aspersión de químicos para la eliminación de plantas de marihuana y amapola.

La primera participación de las fuerzas armadas contra acciones de grupos criminales vinculados con el tráfico de drogas se dio con la Operación Cóndor de 1976, dirigida por el general José Hernández Toledo. En aquel entonces, algunas comunidades de Chihuahua fueron prácticamente sitiadas; soldados, policías estatales y judiciales federales, fueron acusados de violar los derechos humanos mediante la privación ilegal de la libertad, allanamientos, cateos, robos y ejecuciones extrajudiciales. Estos atropellos se cometían en nombre del combate al narcotráfico, pero en el fondo también fueron resultado de una presión política estadounidense derivada del grave problema de salud pública que enfrentaba esta sociedad en aquellos años en cuanto al consumo de estupefacientes ilegales (Arzt, 1993). Al concluir el programa Cóndor, unos años más tarde, el Ejército se vio inmerso en uno de los primeros escándalos relacionados con el narcotráfico.¹⁴ Sería a partir de mediados del decenio de 1980 y principios del de 1990 cuando la expansión de las fuerzas armadas en tareas de combate al crimen organizado, particularmente en su expresión de lucha contra las drogas, se volvió más común. No obstante, ello no se dio en el marco de una estrategia de coordinación entre las agencias del Estado mexicano que tuvieran que ver con la lucha antinarcóticos. Para la década de 1990, México transitaba de ser un “simple” país productor de marihuana y amapola, a ser

¹⁴ El General Juan Arévalo Gardoqui, secretario de la Defensa Nacional -quien declaró que se había abatido 85% del narcotráfico en todo el país- fue vinculado con el Rancho El Búfalo, donde se sembraba marihuana y era propiedad del narcotraficante Rafael Caro Quintero. Dicho rancho recibía la protección de la guarnición militar de la población de Jiménez, perteneciente al XX Regimiento de Caballería, con base en Delicias, Chihuahua (Proceso, 1997).

un campo de intenso trasiego de cocaína y otras drogas provenientes principalmente de Sudamérica, además de que esos tiempos marcaron el despegue de la conformación de un mercado de consumo doméstico.

2.4 La herencia de Carlos Salinas de Gortari

La presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) marcó la institucionalización del uso de las fuerzas armadas en tareas contra la delincuencia organizada –representada en ese momento por el narcotráfico—, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, 1988-1994. Este documento oficial, el cual sirvió como eje de las políticas públicas en materia de seguridad, reconoce al tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional y, por ende, legitima la participación de las fuerzas armadas en su combate. Salinas respondía más a la lógica de las amenazas de seguridad nacional de la agenda internacional de Estados Unidos, y no necesariamente a una clara respuesta a la inseguridad pública.

A manera de contexto, la gestión de Salinas estuvo plagada –al menos en el discurso— de esperanzas para el mejoramiento del bienestar económico de la población y mayor apertura en la participación de actores políticos distintos al gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI). Sin embargo, la situación económica y política del país sufrió un severo desgaste durante el sexenio salinista. Desde sus inicios, la presidencia de Salinas estuvo marcada por las dudas acerca de la legalidad de su triunfo en los comicios de 1988, el cual fue cuestionado principalmente por los dirigentes del izquierdista Frente Democrático Nacional (FDN) –organización que serviría de base en

1989 para la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD)— al alegar un presunto fraude electoral en perjuicio de su candidato, Cuauhtémoc Cárdenas. Ante estos cuestionamientos a la legitimidad democrática de su mandato, Salinas no sólo decide reconocer la primera derrota del PRI en una elección para gobernador,¹⁵ sino también revoca las victorias de los candidatos de su partido en las gubernaturas de Guanajuato y San Luis Potosí (1991).¹⁶ En contraste, el PRD ha denunciado actos relacionados con la muerte, desaparición y persecución de varios de sus miembros ocurridos durante el sexenio salinista. Además, en los últimos años de mandato de Salinas, la atmósfera política se vería aún mas enrarecida con los asesinatos del arzobispo de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo (mayo 1993), del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio (marzo 1994), y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu (septiembre 1994), así como por el levantamiento indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994. La rebelión zapatista cuestionaba, entre otras cosas, el modelo económico de economía de libre mercado – llamado coloquialmente “neoliberal”— y al sistema político en general. A pesar de ello, al estar constreñido a la región sureste de México, en particular en el noreste de Chiapas, el movimiento no puso en peligro la gobernabilidad de la nación.

Los asesinatos de Posadas, Colosio y Ruiz Massieu constituyen parámetros para marcar la inestabilidad del esquema seguridad nacional en el gobierno salinista. Durante su administración, y derivado de los continuos escándalos de narcotráfico y corrupción, la

¹⁵ Ernesto Ruffo del Partido Acción Nacional (PAN), en Baja California (1989)

¹⁶ En 1991, el triunfo de Ramón Aguirre Velásquez, candidato del PRI a la gubernatura de Guanajuato, fue revocado para después conceder el cargo al alcalde panista de la ciudad de León, Carlos Medina Plascencia. Ese mismo año en San Luis Potosí, el priista Gonzalo Martínez Córdoba tomaría posesión de la primera magistratura del estado en lugar del también miembro de su partido, Fausto Zapata, quien había ganado los comicios para gobernador pero fue acusado de fraude electoral por el abanderado panista, Salvador Nava.

PGR terminó con un saldo de cinco titulares distintos al frente de dicha institución.¹⁷ Salinas al igual que sus antecesores habían hecho un uso político de la Procuraduría, convirtiéndola en un “garrote” para acallar disidentes y opositores políticos. Las designaciones de Enrique Álvarez del Castillo e Ignacio Morales Lechuga, son dos nombramientos que se ven ensombrecidos por escándalos de narcotráfico. Así, la PGR se ubica como una institución con un profundo desprestigio y rezago institucional.

Destaca el nombramiento, en enero de 1993, de Jorge Carpizo McGregor como procurador general, en el transcurso de cuya gestión tuvo lugar la muerte del cardenal Posadas. La designación de Carpizo, quien se distinguía por ser el primer procurador en la era priista no emanado de las filas de ese partido, fue un gesto político de Salinas con el objetivo de mandar señales de autonomía del PRI-gobierno en la PGR.¹⁸ Pero Carpizo de todas formas era parte de lo que se conocería como el *establishment*.¹⁹ Carpizo se encontró frente a una institución en avanzado estado de descomposición interna, ante el cual no bastaba la promulgación de leyes y reglamentos. La mayoría de los cambios que Carpizo puso en marcha se enfocaron en dos áreas: delitos electorales y creación de nuevas áreas dentro de la estructura organizativa de la Procuraduría. En el ámbito político, la presión era por la investigación de los delitos electorales ya que, aún en estos

¹⁷ Los procuradores generales de la República en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari fueron, en orden cronológico a Enrique Álvarez del Castillo, Ignacio Morales Lechuga, Jorge Carpizo, Diego Valadés y, por último, a Humberto Benítez Treviño.

¹⁸ Constitucionalmente, el procurador general de la República, a pesar de ser designado por el presidente, tendría que gozar de autonomía respecto al titular del Ejecutivo. Incluso, durante el régimen autoritario, dicho cargo no requería del aval del Senado de la República para su ratificación.

¹⁹ Carpizo se encontró frente a una institución en avanzado estado de descomposición interna, ante el cual no bastaba la promulgación de leyes y reglamentos. La mayoría de los cambios que Carpizo puso en marcha se enfocaron en dos áreas: delitos electorales y creación de nuevas áreas dentro de la estructura organizativa de la Procuraduría. El resultado principal fue concentrar el poder de operación de la Policía Judicial Federal bajo un solo mando sin generar equilibrios reales de supervisión interna, ni una coordinación eficiente de los recursos.

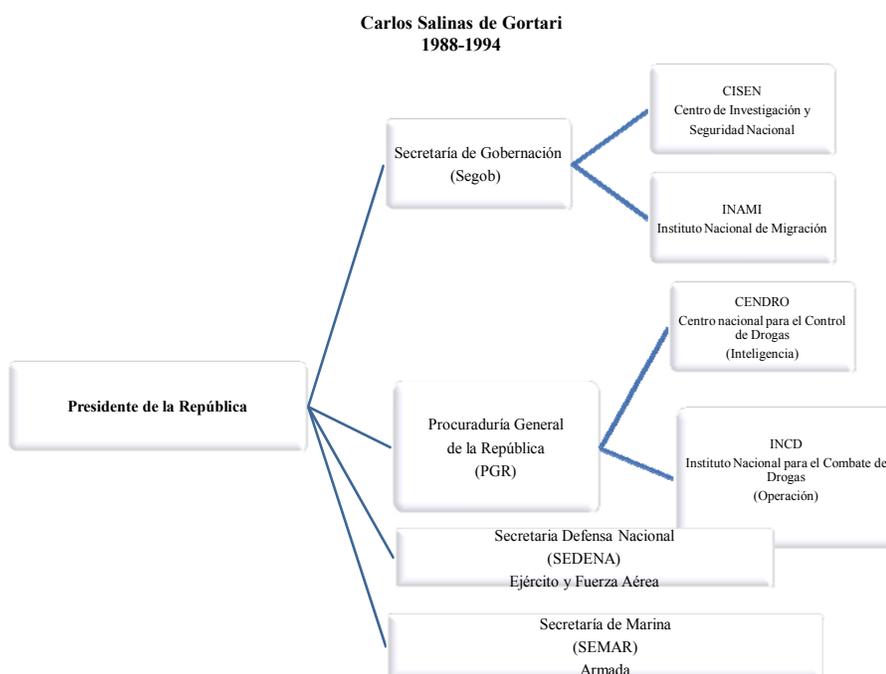
años, la oposición y la ciudadanía consideraban que los procesos electorales eran manipulados por el PRI-gobierno.

A nivel de la PGR, principal institución encargada de las tareas contra el tráfico de drogas, se impuso una concentración del poder de operación de la Policía Judicial Federal (PJF), la cual careció de equilibrios de supervisión interna. Los constantes cambios en la PGR estuvieron acompañados de desorganización originada por los distintos cambios de personal y estilo operativo de cada nuevo procurador. Vale la pena señalar que la administración pública federal bajo el mandato del PRI-gobierno carecía de un servicio civil de carrera que le diera continuidad a las obligaciones plasmadas para cada dependencia. Así, cada nuevo cambio de titular institucional se veía acompañado de un rediseño institucional. Esto provocó el empalme de estructuras administrativas y policiales inoperantes en el caso de la PGR. (Lozano, 1998, 3)

Esta problemática se recrudeció durante el curso de las investigaciones en torno al crimen contra José Francisco Ruiz Massieu. El hermano del ultimado secretario general del PRI, Mario Ruiz Massieu, quien ocupaba el cargo de subprocurador general de la PGR, acusó al procurador de obstrucción de la justicia y de proteger a miembros de la clase política del PRI que pudieran haber sido responsables de la muerte de José Francisco. Al final, Mario Ruíz Massieu renunció y se convirtió en asesor jurídico del PRD. Aunado a este escándalo interno en la PGR, las declaraciones y acusaciones desde el exterior de la dependencia, las continuas filtraciones a los medios de comunicación acerca de la penetración y el alcance del narcotráfico en México, además de las constantes denuncias sobre abusos cometidos por agentes de la PJF, nulificaron la credibilidad y legitimidad de la Procuraduría.

La imagen pública de la PGR no era de ningún modo la mejor, al ser vista por la sociedad mexicana como un instrumento más de poder del presidente de la República e, incluso, como el “drenaje del edificio público” (González, Samuel, et. al., 1994, 17). Peor aún, la PGR era lo bastante poderosa como para evitar que los cuerpos policíacos fueran permeados por una cultura de “obediencia incondicional”, a cambio de impunidad. Es decir, un policía obedecería a sus superiores, sin importar la legalidad de la orden, a sabiendas de que no sería considerado responsable” (Lozano, 1998, 3).

La distribución de tareas de gestión política y de seguridad hasta ese momento se dividía de la siguiente forma a través de la estructura administrativa burocrática prevaeciente en la administración de Salinas:



Vale la pena destacar que, derivado del desarrollo transnacional del fenómeno de las drogas y de la estratégica posición geográfica de México para su tránsito hacia Estados Unidos, el gobierno mexicano se vio obligado a crear instancias técnicas especializadas dependientes de la Procuraduría General de la República para mitigar los efectos del crecimiento de dicha tendencia criminal. Fue así como se crearon, separados del resto de las tareas de administración y procuración de justicia de la PGR, el Instituto Nacional al combate de Drogas (INCD) y el Centro Nacional de Drogas (CENDRO). Su finalidad sería desempeñar labores de inteligencia y operación contra los delitos vinculados al tráfico de estupefacientes.

2.5 El difícil entorno de 1994

En 1994, México experimenta varios acontecimientos que significaron un punto de inflexión en los rubros de la economía, la política, y la estabilidad social. El 1 de enero de ese año ocurrieron dos hechos fundamentales en la configuración del entorno político y económico del país. Primero, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor, lo cual simbolizó la inserción plena de México en los procesos económicos globales interdependientes, en particular con su estrecha vinculación con Estados Unidos. Segundo, ese primer día de 1994 apareció en escena el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la región de los Altos de Chiapas (Camp, 2005, 270-271). En lo referente al TLCAN, es imprescindible no perder de vista que el renovado ánimo de apertura en las relaciones bilaterales entre Ciudad de México y Washington se inscribe en un ambiente internacional emanado del fin de la Guerra Fría. La era de la tolerancia a regímenes antidemocráticos pero anticomunistas —o al menos antisoviéticos— en América Latina había concluido. La sempiterna preocupación

estadounidense por la estabilidad de la región al sur de sus fronteras adquiriría un nuevo enfoque tras la desaparición de la Unión Soviética. Ahora la instalación de gobiernos democráticos y el libre comercio como medio de mantener una América Latina estable, suplantarían a otras estrategias de estabilización por la vía del autoritarismo, la represión militar de las democracias o la intervención abierta o encubierta en los países de la zona. Así, el grado de simpatía de Estados Unidos hacia el régimen de partido de Estado del México posterior a la Revolución iba en declive. Este fenómeno tuvo mayor relevancia ante la prospectiva de la puesta en marcha del TLCAN y coincidía con los procesos de exigencia por la protección y garantías al respecto del voto. No obstante, para el interés de este trabajo, la eventualidad del aumento paulatino en el libre flujo de mercancías rumbo a la Unión Americana planteaba otros retos en la relación bilateral. La dinamización del intercambio comercial y humano también abría una ventana de oportunidad a actividades criminales como el tráfico de personas, de armas y de drogas. En consecuencia, México y Estados Unidos comenzaron a recomponer y evaluar las nuevas acciones en contra del crimen organizado y significaba, también, una revisión del entramado institucional de seguridad.

En el ámbito interno, el EZLN aparecía ante los reflectores nacionales e internacionales el 1 de enero de 1994 como una guerrilla *sui géneris* que entonces declaraba la guerra al gobierno mexicano, a quien acusaba, entre otras cosas, de perpetuar un régimen de opresión y discriminación contra los pueblos indígenas mexicanos. Es importante señalar que derivado del papel tradicional del Ejército, el cual consistía en proveer inteligencia de las zonas rurales, dicha institución había alertado a la

administración del presidente Carlos Salinas (Camp, 2005, 38) y, sin embargo, la autoridades civiles reaccionaron incluso negando públicamente la existencia de la misma.

Ahora bien, a pesar de haber sido el primer movimiento rebelde en captar la atención de la opinión pública nacional en los tiempos del régimen autoritario,²⁰ nunca puso en jaque la permanencia de las autoridades gubernamentales por diversas razones. En primer término, la causa indígena, cuya población constituye menos de la décima parte de los habitantes de México, no movilizó a las mayorías. Segundo, tanto la falta de recursos humanos y económicos para emprender una guerrilla a gran escala, como el cerco militar que estableció el gobierno en las inmediaciones de la zona de conflicto (los llamados Altos de Chiapas), hicieron del EZLN una amenaza regional local en cuanto a su real rango de acción e influencia bélica, lo que sí logró con éxito fue la transnacionalización social, mediática y cultural de este movimiento (Piñeyro, José Luis, 2005, 75-92). Tercero, el EZLN no se caracterizó por ser una guerrilla convencional. De acuerdo con Arquilla y Ronfeldt, los zapatistas de 1994 son el arquetipo de las “guerras de redes” (*netwars*), las cuales se definen como organizaciones disidentes y/o criminales que hacen uso de la tecnología de la información con el objetivo de construir redes de apoyo allende su territorio de operaciones (2001, 6).

A diferencia de otras manifestaciones de guerra de redes como el Hamas palestino, los zapatistas se remitieron a enfocar sus energías en tejer una red compuesta de organismos no gubernamentales (ONGs), grupos de apoyo, y particulares, no tanto

²⁰ Los movimientos guerrilleros en México tuvieron su mayor auge en las décadas de 1960 y 1970 con organizaciones como el Movimiento de Acción Revolucionaria, la Liga Comunista 23 de Septiembre, o el Partido de los Pobres del líder disidente Lucio Cabañas. Todas estas manifestaciones armadas de disidencia política fueron combatidas por el gobierno utilizando los medios civiles y militares dentro del aparato de seguridad nacional. Sin embargo, su impacto entre la población en general era más bien marginal. Esto se debía en buena medida a su carácter localista o regional, a la rápida acción de las fuerzas gubernamentales para reprimirlas y controlarlas, a la ausencia de cobertura desde los medios de comunicación masiva, por mencionar apenas algunas causas.

con miras a incrementar su capacidad bélica, sino para generar presión política y social contra el gobierno mexicano dentro y fuera del país (Idem). Los márgenes de acción del Ejército eran limitados, ya que el propio presidente Carlos Salinas de Gortari reconoce que la opinión pública nacional e internacional simpatiza con los guerrilleros. Camp ejemplifica la tensión entre civiles y militares, entre duros y negociadores, cuando presenta el caso de cómo el comandante de la XXXI zona militar convocó en aquel entonces a una conferencia de prensa donde declaró que había que acabar con los zapatistas pero, justo al día siguiente, reculó y dijo que sus declaraciones habían sido sacadas de contexto porque él en realidad apoyaba la vía de la negociación para atender el conflicto (2005, 37-38). A la par, desde otra trinchera, un militar retirado adherido a las filas del PRI como congresista, declaró también en esa época que el uso de la fuerza era una política equivocada y reconoció la responsabilidad histórica del gobierno respecto al rezago de los pueblos indígenas del país, o sea, con el 10 por ciento de la población de México (Idem, 38).

Desde marzo de 1995, las autoridades mexicanas y el EZLN mantuvieron abierto un canal de intermediación por la vía de la Comisión de Concordia y Pacificación de Chiapas (COCOPA), una comisión legislativa bicameral. La COCOPA y la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) —un órgano independiente, hoy extinto—, trabajaron en coordinación con el comisionado para la paz nombrado en 1994 por el presidente Salinas, Manuel Camacho, a fin de intentar concretar un acuerdo con los zapatistas. Estas pláticas generaron los llamados Acuerdos de San Andrés Larráinzar firmados en febrero de 1996. No obstante, apenas unos meses después de su firma, la comandancia zapatista acusó al gobierno de Zedillo de incumplir con puntos

fundamentales del contenido del pacto como el otorgamiento de autonomía a las comunidades indígenas y otros derechos de asociación regional de las mismas. Esto provocó la suspensión del diálogo, aunque no significó el regreso a la actividad armada, aún cuando el Ejército continuó apostado en la zona rebelde.

Es relevante abrir un paréntesis para indicar otro impacto fundamental y poco examinado en las relaciones cívico-militares: el papel de los medios. Como señala Camp, al momento del estallido zapatista, los medios se dieron a la tarea de presentar las diferentes voces acerca de las acciones que emprendieron tanto el gobierno federal, el Ejército y los distintos actores, como organizaciones de la sociedad civil o víctimas de violaciones a derechos humanos (Idem, 39). Así, la opinión pública tenía acceso a una amplia gama de posturas y, por consiguiente, se generó una diversidad de juicios, críticas y apreciaciones sobre el conflicto. Ciertamente, la apertura de los medios no era total, pero es en estos años cuando la relación entre el gobierno y la prensa comienza a abandonar poco a poco las prácticas de censura, selección de información y, en no pocos casos, represión, características del régimen autoritario. Por tanto, ni las autoridades civiles ni el Ejército sabían cómo reaccionar ante estas nuevas presiones mediáticas. Las fuerzas armadas han tenido que ir asumiendo sobre la marcha que se han tornado en un actor político más dentro de la arena democrática, cuyas reglas son muy diferentes a las del sistema autoritario. En el pasado, la SEGOB daba una postura oficial acerca de determinado tema, y el resto de las dependencias, por comodidad o por obediencia, la acataban. A partir de la década de 1990, tanto los secretarios de despacho como la institución castrense estarían más sometidos al escrutinio público, les acomode o no. En

el caso del Ejército, esto ha implicado construir una nueva relación de comunicación con los civiles, tanto dentro como fuera del gobierno.

Durante el proceso electoral de 2000, la reanudación del diálogo con el EZLN fue bandera de campaña de los principales candidatos de oposición al PRI. Incluso, en el caso de Vicente Fox se recuerda su intención de resolver el conflicto en quince minutos (La Jornada, 13 de enero de 2001). Los zapatistas no esperaron mucho para aprovechar el espíritu de las palabras de Fox y, un día después de la toma de posesión del panista como presidente de México, anunciaron que emprenderían una marcha hacia la capital del país, con el objetivo de exigir el cumplimiento de los acuerdos de 1996. Así, una numerosa caravana de líderes, miembros y simpatizantes del EZLN marchó, con la tolerancia del gobierno foxista, desde Chiapas hasta la Ciudad de México entre el 24 de febrero y el 28 de marzo de 2001, con la meta de exponer sus posturas de manera directa al Congreso de la Unión.²¹ En su intervención ante legisladores, la comandante zapatista Esther, de origen tzeltal, pronunció un discurso manifestando su voluntad de cesar las hostilidades y reabrir el diálogo con el gobierno (La Jornada, 29 de marzo de 2001).

Cuando el EZLN confirmó que realizaría una marcha hacia el Distrito Federal, el secretario de la Defensa Nacional, el general Clemente Vega García señaló públicamente en el marco de la llamada Marcha de la Lealtad del 19 de febrero: “la lealtad de las fuerzas armadas es doctrina que sólo puede practicarse pensando en el bien superior de la nación; no hay más bandera que la tricolor, no hay más símbolo que el águila, no hay más canto de unión que nuestro himno nacional” (Ibarrola, 2003, 84-85). Posterior a la matanza de Tlatelolco en 1968, las fuerzas armadas entraron a un profundo proceso de

²¹ Ese lapso comprende entre la salida de la caravana zapatista de San Cristóbal de las Casas (Chiapas), hasta la entrada de los comandantes del movimiento al salón de plenos de la Cámara de Diputados. La marcha pacífica recorrió 13 estados antes de llegar al Distrito Federal.

profesionalización e imperiosa posición de mantenerse al margen de la lucha política, y de garantizar su lealtad a la Constitución. La tensión era evidente, pero el cálculo político de permitir esta marcha fue preciso, ya que significó el debilitamiento del mismo para los próximos años. Eventualmente, también implicó que las fuerzas armadas replantearan algunos de sus esquemas de operación, ya que persistía la presencia de grupos armados en Guerrero y Oaxaca, y en cualquier momento podría suscitarse algún hecho violento.

Una vez terminada la marcha y con sus participantes de vuelta en sus comunidades, las pláticas se reanudaron con una estructura de negociación renovada. Fox nombró como comisionado de la COCOPA a Luis Héctor Álvarez, un panista de abolengo, al tiempo que creó, dentro del organigrama de Los Pinos, la figura de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a cargo de Xóchitl Gálvez. Así, estos dos nombramientos fungieron como aliados del gobierno foxista para atender los desafíos del sector indígena. Las partes en negociación acordaron rescatar una iniciativa elaborada por la COCOPA y que había recibido el visto bueno de Fox en diciembre de 2000. Sin embargo, al ser enviada al Senado, encontró fuertes opositores no sólo en el PAN sino en el PRI. El proyecto de ley sufrió varias modificaciones, las cuales fueron consideradas por los zapatistas como una traición (La Jornada, 28 de abril de 2001; El Universal, 1 de mayo de 2001). De esta forma, la ruptura entre zapatistas y gobierno regresó, ahora por la vía legislativa.

La peligrosidad fáctica del EZLN en perjuicio del régimen autoritario no requirió una operación a gran escala de las fuerzas armadas para continuar conteniendo a los rebeldes. Camp demuestra cómo esto exhibió significativamente las tensiones entre los civiles y militares en el desarrollo y ejecución de una política de seguridad nacional con

respecto al movimiento zapatista (2005, 37). Se debe reconocer también que el mantenimiento retórico del levantamiento zapatista como una amenaza creíble contra la estabilidad del país constituyó una maniobra política fundamental para el retraso —aunque fuese por otros seis años— de la llegada del principal símbolo de la transición democrática en México: la salida del PRI de la presidencia del país.

En 1994, México también se preparaba para lo que en apariencia significarían las elecciones presidenciales más competidas de la historia contemporánea del país. Seis años antes, en 1988, el triunfo en las urnas de Carlos Salinas de Gortari había sido severamente cuestionado y se denunció la posibilidad de un mayúsculo fraude electoral en perjuicio de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato de una coalición de partidos de izquierda denominada Frente Democrático Nacional —antecedente del actual PRD—. Para 1994, aunque Cárdenas volvía a postularse como aspirante a la presidencia, el PRI enfrentó sus mayores amenazas para retener Los Pinos tanto en el candidato del PAN, Diego Fernández de Cevallos, como en la crisis política interna en el partido cuya principal manifestación fue el asesinato de su abanderado Luis Donald Colosio (Tijuana, 23 de marzo de 1994). Esto último trajo como consecuencia un apresurado ajuste a fin de posicionar al nuevo candidato priista, Ernesto Zedillo, en las preferencias del electorado. No es materia del presente texto detallar los acontecimientos de las campañas rumbo a la presidencia en 1994, pero es importante señalar que Zedillo terminó por conseguir una victoria inobjetable en la elección, lo cual le dio una legitimidad no compartida con su antecesor. Aunque la aparente buena marcha de la economía en tiempos de Salinas,²² los

²² A manera de referencia, la inflación de 7.1 por ciento en el periodo diciembre 1993-diciembre 1994 había sido la más baja en 22 años, el tipo de cambio peso-dólar se mantuvo en niveles manejables aunque por la vía del control cambiario, el PIB crecía a razón de 3.5 por ciento (1994), el ritmo de crecimiento de las exportaciones se había duplicado (de 3.7 por ciento en 1993 a 7.3 por ciento en 1994), el gasto en

efectos clientelares de varios programas de asistencia social –como el Programa Nacional de Solidaridad—, y la disminución del empuje de la campaña de Fernández de Cevallos, entre otros, son factores relevantes en la explicación del nuevo triunfo del PRI en 1994, también se debe tomar en consideración el fenómeno denominado “voto del miedo”. José Antonio Crespo (2004) subraya las consecuencias de la presencia de un sentimiento de amenaza generado por la existencia del EZLN y su carácter beligerante, cuyo efecto en la arena electoral fue la desconfianza de los ciudadanos en entregar el poder presidencial a una fuerza política “sin experiencia” –es decir, una distinta al PRI— para manejar a una guerrilla que, a la luz del momento, se percibía como un factor desestabilizador en la vida social y política de México.

El fortalecimiento de los vínculos económicos con Estados Unidos, la redefinición de las prioridades del aparato de seguridad nacional, el debilitamiento del sistema político de partido de Estado y, en mucho menor medida, la aparición del EZLN, constituyeron elementos suficientes para explicar el inicio del reforzamiento gubernamental del aparato burocrático de seguridad. Sin embargo, en el proceso de llevar a cabo esto, este mismo aparato compuesto tanto por civiles como por militares, se vio penetrado por las fuerzas de la delincuencia organizada, en una clara y alarmante manifestación del poder del narcotráfico.²³ Un decenio antes de que las redes del narcotráfico penetraran e influyeran con mayor intensidad en algunas instituciones de seguridad del gobierno, el PRI enfrentó su primera crisis en este sentido con los escándalos derivados del asesinato del agente de

construcción aumentaba a una tasa de 6.4 por ciento, el consumo total crecía a 3.5 por ciento, la producción de bienes agropecuarios subió 2.8 por ciento, la industria de la construcción pública creció 9 por ciento, mientras el sector manufacturero lo hizo en 3.6 por ciento (*cf.* Banco de México, 1995).

²³ Destaca el caso del general Jesús Gutiérrez Rebollo, quien en 1997 fue destituido como comisionado del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) al acusársele de mantener vínculos con el Cártel de Juárez.

la DEA, Enrique Camarena, lo cual propiciaría la desaparición de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) (Aguayo, 2001). Los innumerables escándalos políticos y asesinatos — sobre todo los relacionados con el narcotráfico—, no sólo significaron la remoción de funcionarios civiles y militares de las distintas instancias burocráticas del Estado mexicano en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, sino también dieron pie a la necesidad de iniciar un proceso de reestructuración y profesionalización del aparato de seguridad nacional (Bailey y Chabat, *et.al* 2002).

Es innegable que, durante gran parte del periodo de hegemonía del PRI, las autoridades gubernamentales civiles mantuvieron al aparato castrense con un papel muy acotado en lo referente a la preservación de la seguridad nacional del país, quedando prácticamente excluido de cualquier actividad de índole policíaca y remitiéndose a intervenciones en contra de movimientos sociales como los protagonizados por un sector del magisterio en 1958 y por médicos en 1964 y 1965, aunado a los actos represivos de 1968 y 1971 en la Ciudad de México, así como el combate contra movimientos guerrilleros en la década de 1970, y las tareas cíclicas antinarcóticos ya descritas con anterioridad. Por otra parte, la hegemonía del PRI en el gobierno inhibía la creación de alianzas entre las fuerzas de oposición y los militares (Serrano, 1995, 444). La neutralidad militar, su creciente autonomía y la sujeción de lealtad institucional a los cambios de ciclo sexenal, son los elementos que dieron gran estabilidad al régimen mexicano en su relación cívico militar. A finales de la década de 1980 se presentó un sistemático proceso de profesionalización de las fuerzas armadas, el cual se dio de manera autónoma respecto a las dinámicas de transformación que el mismo PRI experimentó en los albores de la transición a la democracia.

Sin entrar demasiado a detalle, la hegemonía priísta sufrió un quebranto total con la escisión de la denominada “corriente democrática” acaecida en 1987. Esta lucha de poder intestina puso en peligro real por primera vez al PRI de perder en las urnas la presidencia de la República en los comicios de 1988. Esta coyuntura elevó a la competencia partidista a los partidos políticos de oposición, en particular a aquellos que postularon al líder del grupo que se separó del PRI: Cuauhtémoc Cárdenas. El eje de la lucha política se centraba ahora en elecciones limpias, instituciones autónomas y respetuosas del sufragio. Sin embargo, ello no se concretaría sino hasta 1994. La contienda electoral de 1988 sería la última sin un órgano garante que protegiera el respeto al voto. Evidentemente, la maquinaria priísta, que se activaba cada seis años, hizo lo suyo llevando a Salinas a un triunfo profundamente cuestionado por actores políticos y la sociedad.

El papel de las fuerzas armadas en las elecciones de 1988 podría calificarse de neutral. La imagen de lealtad al gobierno era un factor más que suficiente para identificar al Ejército como una fuerza latente aliada del régimen. La tradicional profesión de lealtad del aparato castrense al presidente, sirvió a Salinas para dar un mensaje claro a sus detractores de que estaría dispuesto a echar mano de todo instrumento de Estado a fin de eliminar el poder de actores políticos disidentes, enemigos de los intereses de esa administración. Para 1991, la recuperación del control político del PRI en la elección intermedia restauró, aunque no por mucho tiempo, la legitimidad de la relación funcional entre las instituciones constitucionales y las reglas informales para ejercer el control hegemónico del gobierno (Idem, 445). Sin embargo, para el segundo trienio del mandato de Salinas, se desarrollaron una serie de escándalos políticos, entre ellos la corrupción

vinculada al narcotráfico, asesinatos y abusos de las fuerzas de seguridad sin precedente, los cuales pusieron a prueba la neutralidad de las FAM en un contexto de inevitable confrontación.

2.6 Marco jurídico de las instituciones de seguridad civil y militar

En una democracia sólida, es indispensable sentar las bases de un marco jurídico que regule las relaciones sociales, y transparente el quehacer de su gobierno ante la sociedad de manera cotidiana. De acuerdo con Samuel Fitch (1998), en el contexto de una democracia, las relaciones cívico-militares deben sostener tres características esenciales: a) los militares deben estar políticamente subordinados al régimen democrático; b) una consolidación democrática se traduce en un control de las políticas ejercidas por las fuerzas armadas regulado dentro del diseño constitucional, siendo las autoridades civiles aquellas a quienes las autoridades militares estarán subordinadas; y c) los militares deben ser sujetos del estado de derecho. Ningún militar debe gozar de privilegios legales o prerrogativas especiales (Fitch, 1998, 38-41). En suma, los militares no se deben desempeñar ni como administradores ni como autoridades que estén fuera de la ley. Irónicamente, en el caso mexicano lo que estaba más regulado era el marco de las fuerzas armadas, como se demuestra a continuación y que se contrasta con el marco que regula el ámbito de la seguridad civil.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 establece los márgenes de control sobre las fuerzas armadas en el artículo 89 donde se señalan las facultades y obligaciones del Presidente de la República, siendo estas:

IV: “Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea nacionales ...”

V: “Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes ...”

VI: “Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación ...” (CPEUM, art. 89, fracciones IV, V y VI).

Las fuerzas armadas cuentan con un ámbito jurídico propio de justicia, disciplina y doctrina para administración de sus asuntos. El Código de Justicia Militar (CJM), escrito en 1929, y otras legislaciones secundarias como la Ley de Ascensos y Recompensas o las distintas regulaciones para la educación militar, constituyen ordenamientos a través de los cuales se conduce la vida castrense —además de la Constitución, por supuesto—. En este tenor, otro apartado de relevancia en términos de las funciones y obligaciones a las que están sujetos los secretarios y encargados de despacho del poder Ejecutivo, incluidos desde luego los secretarios de Defensa y Marina, es el artículo 93 constitucional. En este se señala que: “Los Secretarios de Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, dará cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al Procurador, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal...” (CPEUM, art. 93). Aun con esta disposición, se debe subrayar que fue hasta el segundo trienio de Zedillo cuando los encargados de las secretarías de Defensa Nacional y Marina comienzan a tener un contacto y acercamiento más regular e institucional con las cámaras legislativas. En 1997, con la pérdida de la mayoría absoluta

del PRI en la Cámara de Diputados, los encargados del binomio de secretarías del aparato militar estarían sometidos a mayores presiones por parte de los partidos de oposición a fin de someterse al escrutinio público de los legisladores. Desde entonces, entre las principales preocupaciones de los congresistas estuvo la revisión del despliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

Al llegar Vicente Fox al poder hizo compromisos públicos concretos por transparentar la gestión administrativa y política de su gobierno. Los encargados de despacho estarían sujetos a las políticas de transparencia y rendición de cuentas, incluyendo los secretarios de la Defensa Nacional y Marina quienes nunca antes habían comparecido ante las comisiones legislativas de su ramo. Como en otras experiencias latinoamericanas, el control civil desde el Legislativo sigue siendo una asignatura pendiente y, en este sentido, aunque por primera vez en la historia moderna de México el secretario de la Defensa Nacional asistió a distintos encuentros con congresistas, cada uno de ellos estuvo sujeto a ciertas reglas. Por ejemplo, en el primer encuentro en el marco de la glosa del I Informe de Gobierno de Vicente Fox, la sesión no fue abierta a los medios, como se examinará en el capítulo respectivo. Según lo trascendido, ya que la reunión fue, a diferencia de las comparecencias del resto de los secretarios de Estado, a puerta cerrada, Vega García habló de los ejercicios de las fuerzas armadas en coordinación con la PGR en la lucha contra el narcotráfico.

Fox también había prometido informar cada tres meses a la sociedad sobre los logros de su administración, en conjunto con sus secretarios de Estado. Cuando se hizo por primera vez este ejercicio, en el momento en que tocó el turno a Vega García, el general se limitó a leer un texto y, una vez finalizada su exposición, se retiró sin permitir

preguntas de parte de los medios. Así, en los albores de la administración foxista, los militares enfrentaban el trago amargo de no poder evadir la exposición pública, pero retenían la discrecionalidad para establecer sus reglas de no estar expuestos a las preguntas de los medios, refrendando un grado de independencia en términos comparados a lo que otros encargados de despacho en el gobierno federal eran sujetos hacer.

Ahora bien, en el artículo 129 de la Constitución se señala: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas” (CPEUM, art. 129). Igualmente, como se verá más adelante, el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se incrementaba, pero esto no respondía a un planteamiento de respuesta contra los organismos criminales, sino más bien como una política de respuesta coyuntural con impactos en la institución castrense. La movilización consistente de tropas, el gasto de recursos y los respectivos efectos en los procesos de profesionalización interna, generaron un incremento en el deterioro institucional de la concepción tradicional de sus funciones.

Para las FAM, las leyes secundarias son el marco que define y regula su vida institucional con el resto de la administración pública y la sociedad. Por ejemplo, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea (LOEFA) en su artículo 1: “El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia y la soberanía nacional;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país;
- V. En caso de desastres prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas” (LOEFA, art. 1).

En el artículo 2 de la LOEFA se indica: “Las misiones enunciadas, podrán realizarlas el Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana, por sí o en forma conjunta con la Armada o con otras dependencias de los gobiernos federales, estatales o municipales, todo, conforme lo ordene o lo apruebe el presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales” (LOEFA, art. 2). Por último, recae en el Secretario de la Defensa Nacional, de acuerdo al artículo 17 de la LOEFA y conforme sean en cada caso las instrucciones presidenciales, “el organizar, equipar, educar, adiestrar, capacitar, administrar y desarrollar las fuerzas armadas de tierra y aire” (LOEFA, art. 17). Pero además de este ordenamiento, la vida castrense se regula por otra veintena de leyes y reglamentos entre las que destaca: la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea; la Ley de Ascensos y Recompensas; la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas; la Ley que crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea; la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; el Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional; el Reglamento Interior de la Secretaría de Marina; la Ley Orgánica del Banco nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; el Código de Justicia Militar; la Ley de Educación Militar; la Ley para la Comprobación, Ajuste y Computo de Servicios en el

Ejército y Fuerza Aérea; Reglamento de la Dirección del Archivo Militar; Reglamento de la Policía Militar; Reglamento General de Deberes Militares; y el funcionamiento de los Consejos de Honor en el Ejército. Se debe señalar que el Código de Justicia Militar solo se aplica a miembros de las armas castrenses y no a civil alguno.

En suma, el Ejecutivo Federal como comandante supremo emite y conduce la política de seguridad y defensa nacional del país. En el caso de México, el presidente dispone, despliega y decide, en acuerdo con el secretario de Defensa o el de Marina, la política en materia de fuerzas armadas. No obstante, SEDENA y SEMAR funcionan bajo dos esquemas vinculados aunque no necesariamente compatibles. Por un lado, el aparato castrense se ciñe a las reglas de las dependencias civiles del poder Ejecutivo a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Por otro lado, los militares se adscriben al marco jurídico específico que se detalló en el párrafo anterior. La primera parte de esta dualidad responde al carácter de secretarías de despacho que tienen Marina y Defensa, lo cual las sujeta a las leyes de la administración pública federal para el manejo de recursos financieros en el ámbito salarial y de contrataciones, en la creación de estructura burocrática, y en el manejo de los recursos financieros para la adquisición o inversión pública. La segunda deriva de la lógica de las responsabilidades de SEDENA y SEMAR como encargadas de la defensa externa e interna del Estado mexicano.

En el ámbito de las instituciones civiles de seguridad, las labores de inteligencia significan un pilar fundamental para su adecuado desempeño. En este tenor, vale la pena reconstruir el origen del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN). El CISEN inició operaciones el 13 de febrero de 1989 como una evolución de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional prevista en el Reglamento Interior de

SEGOB publicado en el DOF del 21 de agosto de 1985. A esta unidad administrativa le antecedía la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), ambas estructuras dependientes de la Secretaría de Gobernación. Cabe subrayar que el carácter de las instituciones antecesoras del CISEN se concentraba más en las tareas de inteligencia política para el sostenimiento del régimen autoritario.

En el artículo 16 del Reglamento Interior de 1985 se desglosan las responsabilidades de la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional destacando las siguientes:” i) Vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la Nación, y en su caso, hacerlos del conocimiento del ministerio público; ii) realizar las investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país que le encomiende el titular; iii) realizar encuestas de opinión sobre asuntos de interés nacional; iv) proporcionar seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país; y v) demás funciones que le confiera el titular del ramo”. (DOF, 21 de agosto de 1985)

De esta manera, desde 1985 se establecía en el artículo 5 del Reglamento Interior como una atribución del titular del despacho de Gobernación “coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y la información relativa al orden político y social que afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal” (DOF, 21 de agosto de 1985). En 1989 se añadió a las responsabilidades de SEGOB el rubro de la protección civil (fracción XXIV) (DOF, 13 de febrero de 1989) y, en una nueva emisión de dicho reglamento, el 31 de agosto de 1998 se incluyeron la seguridad pública, la prevención y la readaptación social (fracción XXV) (DOF, 31 de agosto de 1998).

En las adiciones al Reglamento Interior de 1998, se establecieron las responsabilidades del CISEN materializadas en su artículo 33: “ser un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario [de Gobernación], con las siguientes atribuciones: i) establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; ii) recabar y procesar información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; iii) realizar estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones; y iv) realizar encuestas de opinión sobre asuntos de interés nacional” (DOF, 31 de agosto de 1998).

Durante la administración Fox, bajo la retórica de la transición democrática y el fomento al estado de derecho, el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, expide el 29 de julio de 2002 un nuevo Reglamento Interior. En su artículo 36 se establece que la SEGOB tendrá como órganos administrativos desconcentrados, entre otros, al Centro de Investigación y Seguridad Nacional y al Instituto Nacional de Migración. Finalmente, en su artículo 38 se indica que el CISEN “es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, que tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular

las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional;

IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;

V. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos y someterlos a la aprobación del Consejo a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento;

VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VIII. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales;

IX. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea, y

X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Secretario. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y contará con las unidades administrativas y el personal que requiera para el cumplimiento y el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables” (DOF, 29 de julio de 2002).

Al igual que el resto de las dependencias que forman parte de la administración pública federal, el CISEN está sujeto a la normatividad presupuestaria regulada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El presupuesto que se autorice no podrá ser objeto de transferencia a otras unidades administrativas u órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. Para esos efectos, el director general del CISEN enviará al titular de SEGOB, una vez autorizado por SHCP, el proyecto del presupuesto de la institución para que se integre al presupuesto global de la dependencia (DOF, 29 de julio de 2002). Así, el ejercicio de los recursos no queda a discreción del secretario o del director general, ya que estos se encuentran sujetos a los controles de SHCP, al igual que sucede con las fuerzas armadas.

Como se verá más adelante, la expansión de las tareas de la seguridad bajo el liderazgo de Gobernación, obligaron a esta dependencia a hacer una descripción más exhaustiva de sus responsabilidades en materia de seguridad nacional y, a partir de 1988, incluir en ella su papel en tareas de seguridad pública. Más adelante, como se detalla en el capítulo sobre la administración de Fox, con la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, se concretará un nuevo esfuerzo con el objeto de articular y coordinar las

acciones y estrategias entre los distintos actores institucionales responsables del rubro de seguridad pública.

Finalmente, cuando se habla de relaciones cívico-militares dentro del aparato de seguridad, es muy importante establecer las similitudes y diferencias en cuanto a los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública. En términos del caso mexicano, resulta pertinente remitirse al Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación publicado el 29 de enero de 1999 y donde quedan descritos los ámbitos de responsabilidad entre la seguridad nacional y la seguridad pública:

1.9 Centro de Investigación y Seguridad Nacional	1.10 Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública
<p>Misión: Establecer y operar un sistema de investigación e información en apoyo a la toma de decisiones de Estado, relacionadas con la preservación de la soberanía e independencia nacionales; el mantenimiento del orden constitucional; la protección de los derechos de los habitantes y la defensa del territorio, como condiciones necesarias para el desarrollo integral del País</p>	<p>Misión: Proponer y realizar estudios e investigaciones de políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de Seguridad Pública, así como auxiliar en propuestas de constitución y funcionamiento de academias o instituciones para la formación de servidores públicos en las modalidades preventivas, judicial, ministerial, pericial y de custodia a fin de aumentar la cobertura y ampliar la capacidad de respuesta de los servidores de Seguridad Pública disminuyendo el índice delictivo y los grados de impunidad.</p>
<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país. • Recabar y procesar la información generada por el sistema; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica, y formular las conclusiones que se deriven 	<p>Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar, por conducto de su titular, las propuestas de contenido del Programa Nacional de Seguridad Pública para someterlas a la aprobación del Consejo. • Apoyar la ejecución, seguimiento y evaluación de los acuerdos y resoluciones del Consejo. • Proponer para aprobación del Consejo

<p>de las evaluaciones correspondientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones. • Realizar encuestas y estudios de opinión pública sobre asuntos de interés nacional. • Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el titular del ramo. 	<p>políticas, lineamientos y acciones para el buen desempeño de las instituciones de seguridad pública del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coadyuvar en la elaboración y publicación de informes de actividades del Consejo. • Realizar estudios e investigaciones que le permitan diseñar políticas, lineamientos y acciones sobre seguridad pública. • Auxiliar en la coordinación del Servicio Nacional de Apoyo a la Carrera de los Servidores de las Instituciones de Seguridad Pública. • Apoyar en la formulación y modificación de programas de formación básica, de especialización, de promoción y de actualización en las modalidades preventivas, judicial, ministerial, pericial y de custodia. • Auxiliar en las propuestas de constitución y funcionamiento de academias o institutos regionales de seguridad pública para la formación y capacitación del personal de seguridad pública de Estados y Municipios. • Coadyuvar en el diseño, desarrollo, instrumentación y administración de los sistemas de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública, incluyendo los instrumentos o procedimientos para salvaguardar la confidencialidad y restricción de la información. • Intervenir en la captación, captura, procesamiento y análisis de datos para los sistemas de información del Sistema Nacional de Seguridad Pública. • Apoyar en la formulación de informes que deberán rendirse periódicamente al Consejo. • Coadyuvar con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en la instalación y funcionamiento de los Consejos Locales y Regionales de Seguridad Pública. • Formular sugerencias a las autoridades competentes, para que las instituciones de
---	--

	<p>seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, desarrollen de manera más eficaz sus funciones.</p> <ul style="list-style-type: none">• Promover, por conducto de las instituciones de seguridad pública, la realización de acciones conjuntas, conforme a las bases y reglas que emita el Consejo, sin menoscabo de otras que realicen las autoridades competentes, regidas por el principio de confidencialidad.• Realizar estudios especializados sobre las materias de seguridad pública.• Apoyar en la planeación, instrumentación y ejecución de acciones policiacas en coordinación con los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y otras Dependencias federales, en los términos del artículo 5o. de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.• Apoyar en la coordinación de las acciones entre las policías federales preventivas, de acuerdo con el artículo 17 fracción XIII de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.• Auxiliar en la coordinación de las conferencias nacionales de prevención y readaptación social, de procuración de justicia y de participación municipal.• Elaborar propuestas de reformas al marco jurídico sobre seguridad pública para su presentación al Consejo Nacional.• Promover el desarrollo de los sistemas de organización de servicios a la comunidad en materia de seguridad pública y participar en los comités de consulta y participación ciudadana.• Coadyuvar con la Secretaría de la Defensa Nacional en materia del Registro Nacional de Armamento y Equipo, para vigilar el cumplimiento de las
--	--

	<p>disposiciones legales establecidas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Administrar y operar el Sistema Nacional de Emergencia Telefónica. • Auxiliar en el seguimiento y evaluación de los convenios y sus anexos técnicos que por acuerdo del Consejo se suscriban con las entidades federativas en materia de seguridad pública, así como de la operación de los fideicomisos que se constituyan en esa misma materia. • Las demás que le confiera el Consejo Nacional de Seguridad Pública
--	---

La inclusión como una atribución directa de la SEGOB la materia de seguridad pública, acaecida a finales de la década de 1990, es una clara señal de cómo desde entonces este tema iba cobrando una relevancia tremenda en la vida de México. También se debe señalar que, por lo menos desde el decenio de 1980, se pueden identificar antecedentes de descripciones formales básicas acerca de las atribuciones para las unidades administrativas encargadas de la seguridad nacional. En el caso de las acciones de inteligencia civil, cuando su principal objetivo comenzó a dejar de ser el monitoreo de los actores políticos y sociales, tuvo sentido crear un marco regulatorio para sus labores en materia de seguridad. Sin embargo, hasta el cierre de esta investigación y, por supuesto, para el periodo estudiado en esta disertación, no existe instrumento jurídico que regule las tareas de inteligencia que las fuerzas armadas llevan a cabo. Lo anterior nos permite afirmar que la discrecionalidad jurídica de la inteligencia militar es una prerrogativa de las fuerzas armadas. Al no existir un ordenamiento específico sobre esas funciones del aparato castrense, se dificulta el conocimiento preciso sobre en qué consisten, cuáles son sus objetivos, y qué conclusiones y acciones se desprenden de ellas.

La responsabilidad de resguardar la seguridad nacional y al Estado mismo, es una política de acción colectiva entre distintos actores civiles y militares. Por ello, la capacidad institucional de los ordenamientos jurídicos que regulen la coordinación entre las distintas instancias involucradas, así como las acciones derivadas de la misma, son un marco tipo para la interacciones generales entre civiles y militares.

Chapter 3: Las relaciones cívico-militares en la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León

Las elecciones presidenciales de 1994 tuvieron una participación sin precedente en la historia de México con 35'285'291 votantes. Por medio de una campaña de miedo donde el partido en el gobierno pretendió capitalizar el complicado entorno político y social de ese año (rebelión zapatista, asesinatos políticos, entre otros acontecimientos), el PRI (Ernesto Zedillo Ponce de León) pudo obtener un holgado triunfo electoral con 48.69% de las preferencias; seguido por el PAN (Diego Fernández de Cevallos Ramos) con 25.92% y un 16.59% para el PRD (Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano). Por otra parte, tampoco se pueden desestimar las quejas de los partidos de oposición respecto al trato desigual que el gobierno y los medios les dieron durante la campaña. Ahora bien, a pesar de este complejo –y en varios sentidos sesgado—proceso electoral, éste no incidiría en el ya elegido presidente Zedillo en la definición de sus políticas públicas. Si en algo influyó esto en el mandatario sería más bien seis años después, a la luz de los comicios de 2000, para garantizar al término de su sexenio sacar las manos del proceso electoral y garantizar las circunstancias de igualdad y competencia entre los actores. Al principio de su gestión, a diferencia de lo ocurrido con Carlos Salinas, Zedillo pudo concentrarse en cuestiones distintas a restaurar una legitimidad lesionada. El nuevo ocupante de Los Pinos encaraba entonces dos retos fundamentales: la recuperación económica y las estrategias contra el crimen organizado y la inseguridad.

La administración del presidente Zedillo enfrentó justo a su arranque el llamado “error de diciembre” –la salida masiva de capitales foráneos de México—y el subsecuente “efecto tequila” –las consecuencias económicas globales derivadas de esta crisis en la economía mexicana—. La crisis financiera de diciembre de 1994 fue de tal

magnitud que el presidente Clinton decidió solicitar al Congreso estadounidense que otorgara a México un paquete de rescate económico, el cual, aunado a otros recursos provenientes del Fondo Monetario Internacional, alcanzó un monto de 50 mil millones de dólares.

En lo concerniente a la lucha contra la inseguridad, es justo a partir de mediados de la década de 1990 cuando se da la creciente incorporación de las fuerzas armadas en las labores del aparato de seguridad en México en los rubros relacionados con atemperar la criminalidad, así como el combate al narcotráfico. En este sentido, como se indicó en el modelo analítico, las fuerzas armadas comenzaron a ser sujetas de presiones para incorporarse a las tareas policiales, ante la evidente carencia de capacidad institucional a nivel municipal y estatal para no sólo mitigar los efectos del tráfico de drogas, sino también de la criminalidad común.

La democracia mexicana ha tenido, como lo señala el historiador Enrique Krauze (1986), cualquier gama de “adjetivos”, pero más allá de ellos, vivió transformaciones políticas importantes que se combinaron con el resquebrajamiento del control político hegemónico del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a partir de la década de 1980 (Krauze, 1986). Asimismo, recordemos cómo Kaufman establece que en los regímenes autoritarios el gobernante necesita limitar el pluralismo político y, por ende, mantener el control supremo. Esto propicia un patrimonialismo exacerbado que restringe maneras más formales e institucionales de gobernar (1975, 41). Fue evidente que, desde 1929 hasta los años del naciente pluralismo político en México, la supremacía del régimen central sobre los intereses regionales y la funcionalidad de los grupos de interés se incorporaban como un hecho consumado al partido (Idem). La institucionalización y

centralización del poder político en el sistema mexicano fue poco a poco puesta a prueba con el avance de la oposición, a partir de los triunfos electorales a nivel estatal en el norte y centro del país por el Partido Acción Nacional (PAN),²⁴ así como con la victoria en la capital del país del Partido de la Revolución Democrática (PRD)²⁵ y la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados federal por parte del PRI²⁶ ocurridos en 1997.

Evidentemente, estos cambios en el sistema político mexicano influyeron en el comportamiento de los políticos y las instituciones de seguridad nacional. En el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, el presidente Zedillo plasmó los desafíos del contexto político a través del llamado *Nuevo Federalismo*. En este documento, el mandatario reconocía los espacios de autonomía de los distintos niveles de gobierno que la oposición había alcanzado, lo cual fue particularmente importante para el PAN. Del mismo modo, los cambios políticos fueron incidiendo en la conducción, administración y objetivos a alcanzar del aparato burocrático de seguridad nacional del país, con su respectiva carga para las relaciones cívico-militares.

Durante la era autoritaria posrevolucionaria, el aparato de seguridad nacional constituyó el instrumento a través del cual se le dio sostenimiento al régimen político del

²⁴ Aunque el PAN obtuvo el primer triunfo en una elección para gobernador en 1989 con la victoria de Ernesto Ruffo en Baja California, ya ese partido había protagonizado un importante conflicto poselectoral en los comicios por la gubernatura de Chihuahua en 1986, en el cual se alegó la perpetración de un fraude contra el candidato panista Francisco Barrio (*Cfr.*, Beltrán del Río, 2000; *La Jornada*, agosto 2006; *Diario Monitor*, agosto 2006).

²⁵ En las primeras elecciones para designar por voto popular al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien antes de 1997 era nombrado por el presidente mexicano en turno con el cargo de Jefe del Departamento del Distrito Federal, resultó victorioso el candidato del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas. Cabe recordar que la capital mexicana representa la segunda entidad federativa con mayor número de votantes en el país, sólo detrás de su vecino geográfico, el Estado de México. De hecho, el PRD ha conservado la hegemonía política en el D.F. durante la primera década del siglo XXI.

²⁶ En las elecciones intermedias de 1997, el PRI consiguió mantenerse como la bancada mayoritaria en la Cámara de Diputados, pero sólo logró obtener 239 de los 251 legisladores necesarios para conservar la mayoría absoluta en ese órgano legislativo. El PAN y el PRD sumaron un grupo opositor combinado de 245 diputados, suficientes a fin de arrebatarle al PRI la mayoría.

PRI. Como ya se ha expuesto, su principal misión era el control político y no la atención a problemas de inseguridad. Por tanto, la profesionalización y modernización de su personal, equipamiento, estructura y estrategia quedó para mejor ocasión. La doctrina de seguridad nacional, como la examina Sergio Aguayo, demuestra cómo el sostenimiento del PRI en el poder era el objetivo para preservar el desarrollo económico-político y social del país (1990). Sin embargo, con la inclusión de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, su paulatina inclusión en los procesos de globalización, así como las transformaciones políticas internas hacia la pluralización del sistema, fueron fuerzas que comenzaron a presionar al sector seguridad a fin de modificar su misión y poder responder a los nuevos tiempos de la transición democrática.

A manera de antecedentes para este estudio, es pertinente recapitular los señalamientos de Mónica Serrano en el sentido de que el pacto cívico-militar posrevolucionario en México reconocía la supremacía de la autoridad civil. Desde la década de 1950, el Ejército mexicano tuvo, a grandes rasgos, seis misiones fundamentales: 1) vigilancia rural y urbana; 2) operaciones de contrainsurgencia, particularmente en los decenios de 1960 y 1970; 3) operaciones anti-narcóticos desde por lo menos finales de la década de 1970; 4) expansión de las tareas de resguardo en el sureste del país como resultado de las recurrentes crisis políticas en América Central y, a partir de la década de 1980, con el interés de proteger los yacimientos petroleros descubiertos en esos años; 5) control y mitigación del levantamiento zapatista en las décadas de 1980 y 1990; y 6) participación en labores relativas al mantenimiento del orden público (Serrano, 1995, 439).

En el marco de estas grandes misiones del Ejército mexicano posrevolucionario, Serrano reconoce que el combate anti-narcóticos ha sido un gran factor de desequilibrio en las relaciones cívico-militares (Idem, 441). Ahora bien, la estabilidad del pacto cívico-militar también se ve afectada tanto por cambios políticos como por la exigencia de varios sectores de la sociedad para insertar a las fuerzas armadas en tareas de orden público y de combate a la creciente criminalidad en el país.

Conforme el régimen autoritario declinaba, crecía la percepción de colusión entre el poder político priísta y el crimen organizado, la corrupción, el uso político de la aplicación de la ley, la profunda ineficiencia para atender el problema de inseguridad pública, y la ya desmedida impunidad. Todos estos factores se combinaron para que el presidente Zedillo decidiera invitar al gabinete de seguridad a un hombre de la oposición, concretamente del PAN. Como se verá más en detalle, Zedillo se encontraba en una posición en la cual debía abrirse nuevos márgenes de maniobra para poder recobrar y recomponer algún grado de confianza entre la sociedad y la élite respecto al uso y manejo del aparato de seguridad nacional y de construcción política (governabilidad).

La peculiar simbiosis entre el PRI y el gobierno característica del régimen autoritario influyó en la funcionalidad y operación del aparato de seguridad del Estado mexicano, cuyo objetivo político incontrovertible era la permanencia de dicho partido en el poder. Por tanto, las acciones del gobierno, así como las políticas y estrategias de seguridad se desarrollaban para llevar a cabo este objetivo, incluida la labor realizada por las fuerzas armadas, quienes son herederas de la Revolución Mexicana igual que el PRI (Camp, 1992, 445).

3.1 El ascenso de Ernesto Zedillo de León

El 1 de diciembre de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León tomaría posesión como presidente de México tras un sexenio marcado por la turbulencia política y la creciente descomposición del régimen autoritario. Como se comentó en el capítulo anterior, 1994 es un año complejo por varios eventos, pero sobre todo por la aparición de la guerrilla del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, hecho que por su esfera nacional e internacional acota el margen de maniobra de la administración saliente del presidente Salinas. La combinación de estos eventos, como lo indica Serrano, hicieron que un grupo plural llamado Grupo San Ángel sustrajera de la iniciativa privada y de las fuerzas armadas el compromiso de la estabilidad política y del respeto de los resultados electorales (Serrano, 1995, 445).

El análisis de este punto es significativo por dos razones primordiales. Primero, de acuerdo con Felipe Agüero, “una condición necesaria de gobernabilidad democrática es que las organizaciones militares y de policía puedan estar sujetas al control civil” (Agüero, 1997). En el caso concreto de México y de su sistema político, el tipo de régimen había permitido tener un control sobre el aparato de seguridad a favor del partido en el gobierno. Además, desde la década de 1940, el presidente de la República en turno funge como comandante supremo de las fuerzas armadas, y su periodo de administración sexenal supedita a los militares a la máxima autoridad civil de la nación.

México es un estudio de caso *sui generis* en el tema de las relaciones cívico-militares en el marco de las transiciones democráticas en América Latina. A diferencia de la mayoría de los países sudamericanos y centroamericanos, México no fue objeto de golpes militares constantes ni de un régimen de dictadura castrense en la era posterior a la

Segunda Guerra Mundial. En general, los mandos militares mexicanos conservaron su lealtad a la figura presidencial en turno, salvo en ciertas excepciones históricas como el recientemente desclasificado episodio sobre la planeación de una eventual asonada para derrocar al entonces mandatario, Adolfo Ruiz Cortines, en 1953. Las fuerzas armadas no fueron ajenas al entramado del sistema autoritario posrevolucionario (El Universal, 14 de agosto de 2007). Las transiciones democráticas en países como Argentina, Brasil, Chile, España o Portugal, examinadas por Agüero, dan cuenta de los pesos y liderazgos distintivos por cada uno de los actores políticos, fuesen estos civiles o militares (Agüero, 1995). En cambio, en la experiencia mexicana posrevolucionaria, los militares comenzaron a desaparecer poco a poco de las posiciones clave y estratégicas de la estructura de gobierno, es decir, se dio una creciente restitución de la supremacía civil en la función gubernamental. En este sentido, México sobresale por la evolución misma de un sistema político autoritario donde la centralización del poder político descansa en la figura presidencial (Kaufman, 1975, 131). Sin duda esta caracterización diferencia el caso mexicano de los procesos de transición cubiertos en la literatura latinoamericana, donde las figuras civiles son relevantes, pero en casos como Argentina o Chile, los militares preservaron un peso importante en la toma de decisiones y la conducción de esa transición. Además, como ha sido señalado por Serrano, las fuerzas armadas fueron exitosamente sustraídas, aisladas de la competencia partidista y el conflicto político (1995, 424). Es así que, durante el proceso de ascendente pluralidad política, las fuerzas armadas gozaron de una autonomía que les permitió llevar a cabo procesos internos de profesionalización e institucionalización. Incluso, con el ascenso de gobernadores de distintos símbolos políticos al del PRI, los propios representantes desplegados en las

regiones militares se enfrentaban a una real falta de comunicación con el gobernador de oposición por temor o desconfianza.²⁷

Así, de acuerdo con Agüero (1997), “la supremacía civil se refleja en la capacidad de un civil, democráticamente elegido para gobernar para 1) conducir la política general sin la interferencia de los militares; 2) definir los objetivos y la organización general de la defensa nacional; 3) formular y conducir la política de defensa; y 4) supervisar la puesta en marcha de la política militar”. Incluso, en opinión de Agüero (1997) y Stepan (1986), una prolongada exposición de las fuerzas armadas a operaciones de seguridad interna alimenta la politización de la institución castrense. En el caso mexicano, la transición a la democracia converge con un contexto de elevada inseguridad y la creciente presencia de poderosas organizaciones criminales de narcotráfico globalizadas, lo que motivó al Poder Ejecutivo a desplegar a los militares en tareas de seguridad pública. Esto hizo que el aparato castrense adquiriera un papel más preponderante en la vida pública del país. Para Camp, la influencia de las fuerzas armadas vista desde un contexto más amplio sobre la redefinición de las prioridades de seguridad nacional, se explica por la necesidad de ayudar en tareas tradicionalmente cubiertas por dependencias civiles, las cuales, ante su evidente penetración y fragilidad requerían, de este refuerzo (2005, 99). En palabras de Serrano, la intervención militar en la arena política es resultado de la incapacidad de las élites civiles a construir y consolidar instituciones políticas estables (1995, 426). La autora continúa argumentando que la estabilidad de las relaciones cívico-militares depende en gran medida del grado de institucionalización alcanzado por ambos ámbitos, punto que no está en disputa.

²⁷ Comentario de un miembro de las fuerzas armadas

Desde la década de 1990 se fue dando una paulatina descomposición del aparato seguridad pública que de alguna forma exhibió su debilidad institucional en los tres niveles de gobierno: local, estatal y federal. Después de haber resultado triunfador en los comicios presidenciales del 3 de julio de 1994, el presidente Zedillo manifestó de inmediato su compromiso de realizar una cirugía mayor al aparato de seguridad nacional y pública en México (Zedillo, 1994). No obstante, para lograr tal objetivo, la buena voluntad del Ejecutivo debía estar acompañada de hechos concretos que le otorgarán un grado de independencia a la Procuraduría General de la República. Es cierto que también se independizó al Poder Judicial y se dio la creación de la Consejería Jurídica de la Presidencia, con el fin de que el Ejecutivo contará con un abogado y que ya no fuera el Procurador General de la República el juez e investigador de los asuntos del presidente. Con estos cambios en los primeros días de su gobierno, Zedillo otorga una bocanada de oxígeno al sector justicia del aparato de seguridad y abre la posibilidad de encaminar a la PGR hacia un proceso de modernización y profesionalización. A partir de esa administración el nombramiento del Procurador debe ser ratificado por el Senado de la República.²⁸

De esta manera, en un intento por sobreponerse a la percepción de impunidad que prevalecía sobre los cuerpos policíacos y de administración de justicia, Zedillo invitó a un miembro de la oposición para formar parte de su gabinete en el puesto clave de procurador general de la República. Antonio Lozano, miembro del centro-derechista PAN, sería el encargado de impulsar las reformas internas necesarias para lograr un verdadero estado de derecho, el cual debería respetar y hacer respetar la PGR. La designación de Lozano fue bien recibida por la sociedad en general e, incluso, aplaudida

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 76, fracción II.

en los círculos internacionales. Era, sin duda, un gesto de compromiso político para cambiar las cosas y promover la democracia.

Sin embargo, la debilidad institucional heredada de décadas de corrupción, inestabilidad, falta de respeto y compromiso por parte de las élites burocráticas del país, dejó muy desprotegida a la figura del procurador en general, y a la de Lozano en particular, frente a los ataques de los enemigos de las reformas, de los coludidos del sistema, y de la oposición desde la izquierda, encabezada por el PRD. Los priistas más radicales percibieron la maniobra de Zedillo como un acto de traición a la lealtad partidista. Esta situación, aunada a la generación de expectativas a corto plazo demasiado altas y a las demandas de la sociedad por un cambio inédito e inmediato, colocó mucha presión sobre Lozano y la PGR. Empero, como en su momento lo señaló Soledad Loaeza (2004), “el PAN demostró audacia y visión de largo plazo, porque lo importante no es que “colabore” o no con el gobierno, sino que esté dispuesto a levantar el reto y a poner en juego su capacidad profesional ante la opinión pública y por ende, su futuro”. Es evidente que el denominado “colaboracionismo” que le carga el PRD al PAN por su participación en el gobierno, en realidad era una muestra de avance político de madurez para trabajar juntos. Esto no es menor, en especial si se toma en cuenta que el PAN ya gobernaba varios estados cuya población representaba 36% del total nacional. El nombramiento daba muestras de la evolución política de México y de las necesidades institucionales en las que la “oposición responsable”, como se le ha denominado al PAN, refrendó. Dada la experiencia de las relaciones entre el gobierno de Carlos Salinas de Gortari y el PAN, el PRD subestimó la credibilidad del nombramiento de Lozano como

señal de independencia de la PGR al acusar al PAN de haber negociado dicho puesto con el PRI.

Durante su discurso de toma de posesión, el presidente Zedillo reconoció el grado de descomposición que había alcanzado el sistema de justicia, y anunció la promoción de una serie de reformas para cambiar esta situación. Entre las primeras reformas se concedió al Senado la facultad de ratificar o no el nombramiento del procurador general y se creó la figura del Consejero Jurídico de la Presidencia. Estas dos medidas constituyen los pilares en la construcción de una mayor independencia del ministerio público al, por un lado, quitarle a la PGR el papel de juez y parte en los asuntos del gobierno federal (Lozano, 1998, 70) y, por otra parte, otorgar el poder a la consejería jurídica para tratar los asuntos legales del Ejecutivo y emprender el desarrollo de reformas legislativas, sin involucrar a la PGR o al procurador general.

Aun con estos importantes pasos, la sociedad esperaba medidas más “visibles” como el establecimiento de nuevas reglas de práctica política y de coexistencia entre los distintos actores involucrados en la procuración de justicia pero, en realidad, la PGR nunca estuvo preparada para tal acción. La realidad es que éstas tendrían límites. Apenas unos días después de la toma de posesión del procurador Lozano, el director de la Policía Judicial Federal, Juan Pablo De Tavira, sufriría un atentado (Arzt, 2000, 107). Para 1996, el propio Lozano sería víctima de un atentado del que salió ileso.

Sin embargo, el procurador Lozano sí intentó mandar un mensaje a la opinión pública a fin de mostrar la veracidad de los cambios respecto a la independencia en la manera de operar de la procuraduría, aunque sus resultados parecieron ser los principales detonadores de su remoción de la PGR, en diciembre de 1996. Finalmente, lo que se

presentaba como el principal obstáculo para el procurador era la articulación de acciones con el resto de los miembros del gabinete de seguridad de Zedillo, especialmente la Secretaría de Gobernación, que también estaba encargada de los asuntos electorales. Es preciso señalar que las fuerzas armadas se condujeron institucionalmente y siempre dieron muestras de cooperación y colaboración con la PGR.

El 28 de febrero de 1995, Raúl Salinas de Gortari, hermano del ex-mandatario, fue acusado de ser el autor intelectual del asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, quien además era su cuñado. Conforme avanzaron las investigaciones, los cargos en contra de Raúl Salinas incluyeron enriquecimiento ilícito y lavado de dinero, incluso se le relacionó con el asesinato del diputado tamaulipeco, Manuel Muñoz Rocha, pieza clave en la resolución del crimen contra Ruiz Massieu. Ciertamente, la detención de Raúl, hermano del ex presidente Carlos Salinas fue algo inédito en la historia reciente del país, y sus consecuencias se hicieron sentir. El encarcelamiento del hermano del ex-mandatario aumentó la presión de la sociedad por investigar al propio Carlos Salinas, a quien la *vox populi* lo hizo responsable de asuntos como el “error de diciembre” o el magnicidio de Luis Donaldo Colosio. En este sentido, desde el punto de vista de la opinión pública, si se iba a hacer justicia, el mismo ex-presidente debería ser arrestado. Ante estas presiones, en lo que pareció un acuerdo político entre Zedillo y Salinas, este último se autoexilió en Irlanda, ya que este país no cuenta con un tratado de extradición con México. Aún con este presunto pacto, a finales de 1996, ya Salinas instalado en Dublín, las investigaciones continuaron cuando, por instrucciones de Lozano, un equipo de trabajo de la PGR encabezado por Luis Raúl González Pérez, viajó en dos ocasiones a Irlanda para interrogar al ex-presidente sobre los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu,

respectivamente. Así, es muy probable que estas acciones, junto con la posibilidad de la presentación de una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la PGR contra el Ejecutivo por presuntas violaciones a la Ley Federal Electoral, hayan precipitado la salida del procurador Lozano.

Durante su administración al frente de la PGR, Lozano realizó un estudio y análisis de la institución con la finalidad de establecer una ruta de transformación (Idem, 111). Entre los hallazgos de dicho ejercicio destacó la carencia de procedimientos, profesionalización, sistema de control y supervisión sobre las responsabilidades de ministerios públicos y policías judiciales. (Idem, 119). Esto era indicador de los profundos rezagos y del papel tan magro que la procuraduría desempeñaba como una instancia de procuración de justicia. Aunado a ello, la penetración en las estructuras burocráticas de la corrupción del narcotráfico ya significaba un grave problema. Un ejemplo era que las designaciones de delegados estatales —los representantes del procurador en las entidades federativas— tenían un precio si se quería estar asignado a las delegaciones desde las cuales se pudiera ofrecer protección al crimen organizado quien imponía candidatos (Idem, 120).

Otro hecho emblemático de la gestión del procurador Lozano fue la designación de un militar al frente de la Policía Judicial Federal. Esta decisión estuvo motivada por la idea de que un miembro de las fuerzas armadas sería capaz, dada su formación, de imponer el orden y contener la corrupción e indisciplina del entonces brazo policiaco de la PGR. Sin embargo, el nombramiento no sólo exacerbó las tensiones entre policías y militares, sino que tuvo un efecto colateral aún más pernicioso: los militares entraron en un contacto más directo con la corrupción de las drogas (Idem, 121).

Desde 1989, un artículo publicado en un reconocido diario de Estados Unidos daba cuenta de cómo fiscales de ese país señalaban a altos funcionarios militares y policiales involucrados en la industria del narcotráfico y subrayaban la poca voluntad política de sus contrapartes mexicanas para someterlos a la justicia (Washington Post, 15 de agosto de 1989). Entonces, la reacción de las autoridades mexicanas fue condenar dichos señalamientos y calificarlos como meros rumores. Sin embargo, sí hubo individuos que terminaron ante cortes estadounidenses y varios de ellos recibieron sentencias de entre 20 y 30 años de prisión. Entre dichos personajes estuvo el militar retirado, Jorge Carranza Peniche, nieto del ex presidente Venustiano Carranza. El artículo subrayaba que el gobierno de México nunca iría en contra de los militares, de acuerdo a un oficial estadounidense. El pacto cívico-militar del régimen autoritario fomentó la protección y aislamiento del Ejército en materia de transparencia y exposición al escrutinio público. Conforme la transición democrática ganó terreno, esto también fue cambiando poco a poco. En 1997, el arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo, titular del Instituto Nacional del Combate a las Drogas (INCD) en 1996, fue una clara muestra de ello.

Es importante señalar que, en el marco de la verticalidad donde se desenvuelven las fuerzas armadas, un elemento castrense siempre responderá primero al secretario de la Defensa Nacional que a un civil. Lo anterior tiene impactos en las líneas de mando y en las responsabilidades para las cuales es asignado algún miembro activo de las FAM. Otro potencial conflicto se refiere a las diferencias teóricas y prácticas entre el entrenamiento militar y el policiaco. En general, al miliciano no se le suele capacitar para tener un contacto tan directo con la sociedad, sino para proteger al Estado y eliminar a sus

enemigos. Ciertamente, la rigurosa disciplina es un valor del Ejército que le permite estar cohesionado y hacer las tareas de defensa del Estado y sus instituciones sin cuestionamiento alguno, algo que, de ser adaptado de forma adecuada, podría acarrear beneficios a los cuerpos policiacos. Sin embargo, las habilidades para realizar tareas de investigación judicial, presentación de detenidos al ministerio público, entre otras, son labores para las cuales los militares no estarían preparados.

El presidente Zedillo toma la decisión de utilizar a las fuerzas militares y de extender su papel en cuestiones de seguridad pública, en particular enfocado en el combate a la delincuencia organizada, debido a su preocupación por el grado de penetración de las distintas organizaciones criminales en las corporaciones civiles. Ya se ha señalado cómo la erradicación de cultivos de droga a partir del decenio de 1950 y las operaciones de intercepción aérea y marítima de cargamentos de narcóticos desde la década de 1980, son muestra de que la lucha contra el narco no era algo demasiado ajeno para las fuerzas armadas de México. No obstante, la óptica de dicha lucha era diferente a la que ha ido evolucionando en los últimos veinte años.

La amenaza del tráfico de drogas no se percibía como un fenómeno que pudiera afectar al Estado en su conjunto. Para la administración de Zedillo ya se habían documentado un número de escándalos vinculados al narcotráfico, pero las estructuras de seguridad aún parecían soportar las presiones derivadas de la persecución de los llamados delitos contra la salud. Conforme este fenómeno criminal fue creciendo y modificándose en su proceso de adaptación dentro del contexto de la globalización, las instituciones policiacas fueron evidenciando sus carencias para enfrentarlo, lo cual, tal vez, no sea algo privativo de la experiencia mexicana. La creciente globalización del mercado, la posición

geográfica estratégica de México, aunado a los patrones de cambio de las organizaciones criminales para transportar y realizar las tareas de logística que requiere el trasiego de drogas hacia los principales países consumidores en Norteamérica y Europa, tuvieron un impacto capital en la capacidad sustantiva de las estructuras institucionales de seguridad.

Durante el gobierno de Zedillo, las fuerzas armadas comenzaron a involucrarse de manera más sistemática en operaciones encubiertas, arrestos de narcotraficantes y labores de monitoreo aéreo. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos adicionales por parte de las autoridades mexicanas, el problema del narco no se desvanecía. En aquel entonces, el subsecretario de la Defensa Nacional, Juan Rebolledo Gout, reconocía en una entrevista que la idea no era militarizar la lucha anti-narcóticos, aunque subrayaba que el Ejército era el brazo del aparato de seguridad mexicano con los mayores logros en la materia (New York Times, 22 de febrero de 1997).

Tras la salida de Antonio Lozano de la PGR, el presidente Zedillo decide nombrar a Jorge Madrazo como su nuevo procurador. En diciembre de 1996, Madrazo recibió la ratificación de su cargo por el Senado de la República. El funcionario entrante se comprometía entonces a “superar la crisis en materia de procuración de justicia [...] agregando que las instituciones de justicia deben trabajar con eficacia, probidad, honradez y compromiso” (El Universal, 3 de diciembre de 1996). Además, “buscaría, con la acción cotidiana, el fortalecimiento del estado de Derecho y el imperio de la Ley”. Días posteriores a tan honrosas declaraciones, muy distintas a las promesas vertidas por los procuradores inmediatos anteriores a él, y dada la evidente crisis de criminalidad imperante en el país, se le preguntó acerca de la aplicación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO), la cual era conocida popularmente como “ley

anticrimen”. Ante este cuestionamiento, el procurador Madrazo respondió: “me preocupan los agentes, las personas que pondrán en operación en la vida práctica esas disposiciones, [...] y por esa razón la conformación de la Unidad de Élite la asumí como una responsabilidad personal” (La Jornada, 17 de diciembre de 1996). Por desgracia, sólo le bastaron un par de meses a la cabeza de la PGR para que, en agosto de 1997, el procurador Madrazo reconociera: “el enemigo, está adentro”.

Zedillo habría instruido a Madrazo limpiar totalmente la institución. Esto, claro, después del descalabro que significó el descubrimiento de la colusión entre el comisionado del hoy extinto INCD, el general Jesús Gutiérrez Rebollo, y el narcotraficante sinaloense, Amado Carrillo, mejor conocido como “El Señor de los Cielos”. En abril de 1997, como parte de un ejercicio tendiente a darle un giro a los trabajos del INCD, Madrazo anuncia la creación de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos contra la Salud (FEADS) y de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO), nacidas luego de la aprobación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO) en noviembre de 1996.

Aquí es relevante hacer una pausa y dar algunos apuntes con respecto al descubrimiento de los vínculos del general Gutiérrez Rebollo con el narcotraficante Amado Carrillo. Primero, el anuncio de la revelación la realizó el propio secretario de la Defensa Nacional, general Enrique Cervantes Aguirre, quien en ese momento puso a disposición de las autoridades civiles al inculcado. Esta fue la primera vez que las fuerzas armadas entregaban de manera pública a uno de sus hombres a los civiles con la finalidad de ser procesado fuera de los tribunales castrenses. Habitualmente, las fuerzas armadas hacen sus propias limpias fuera del escrutinio público. Como cualquier ejército en el

mundo, el mexicano tiene su propio sistema de justicia militar y es por medio del mismo que se castiga, sanciona y truncan las carreras de quienes han quebrantado la confianza de la institución. El segundo punto destacable es que el general Gutiérrez Rebollo sería procesado bajo las leyes de delincuencia organizada, en relación a lo que el fiscal Ruíz González denominaría el “maxiproceso”, por lo cual se esperaría una sentencia más severa. En suma, estos hechos constituyeron un mensaje para los miembros de las fuerzas armadas, sobre todo para quienes se hubieran podido sentir “protegidos” por los procedimientos del fuero militar. A partir de ese momento, parecía que los miembros de las FAM ya no estarían exentos de ser entregados a las autoridades civiles para seguirles procesos sin los beneficios o protección de la institución castrense. No obstante, unos años más tarde, los generales Francisco Quiroz Hermosillo y Arturo Acosta Chaparro, señalados tanto por vínculos con el narcotráfico como por violaciones a los derechos humanos en sus tareas de contrainsurgencia, correrían una suerte distinta. Si bien ambos militares fueron arrestados, éstos quedaron a disposición del fuero militar y, al final, un Consejo de Guerra se encargó de sentenciarlos.

Ahora bien, los casos de Gutiérrez Rebollo, Quiroz y Acosta Chaparro sí tienen algo en común. Ni la decisión de poner a disposición de la PGR al primero, ni la de someter a los otros dos a tribunales castrenses, se hicieron sin consultar al Comandante Supremo, es decir, al presidente Zedillo. Esto es indicador de los márgenes de discrecionalidad que el Ejecutivo acepta en su relación con las fuerzas armadas y la capacidad de éstas para tomar el control de los asuntos internos de su ámbito de competencia.

Como se indicó con anterioridad, el proceso de Gutiérrez Rebollo se hizo así para mandar un mensaje al interior del Ejército de que este tipo de asuntos no serían tolerados. Asimismo, también pudo tener cierto peso en la decisión el descaro mostrado por dicho personaje al haber hecho visible su ostentosa vida de lujos. Para los casos de Quiroz y Acosta Chaparro, es pertinente considerar su trayectoria y carrera militar. Sus pasados “servicios” al régimen parece que les otorgaron cierto tipo de protección institucional. Colocar a un general a disposición de la ley civil por cuestiones de narcotráfico no resultaría tan problemático como someter a otros generales al escrutinio público no sólo en el tema de los delitos contra la salud, sino también por otras situaciones pasadas vinculadas a la labor de protección al régimen, denunciadas por organizaciones de la sociedad civil. Ciertamente eran inaceptables las acusaciones de corrupción por el narcotráfico, pero entregarlos a la justicia civil daría pie a atender las demandas por violaciones a los derechos humanos. Este es un paso que las FAM aún no estaban dispuestas a dar.

Para el arranque de la gestión de Madrazo al frente de PGR, la institución ya contaba con una infraestructura jurídica moderna para combatir la delincuencia organizada, aunque el problema continuaba radicando en la precariedad y limitaciones propias del entramado institucional vigente. En lo jurídico, la promulgación de la LFCDO y la intención de emprender un esfuerzo enfocado en la profesionalización de la policía y el ministerio público, además de la creación de la Unidad de Élite ya mencionada, ofrecían a la procuraduría las herramientas adecuadas para la lucha contra el crimen, al menos potencialmente. En su artículo 8º, la LFCDO contemplaba que “la PGR deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos

cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la policía judicial federal y peritos [...]” (DOF. 7 de noviembre de 1996). Lo anterior, parecía ser un primer paso en el proceso de institucionalización de la aplicación de la ley.

No obstante, el retraso de poco más de un año entre la presentación de la primera iniciativa de la LFCDO (2 de octubre de 1995) y su promulgación justo antes de la llegada de Madrazo a la PGR, fue reflejo de los fuertes intereses que también trastocarían la entrada en vigor de la ley. El ex subprocurador Moisés Moreno escribió: “derivado del conjunto de medidas de control institucional, las cuales sin duda tocan fuertemente diversos intereses, se han observado igualmente reacciones o actitudes diferentes: desde las que las aplauden hasta las que las rechazan y combaten férreamente, sin faltar las que han traído como respuesta ataques velados de parte de organizaciones delictivas que se manifiestan, a través del descrédito mediante la publicidad de la ley anticrimen; lo que da una idea de lo arraigados que están en su medio y en sus resistencia a medidas que pongan en peligro [la] existencia [de la delincuencia organizada]” (1996, 351). Así, el funcionamiento de la ley y su fuerza nacieron cojas institucionalmente.

En una segunda fase de institucionalización, y como respuesta a lo que significó el escándalo del general Jesús Gutiérrez Rebollo en enero de 1997, el procurador Madrazo se dio a la tarea de continuar por lo menos con los siguientes esfuerzos: a) reestructuración institucional en la PGR (disolución del INCD y creación de la FEADS); b) reformas a diversos preceptos constitucionales y códigos penales para tipificar los delitos y flexibilizar las acciones de la autoridad persecutoria cuando se trata

del combate a la delincuencia organizada; c) aumento en la penalidad de ciertos delitos, en particular aquellos vinculados con crimen organizado.

Sin embargo, el cambio del INCD a la FEADS significó más un cambio de nombre que una mayor reformulación en la operatividad de los mecanismos de lucha contra el narcotráfico. La fiscalía tuvo un vicio de origen debido a la lenta transición para modificar el INCD. La tardanza en el nombramiento de Mariano Herrán Salvatti²⁹ al frente de la FEADS, dio un tiempo conveniente a ciertos mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional, quienes controlaban el instituto antes de su desaparición, para “desmantelar” la oficina. De acuerdo con palabras del mismo Herrán, los archivos y expedientes saqueados por la UEDO, la fuerza policíaca, y la inteligencia recabada hasta el momento, se integraron operativamente a la SEDENA. Con este “traslado” de insumos, el nuevo fiscal anti-narcóticos llegó a su cargo desposeído de valiosos medios operativos, lo cual mermó el poder y eficiencia de la FEADS.

En 2000, tres años después de la entrada en vigor de la LFCDO, la capacidad estructural, fragmentada y dispersa de las estructuras de seguridad, logró pocos resultados en el debilitamiento de la delincuencia organizada. Por el contrario, el fenómeno de descomposición y corrupción institucional continuó sus avances en las estructuras policíacas de estados y municipios a lo largo del país. A finales de la década de 1990, los procesos de descentralización del poder político hacia los estados ya eran una realidad. Esto trajo consigo efectos positivos en términos de la democratización del sistema, aunque también conllevó serias consecuencias de debilitamiento institucional ante una

²⁹ Mariano Herrán Salvatti fue titular de la FEADS entre 1997 y 2000. Posteriormente asumió el cargo de procurador del estado de Chiapas donde permaneció por 7 años. En enero de 2009, un juez de distrito en Tuxtla Gutiérrez dictó auto de formal prisión contra el ex –funcionario por delitos de peculado, abuso de autoridad, ejercicio ilegal del servicio público y asociación delictuosa.

infraestructura muy acostumbrada a un centralismo ancestral en México. Esto cobró su cuota en la capacidad de los actores regionales para atender asuntos que crecían con mayor rapidez que la adaptación a la descentralización. Los meses finales de la administración Zedillo se vieron empañados por incrementos en delitos del fuero común como el secuestro y la extorsión. En ese tiempo comienzan a surgir organizaciones de la sociedad civil como México Unido contra la Delincuencia (MUCD), las cuales pretendieron aglutinar a diversos sectores de la ciudadanía a fin de alzar la voz y exigir a las autoridades soluciones eficaces y plausibles.

El gobierno continuó emitiendo espectaculares anuncios sobre mayor inyección de recursos al aparato de seguridad, modificaciones de estrategias, y concentración de personal. A pesar de ello, la realidad no experimentaba mejorías (La Jornada, 31 de agosto de 2000). Las instituciones emanadas de la LFCDO no fueron capaces de consolidarse como verdaderos baluartes contra el crimen organizado. En el caso de la UEDO, a pesar de que su primer coordinador, Samuel González Ruiz,³⁰ consiguió avances especiales en relación al llamado “maxiproceso” en contra de la organización del Cartel de Juárez y estableció algunos criterios básicos para facilitar la aplicación de la LFCDO, la institución nunca alcanzó a profesionalizarse. Además, no deja de llamar la atención cómo su renuncia se presentó a la par de los avances realizados en materia de las acusaciones en contra del entonces gobernador del estado de Quintana Roo, Mario Villanueva Madrid, quien estaba involucrado con actividades del narcotráfico y ha sido extraditado a Estados Unidos.

Luego de la renuncia de González Ruiz, Madrazo nombró al frente de la UEDO a José Trinidad Larrieta, una persona muy cercana a él y de su absoluta confianza. El

³⁰ González Ruiz encabezó la UEDO entre enero de 1997 y diciembre de 1998.

principal impacto de esta designación fue que todas y cada una de las líneas de investigación eran sometidas a consideración del procurador, lo cual implicó un retraso en cuanto a la toma de decisiones sobre las estrategias de investigación y, por consiguiente, en la aparición de resultados concretos en las operaciones de captura de cabecillas del Cártel de Juárez. La realidad es que, en años posteriores, el desarrollo institucional de un área tan crítica para la lucha contra la delincuencia organizada fue muy pobre y con numerosos altibajos. La UEDO se hacía acompañar del músculo de las fuerzas armadas para algunas operaciones y otras tareas policiales de un grupo de fuerzas armadas asignado a PGR. Sin embargo, su pequeña estructura sólo le permitía llevar un número pequeño de investigaciones y éstas tenían que ser muy contenidas como medida de precaución ante la potencial penetración de la institución por parte de la delincuencia.

Las recurrentes crisis y cambios en la PGR generaban severas dificultades para la institucionalización de políticas. La superposición de estrategias, instrucciones y mandos, provocaba considerable incertidumbre sobre el personal y maniataba cualquier intento de modernización de la estructura burocrática de la procuraduría. El anhelo de limpiar a las policías en una labor donde las fuerzas armadas tendrían un papel principal al intentar trasladar sus virtudes de eficiencia, disciplina y lealtad, quedaba trunco ante dichas dificultades institucionales y operativas.

3.2 La experiencia de Chihuahua con militares

Cuando Antonio Lozano era procurador se presentó la primera de un ciclo de crisis estatales que exhibirían el nivel de penetración de la delincuencia organizada en las estructuras de seguridad de las entidades federativas. En este tenor, Lozano coordinó la operación de remover a la totalidad del personal de la PGR en la delegación de

Chihuahua, entidad gobernada en aquella época por el panista Francisco Barrio Terrazas. La decisión incluía el envío de un contingente de militares para hacerse cargo de las tareas de narcotráfico en el estado y apoyar así a las estructuras estatales de seguridad. La coordinación de la operación estaría bajo la responsabilidad del procurador chihuahuense, Francisco Molina, quien más adelante sería comisionado del INCD entre marzo y diciembre de 1996. El 30 de noviembre de 1995, en una de sus primeras encomiendas coordinadas con la PGR de Lozano, Molina anunciaba la llegada a territorio chihuahuense de 72 militares comandados por el teniente coronel Sócrates Alfredo Herrera Pegueros. Sin embargo, el experimento no tuvo éxito. Meses más tarde, se dio marcha atrás a la decisión y los efectivos serían replegados y reincorporados a la SEDENA (Proceso, 14 de julio de 1997). De hecho, al término de este periodo, los militares pertenecientes a los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) enviados a Chihuahua, tuvieron que ser removidos por el grado de penetración del narcotráfico de la que ya eran objeto (Arzt, 2000, 121-122).

Experiencias similares a la chihuahuense ocurrieron en Sonora, Tamaulipas y otros estados de la República donde agentes anti-narcóticos y fuerzas armadas cayeron en el círculo de penetración de la delincuencia organizada. Ante esto, se decidió cambiar la estrategia y usar las fuerzas armadas de una manera más conservadora y temporal.

Cuando Francisco Molina asumió su puesto como zar antidrogas federal, la tensión respecto al uso de militares en tareas de seguridad pública se hizo más evidente. Para Molina, era claro que las fuerzas armadas sólo debían involucrarse en la lucha anticrimen de forma temporal. Su argumento se sustentaba en lo que había sucedido en Chihuahua y se afianzaba con el reconocimiento mismo del Ejército de la capacidad de

corrupción derivada del dinero del narco en sus filas. Sin embargo, las presiones de las autoridades estatales en varias regiones de México clamaban porque el presidente Zedillo permitiera que los militares ayudaran a sus corporaciones policiacas a aminorar la presencia de la criminalidad en sus localidades.

La profundización de las diferencias al interior de las fuerzas armadas empezó poco a poco a llegar a los medios de comunicación. En 1996, durante una entrevista para La Jornada, algunos elementos militares indicaron que los miembros del aparato castrense colocados en puestos burocráticos dentro de la estructura civil, estarían siempre supeditados a su superior en las fuerzas armadas por sobre los mandos civiles (La Jornada, 8 de diciembre de 1996). Estos señalamientos reflejan la verticalidad tradicional de los ejércitos, como ocurre en todo el mundo, pero a la vez subrayaban que la única autoridad civil a la que estarían siguiendo era la del Comandante Supremo, esto es, al Presidente de la República.

Para julio de 1997, la violencia en la frontera con Estados Unidos se recrudecía. Ante semejante situación, el procurador Jorge Madrazo tomó la decisión de despachar a un centenar de elementos del Ejército a la región limítrofe. Los encargados de la operación fueron el teniente coronel Hugo Sabino Zubía y José Constantino Maldonado. A su vez, en las subsedes de la PJF fueron nombrados los tenientes Alejandro Salvador García Hernández (Parral, Chihuahua), el capitán Juan Galván Mesta (Cuauhtémoc), el sargento Susano García Pérez (Delicias) y el teniente Daniel Vázquez (Nuevo Casas Grandes) (Idem). Otros estados vieron también el despliegue de militares de alto rango en entidades como: Tamaulipas, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Quintana Roo, Campeche y Guerrero.

Una vez fuera de la estructura administrativa de la PGR, el ex comisionado del Instituto Nacional contra las Drogas (INCD), Francisco Molina Ruíz, declaró: “Zedillo tiene voluntad para poner remedio a la infiltración del narcotráfico en el Ejército Mexicano, pero no actúa porque el Estado está contaminado, así se incrementa el riesgo de que las estructuras militares corrompidas asuman el control absoluto de los cárteles mexicanos de la droga” (Idem).

La experiencia de Chihuahua enviaría señales ámbar sobre el uso indiscriminado de militares en tareas contra el narcotráfico, particularmente aquellas que tuviesen contacto directo con policías locales o estatales.³¹ Parecía haber la creencia de que la institución militar no sería presa de la corrupción del trasiego de drogas como en su momento ya claramente se había exhibido en las instituciones policiacas y la procuraduría. En suma, este ejercicio fue la primera evidencia sobre los desafíos que se imponen sobre las estructuras de seguridad pública y procuración de justicia al hacer uso de las fuerzas armadas para contener los problemas de penetración del crimen organizado en las estructuras de poder institucional.

3.3 Ley Federal contra la Delincuencia Organizada

A la par de la revisión institucional a la PGR, Lozano intentó fortalecer el magro y débil andamiaje jurídico-institucional para combatir al crimen organizado. Durante su mandato se presentó, a través de una iniciativa del Ejecutivo Federal, el proyecto de Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (Arzt, 2002, 123). La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO) se planteó como un instrumento moderno que le permitiera al Estado contar con una arquitectura jurídica acorde para contrarrestar el

³¹ Comentario de funcionario entrevistado.

poder de la delincuencia organizada. Vale la pena señalar que, aun cuando claramente se requería de este instrumento jurídico, tomó más de un año conseguir su aprobación en el Congreso, la cual se dio hasta noviembre de 1996 (el anteproyecto de Ley Contra el Crimen Organizado había sido presentado oficialmente ante las cámaras legislativas en marzo de ese año, aunque la idea de dicha herramienta había nacido justo un año antes).

Para los legisladores, era importante proveer al procurador de un instrumento jurídico que le permitiera utilizar herramientas para el combate al crimen organizado como la reducción de penas en caso de cooperación por parte de criminales detenidos, el uso de escuchas telefónicas para presentar casos ante el Poder Judicial de manera más sólida, e incluso permitir la infiltración de agentes encubiertos para identificar, conocer y procesar las estructuras criminales operando en México. El proyecto de la LFCDO consideró elementos de modelos internacionales como la RICO estadounidense (*Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act*, por sus siglas en inglés) o la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (conocida como la Convención de Palermo).

En noviembre de 1996, Antonio Lozano dejó de ser titular de la PGR. La salida del procurador respondió a la combinación de varios factores políticos en el escenario mexicano. El PRI, todavía en posesión de la Presidencia de la República, vislumbraba un escenario electoral complicado de cara a los comicios intermedios de 1997. El PAN, su principal opositor, ya contaba con cerca de 40% de las preferencias electorales. Por otra parte, Lozano tenía una relación difícil con el entonces secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor. A esto se debe sumar el escándalo generado por el criticado manejo de las investigaciones que dirigió el fiscal especial, Pablo Chapa Bezanilla, sobre los

asesinatos políticos de José Francisco Ruiz Massieu y Luis Donaldo Colosio. Entre los hechos más cuestionados estuvieron los interrogatorios realizados al ex presidente Salinas en Irlanda —considerando que “tocar” a un ex mandatario no se había dado desde la década de 1930—, los escándalos sobre el manejo de información, y hasta el uso de una vidente para localizar restos humanos. Esto último terminó por escandalizar a la opinión pública y exhibir las debilidades estructurales del sistema penal para procesar a los señalados por los asesinatos. La suma de estas variables hizo insostenible políticamente a Lozano, quien se había conducido con relativa independencia del Poder Ejecutivo pero que, en el contexto descrito, las tareas hechas por sus subalternos lo hicieron caer. Finalmente, el presidente Zedillo decidió remover a Lozano.

En cuanto a las relaciones cívico militares durante la administración de Lozano, es posible identificar por lo menos cuatro eventos que las trastocaron: a) la amnistía a los zapatistas y la revelación de la identidad del Subcomandante Marcos; b) el uso del Ejército para la remoción de policías judiciales y estructuras de las delegaciones estatales infiltradas por la delincuencia organizada; c) la promulgación de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, donde ya se estipula que si elementos de las fuerzas de seguridad colaboran con la delincuencia organizada recibirían penas del doble —relevante para el caso del Gral. Jesús Gutiérrez Rebollo—; y d) el significado de interrogar y romper con un ex presidente.

Tras la salida de Lozano, vendría la designación y ratificación de un miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ), un académico del grupo de Carpizo: Jorge Madrazo Cuéllar. Madrazo asumió su cargo el 2 de diciembre de 1996 y

fungió como procurador general hasta la conclusión del sexenio de Ernesto Zedillo en noviembre de 2000.

3.4 Zedillo y el Consejo Nacional de Seguridad Pública

En el marco del llamado “nuevo federalismo” impulsado por Zedillo desde la Secretaría de Gobernación se promovió la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y de la Policía Federal Preventiva (PFP). Estos dos órganos tendrían la finalidad de apoyar a las entidades federativas y alinear los esfuerzos de coordinación y cooperación entre los tres niveles de gobierno que ya presentaban un importante grado de pluralidad política. Al finalizar 1997, a nivel de entidades federativas, los gobiernos de Nuevo León, Guanajuato, Chihuahua, Baja California, y Querétaro, estaban en manos del PAN; el Distrito Federal en manos del PRD. Asimismo, los resultados de los comicios legislativos intermedios habían, por primera vez en la historia posrevolucionaria, arrebatado al PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El PRI tendría 38% de las curules, mientras el PAN 25.85% y el PRD 24.98%. De esta manera, los partidos de oposición tenían la opción de sumar fuerzas y relegar al PRI.

En 1994, las reformas realizadas a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución mexicana, dieron paso a la concepción del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).³² Claramente, la creación de este sistema buscaba, desde la estructura

³² Artículo 21: La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un Sistema Nacional de Seguridad Pública. Artículo 73, fracción XXIII: El Congreso tiene facultad para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

federal, lograr una coordinación estrecha y de alineamiento con los otros dos niveles de gobierno —estatal y municipal— que permitiera mejorar las condiciones de seguridad en el país. El esfuerzo partía del primer diagnóstico publicado en noviembre de 1995, en el marco del proyecto impulsado desde SEGOB denominado Ley que Establece las Bases Generales del Sistema Nacional de Seguridad Pública (LEBGSNSP). Sin embargo, el talón de Aquiles de un esquema así era la pobre comprensión por parte del gobierno federal acerca del contexto de creciente pluralidad política ya existente en el país. En este sentido, los simples llamados a la cooperación eran, por decir lo menos, insuficientes. La desconfianza de las autoridades panistas respecto al gobierno federal había sido alimentada por décadas de autoritarismo político.³³

La descentralización política avanzaba paulatinamente y las formas políticas desde Gobernación no se modificaban en el marco de un contexto de pluralidad. La Federación enviaba la receta y había que seguirla, no existía un proceso de concertación o de evaluación conjunta de escenarios y estrategias. En el mejor de los casos, los gobernadores del PRI seguirían algunas de las políticas impulsadas desde Gobernación pero, ciertamente, los gobiernos locales del PAN, PRD o de otro símbolo político tomaban con cautela y cierta reserva la aplicación de tales mandatos. La carga del uso político de la seguridad y del uso del aparato para beneficio del PRI-gobierno era una percepción que dominaba los diálogos entre Federación y estados, particularmente los de oposición.

Desde el centro del poder se buscó impactar la actividad criminal, en especial aquella registrada en el ámbito local. Sin embargo, la fragmentación institucional, la dispersión de cuerpos policíacos, las asimetrías entre estados y municipios en recursos

³³ Entrevista autoridad panista estatal.

humanos, tecnológicos, financieros y materiales, así como las diferencias entre contextos urbanos y rurales, fueron factores que desde el arranque del esfuerzo se convirtieron en obstáculo para avanzar en las políticas de seguridad en México. Mientras tanto, la situación en todo el país empeoraba. Martínez (2005) señala que, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, los índices de la delincuencia y del crimen organizado en México aumentaron tres veces más rápido que el crecimiento demográfico, y el país alcanzó el sexto sitio de criminalidad en el mundo (Excélsior, 30 de diciembre de 1998). En este mismo periodo se exhibía con frecuencia el fenómeno de la corrupción y la colusión con el crimen organizado.³⁴ Como lo reseña Martínez, un diagnóstico del propio secretario de Gobernación, Francisco Labastida Ochoa, en 1997 sólo fueron denunciados 1 millón 490 mil delitos del fuero común y 74 mil del fuero federal; se iniciaron 1 millón 330 mil averiguaciones previas, de las cuales sólo fueron consignadas 249 mil (cerca del 20%), y que de 149 mil órdenes de aprehensión liberadas en ese mismo año, sólo fueron ejecutadas 85 mil (La Jornada, 27 de agosto de 1998).

La LEBGSNSP determinó la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como el órgano superior de coordinación del SNSP. El consejo estaría integrado por el secretario de Gobernación —quien fungiría como su presidente—, los 31

³⁴ En 1998 fue detenido el ex gobernador de Jalisco, Flavio Romero de Velasco, por presuntos vínculos con el narcotráfico; el ex gobernador de Guanajuato, Luis H. Ducoing fue apresado por fraude; el general Jesús Gutiérrez Rebollo, ex titular del INCD, fue sentenciado a 13 años de prisión por acopio y transporte de armas y se confirmó la orden de aprehensión contra 65 personas entre las que se encontraban algunos de los ex jefes militares y colaboradores cercanos de Gutiérrez Rebollo y algunos elementos de la Policía Judicial Federal; asimismo, Sergio Antonio Chávez García, entonces director de Intercepción Terrestre de la PGR y comisionado en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México fue removido de su cargo y sujeto a investigación después de que dos de sus elementos fueron detenidos cuando pretendían dar paso a un cargamento de marihuana; Salvador Giordano Gómez, ex gerente de Miconsa (Maíz Industrializado Conasupo) y colaborador cercano de Carlos Salinas de Gortari, fue puesto bajo arraigo domiciliario por presunta responsabilidad en desvío de fondos por más de 15 millones de pesos. A estos ejemplos se les pueden sumar los delitos “de cuello blanco” cometidos por Ángel Isidoro Rodríguez cuando encabezó el grupo Asemex-Banpaís, y por Carlos Cabal Peniche cuando estuvo a cargo del grupo financiero Cremi-Unión.

gobernadores de los estados y el jefe del Departamento del Distrito Federal (a partir de diciembre de 1997, del jefe del Gobierno del D.F.), el secretario de la Defensa Nacional, el secretario de Marina, el secretario de Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República y el secretario ejecutivo del SNSP. A partir de esta estructura, vale la pena destacar tres elementos. Por una parte, se asumía que los actores políticos estatales y municipales partían de la misma óptica de incentivos políticos, económicos y sociales, para alinearse a las políticas que desde la Federación serían introducidas como la receta para mitigar la inseguridad en México. En segundo término, paralelamente, se institucionalizaba la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, a partir del momento en que las dos secretarías de Estado de servicios militares formarían parte integral del Consejo de Seguridad Pública. Por último, sería a través de este consejo que, a partir de 1997, se transferirían fondos a los estados para subsidiar la compra de equipamiento y recursos en la lucha contra la delincuencia.

El CNSP busco marcar la política nacional de seguridad pública entre Federación, estados y municipios. De manera simultánea se estableció el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) dependiente de la Secretaría de Gobernación. Con esto también se pusieron en marcha los programas del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), el cual sería un recurso donde el gobierno federal entregaría un monto del 70% y la entidad receptora integraría el 30% restante, para dar lugar a una partida especializada en materia de inversión en seguridad pública. Dicho fondo se otorgaría a través del SESNSP, con base en el artículo 5, fracción XXV, del Reglamento Interno de la SEGOB, que señala como obligación de la secretaría “organizar y coordinar las acciones en materia de seguridad pública, prevención y

readaptación social”. Esto se añadía a las responsabilidades de seguridad nacional y protección civil que ya tenía. (DOF, 31 de agosto de 1998).

Hacia finales de 1998, dos años de finalizar la administración de Zedillo, el Ejecutivo lanza la Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia y envía un paquete de iniciativas de reforma a distintos códigos y leyes penales al Senado de la República. Además, en un esfuerzo de alineamiento de capacidades y reducción de dispersión institucional, Zedillo crea la Policía Federal Preventiva (PFP).

3.5 La Policía Federal Preventiva

La creación de una Policía Federal Preventiva (PFP) constituyó la unificación de la Policía Federal de Caminos, algunos elementos de la Policía Fiscal Federal, de la Policía de Migración, y de personal del CISEN, que venía trabajando en tareas de anti-terrorismo y anti-secuestros en un grupo especializado. La PFP funcionaría bajo la coordinación de la Subsecretaría de Seguridad Pública de la SEGOB, con autonomía técnica y administrativa en el ejercicio de sus funciones en todo el territorio nacional, pero se encargaría exclusivamente de la prevención de los delitos federales. Esta policía comenzaría a competir por ámbitos de operación con la Policía Judicial, ya que también podría intervenir en tareas de inteligencia y operación a petición del ministerio público. La PFP fue concebida como una versión operativo-policial de las acciones de inteligencia que hasta entonces desempeñaba el CISEN y las distintas áreas de las corporaciones mencionadas, a fin de atender los secuestros de alto impacto y las tareas de seguridad pública de mayor urgencia. La PFP era el músculo del gobierno federal para dar respuesta a la más aquejada demanda de la ciudadanía, proveer seguridad pública.

La PFP buscaría coordinar los esfuerzos con otros cuerpos de seguridad pública de estados y municipios. Esta estructura policial contaría con un comisionado, nombrado por el presidente de la República, quien sería el responsable del mando y dirección de la policía. Es en este proyecto que por primera vez se establece la creación de un servicio civil de carrera policial.³⁵ Del mismo modo, resultado de las recurrentes crisis de corrupción, se impuso como requisito de permanencia en la corporación la aprobación de evaluaciones periódicas que, en caso de ser reprobatorias, se procedería a la separación del individuo en cuestión sin la posibilidad de ser reinstalado.

Tras el anuncio de la formación de la PFP, las reacciones de los actores políticos no se dejaron esperar. Martínez señala que Amalia García, en su cargo de presidenta del PRD, opinó que de acuerdo con la iniciativa de ley de la PFP, esta corporación podría intervenir en la prevención y persecución de todos los delitos federales, incluidos el narcotráfico, los secuestros, la subversión y el crimen organizado, entre otros, por lo que se corría el riesgo de que se duplicaran las funciones entre las policías que operaban dentro de la estructura de la PGR, de la Policía Judicial Federal, de la Policía Antinarcóticos y de la Policía Federal contra el Crimen Organizado. Asimismo, consideró que la creación de esta nueva policía podría violentar el principio federalista del país al intervenir en la soberanía de los estados y de los municipios (Martínez, 2005, 12). Benito Mirón Lince, ex diputado del PRD, dijo que una corporación como la PFP implicaría una regresión en materia de seguridad, corrupción y arbitrariedades policíacas; consideró que una policía de este tipo se parecería a la extinta Dirección Federal de Seguridad (DFS) o a la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia en el Distrito

³⁵ Ver convocatoria para el concurso de admisión de aspirantes a suboficiales de la Policía Federal Preventiva en <http://www.ssp.gob.mx>

Federal, alguna vez al mando de Arturo Durazo.³⁶ En general, la oposición de izquierda reprobó la creación de un policía de esta naturaleza. Los argumentos en contra se basaban en las comunes prácticas de la estructura política del gobierno federal para preservar el poder y utilizar el músculo de la persecución contra los enemigos políticos. Para el PRD, esta corporación parecía más una nueva policía política. Además, como lo indicaba la presidenta del PRD, el despliegue de la policía a diestra y siniestra en el combate a los delitos federales también podría violentar las soberanías estatales.

La Federación seguía percibiéndose como un todo capaz de minar e intervenir en los ámbitos estatales y municipales, más que para mitigar el crimen con objetivos políticos. Era claro que el gobierno debía dar una respuesta a la ciudadanía respecto a la contención de la criminalidad. En este tenor, el presidente Zedillo fue objeto de fuertes presiones del empresariado y la sociedad en su conjunto. En este sentido, los costos políticos de la inseguridad eran absorbidos principalmente por la Federación, mientras los gobernadores y los presidentes municipales en muchos casos “se lavaban las manos” – algo que ocurre hasta la fecha. Sin embargo, la descentralización del poder y, por consiguiente, de la operación de la criminalidad, ya era clara desde ese tiempo.

Las resistencias al proyecto de la PFP provenían de todas partes del espectro político. El ex senador del PAN y ex comisionado del Instituto Nacional del Combate a las Drogas (INCD), Francisco Molina, señaló que la creación de una policía nacional sólo estimularía la corrupción y la impunidad de los elementos de la nueva institución. Por otro lado, consideró que la nueva policía sería anticonstitucional porque tendría

³⁶ Durazo, quien en fungió como jefe de la policía del Distrito Federal durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), fue objeto de diversos escándalos políticos y de corrupción, los cuales tuvieron su máximo emblema en la construcción de dos suntuosas residencias denominadas “partenones”, en Tlalpan e Ixtapa. Durazo fue acusado y aprehendido por el delito de extorsión, por lo que purgó una condena de 8 años de prisión.

capacidad de realizar acciones de inteligencia y podría transgredir la autonomía de los estados (Idem, 12-13). Ante las posturas negativas del PAN y el PRD, el debate en las cámaras no se hizo esperar aunque, al final del día, en enero de 1999 se aprobó la constitución de dicho cuerpo policial.

Las tensiones al interior de los círculos de seguridad nacional y seguridad pública se hicieron evidentes entre dos grandes vertientes autodenominadas los especialistas y los políticos, respectivamente. El escenario político se percibía competido y complicado por los avances de la oposición y los problemas internos del PRI ante la cercanía de las elecciones presidenciales de 2000. La postulación de Francisco Labastida como candidato del PRI y su consecuente salida de la titularidad de SEGOB, hizo que el primer comisionado de la PFP, Omar Fayad, tuviera una estancia muy breve en el puesto (marzo a julio de 1999). Por supuesto que también se debe tomar en consideración el incumplimiento de los requisitos mínimos del que Fayad adolecía para asumir dicho cargo.³⁷ Así, en julio de 1999, el contralmirante Wilfrido Robledo tomó protesta como comisionado de la PFP. Robledo era un hombre que había hecho su carrera en la Marina y posteriormente en el CISEN, llegando al encargo de secretario general de dicho órgano de inteligencia. El flamante comisionado contaba con una larga trayectoria en los órganos de inteligencia civil y militar del régimen hegemónico, así como una amplia experiencia en temas de contrainteligencia y grupos subversivos. Robledo llega a hacerse cargo de la construcción de una policía federal que, en primera instancia, es el aglutinamiento de

³⁷ Fayad había sido procurador del estado de Hidalgo durante la gestión del gobernador Jesús Murillo Karam (1993-1998). Murillo Karam había pedido licencia a su cargo en 1998 para incorporarse como subsecretario de Seguridad Pública de la SEGOB. Al estar encargado de nombrar al comisionado de la PFP, decidió colocar a Omar Fayad en el cargo. No obstante, esta designación, de entrada, no cumplía con los requisitos de ley, ya que Fayad no contaba con los cinco años de experiencia en materia de seguridad pública porque su gestión en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo sólo había sido por dos años.

varias corporaciones con deficientes salarios, culturas institucionales distintas, y severas inercias de corrupción, no sólo vinculadas con el crimen organizado sino, como en el caso de la Policía Federal de Caminos, con los sindicatos del autotransporte y otras instancias particulares.

Con la creación de la PFP, la administración de Zedillo buscó construir más músculo contra el crimen organizado aunque ya se tenía un grave problema de origen: la delincuencia ya se encontraba penetrando las estructuras policiales. El presidente Zedillo dio una respuesta federal a un problema que, en principio, debió entenderse como uno de índole estatal y local. La inseguridad pública, principal reclamo de la sociedad en su conjunto hasta nuestros días, es un problema fundamentalmente local relacionado con la prevención del delito, la procuración de justicia, la cultura comunitaria y el estado de derecho. Sin embargo, en México, la debilidad del régimen federalista y el centralismo tradicional de las instituciones de gobierno, propician que las autoridades federales tiendan a ser llamadas por sus contrapartes estatales y municipales a fin de coadyuvar en los esfuerzos de combate al crimen. Esto se hace también bajo la creencia de que la delincuencia organizada, un delito del fuero federal, incide de manera directa en la prevalencia de los crímenes del fuero común. La realidad es que, al paso de los años, esta estrategia ha resultado en pocos logros y efectos sobre la criminalidad común. La parálisis y ausencia de cuerpos policiales locales y estatales simplemente fortalecieron la expansión de las distintas manifestaciones del delito.

En 1999, a un año del proceso electoral presidencial, el contralmirante Robledo reconoció que la PFP no contaba con el personal suficiente para atender situaciones de crisis, ni para salvaguardar la seguridad en las carreteras del país, ni mucho menos para

atender el problema de la criminalidad organizada. La dificultad por construir un sólido federalismo en materia de seguridad orilla al gobierno federal a crear una policía que terminaría coadyuvando en los distintos delitos, incluyendo la criminalidad común (robo a transeúnte, robo patrimonial, extorsiones, secuestros, entre otros). El llamado de los gobernadores o presidentes municipales por obtener respaldo de las instancias federales en seguridad pública constituye, en la práctica, una claudicación al desarrollo de las atribuciones que la fracción III del artículo 115 de la Constitución mexicana le prescribe a las instancias municipales, es decir, la seguridad pública. Las autoridades locales asumían poco o nulo compromiso con el mejoramiento de la situación de inseguridad en sus respectivas jurisdicciones y, de alguna forma, “delegaban” esa responsabilidad en la Federación.

Para julio de 1999, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de la Defensa Nacional firmaron un convenio para incorporar a casi 5 mil agentes de la Policía Militar a la PFP. En teoría, la incorporación de la Tercera Brigada de la Policía Militar sería temporal, mientras los civiles reclutaban y construían su propia policía civil para atender las responsabilidades de seguridad pública. Las reacciones no se hicieron esperar. La oposición habló de la militarización de la seguridad pública, cuestión que negó de manera categórica el entonces secretario de Gobernación, Diódoro Carrasco. Por su parte, el secretario de la Defensa Nacional, Enrique Cervantes Aguirre, invocó a la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea a fin de justificar este despliegue. De acuerdo con dicha ley, se otorga al Ejército la misión de garantizar la seguridad interior –sin haber en aquel tiempo una definición clara y cierta de dicho concepto. El gobierno se dio a la tarea de agenciarse aliados en el poder Legislativo con el objeto de que hubiera congresistas para

contrarrestar las voces que ya señalaban los riesgos de utilizar a los militares en tareas de seguridad pública. En ese entonces, el presidente de la Comisión de Defensa Nacional, el general retirado, José Ramón Mota Sánchez, dijo que la participación del personal de la SEDENA en la PFP sería temporal en tanto se preparaba a los elementos civiles necesarios para el adecuado funcionamiento de la corporación.

El 5 de agosto de 1999, las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD representadas en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión firmaron un punto de acuerdo para solicitar al secretario de Gobernación el texto del convenio suscrito entre esa dependencia y la secretaría de la Defensa Nacional, donde supuestamente se detallaban las condiciones en que un número de miembros de la Policía Militar pasarían a formar parte de la PFP. Los legisladores de las comisiones de Justicia en el Senado y de Justicia y Seguridad en la Cámara de Diputados querían estudiar y saber cuántos generales, oficiales y personal de tropa había sido seleccionado para reforzar a la PFP, así como su nivel de estudios que, según los requisitos de admisión en la corporación, debía ser de educación preparatoria como mínimo. No obstante, esta petición fue negada por el secretario de Gobernación argumentando que, por procedimientos administrativos, no podía acceder a tal información.

La SEDENA incorporó a 4 mil 799 soldados de la Tercera Brigada de la Policía Militar, bajo el mando del general brigadier Guzmán Cueto, para que pasaran a las filas de la PFP, aclarando que todas sus funciones, incluyendo el salario de los soldados, serían responsabilidad de la secretaría de Gobernación. No obstante, los militares transferidos gozarían de una "situación laboral especial", la cual no fue detallada por las autoridades. Más adelante, en 2002 también se incorporó personal de la Secretaría de

Marina a la PFP, pero en ambos casos nunca fueron adoctrinados para construir un cuerpo policiaco junto con los civiles. En términos generales se les mantuvo aislados y eran desplegados para tareas específicas de índole policial y presencia física.

Dada la negativa de información por parte de SEGOB, las críticas no cesaron. El presidente de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, Victorio Rubén Montalvo Rojas (PRD), solicitó conocer los detalles del convenio ya que el secretario Carrasco sólo hizo llegar el convenio firmado entre las dos dependencias, y no los documentos anexos que permitirían conocer las características de los recursos humanos y materiales que serían transferidos a la PFP (El Universal, 14 de octubre de 1999). El PRD presionaría por allegarse de todos los elementos necesarios para conocer con precisión qué cualidades tenían los elementos transferidos. Esta era una forma de hacer valer sus facultades legislativas de contrapeso al poder Ejecutivo. La resistencia de entregar copia de los documentos solamente alimentó toda duda sobre el tipo de acuerdos que civiles y militares sostenían para brindar apoyo a la PFP. Del mismo modo, esto mostraba las dificultades por parte de los actores del gabinete para transparentar su quehacer y acuerdos entre entidades ante el Congreso de la Unión.

El nacimiento de la PFP se configuró como una amalgama de corporaciones civiles y militares, con distintos grados de adiestramiento, capacitación, formación e identidad institucional. En el caso de los militares, 90% de ellos eran elementos de tropa y contaban con una escolaridad promedio de siete años (equivalente a secundaria), algunos con menos de un año de servicio y comandados por jefes con hasta 25 años de antigüedad (Excelsior, 16 de julio de 1999). La atención de la emergencia y crisis de seguridad pública fue la que impuso el ritmo de respuesta de la Federación, sin importar

los costos que tuviese esta realidad sobre las fuerzas armadas o, en su defecto, las problemáticas de política pública para la constitución de una corporación federal.

La Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados objetó la incorporación de los policías militares a la PFP argumentando que eso significaba el aceptar implícitamente la incapacidad del gobierno federal para resolver con eficacia el problema de la inseguridad, que las tareas del ámbito de la seguridad pública eran propias de las autoridades civiles, y que la integración de los soldados en las labores de prevención del delito implicaba una flagrante violación a la fracción VI del artículo 89 constitucional, el cual señala cómo las fuerzas armadas sólo están facultadas para tomar parte en actividades tendientes a garantizar la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación, además de infringir el artículo 129 de la misma Constitución, es decir, “en tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar”.

Por su parte, el 24 de noviembre de 1999, el Senado de la República aprobó la creación de la Comisión de Seguridad Pública con el fin de dar seguimiento y vigilar la labor de la PFP y otros organismos dedicados a la materia. La propuesta fue presentada por el senador Higinio Martínez y, en sesión ordinaria, las fracciones del PRI, PAN y PRD aprobaron la creación de dicha comisión. El primer presidente de dicho órgano legislativo fue el entonces senador panista y ex comisionado del INCD, Francisco Molina Ruiz. Molina ha sido una voz dentro del PAN que se ha opuesto consistentemente al uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. El propio Molina, siendo procurador del estado de Chihuahua, vivió la problemática de la penetración del crimen organizado en la delegación de la PGR a mediados de la década de 1990, y había

presenciado de primera mano los costos institucionales y los efectos poco positivos en el desarrollo de una policía civil tras la estrategia de incorporar cuerpos militares en tales funciones.

En este contexto es que Vicente Fox, ya como precandidato a la Presidencia de la República por el PAN, se oponía a la participación de las fuerzas armadas en la PFP. Fox argumentaba que, a pesar de los altos índices de violencia en el país, las fuerzas armadas no tienen competencia para actuar en la procuración de la seguridad pública. El entonces precandidato y ex gobernador de Guanajuato pugnaba por que los apoyos federales en materia de seguridad pública se canalizaran a las corporaciones estatales y municipales de manera directa.

Las tensiones en los círculos militares no se hicieron esperar. El general Luis Garfias Magaña declaró que la participación de militares en los cuerpos policiacos en México no se encontraba regulada en ninguna de las leyes internas de las fuerzas armadas— cuya última reforma hasta antes de 1999 se realizó en 1986—, por lo cual consideraba ilegal que soldados realizaran este tipo de actividades. Lo anterior, contravenía las propias declaraciones del general secretario de Defensa, Cervantes Aguirre. Garfias Magaña consideraba que los soldados no estaban capacitados para realizar funciones de seguridad pública. Según algunos miembros del Ejército, participar en cuerpos encargados de la seguridad pública los desprestigia, porque muchas veces los soldados se corrompen y cuando regresan al ámbito militar ya no son respetados por el resto de sus compañeros. Por si fuera poco, ser comisionados a tareas de seguridad pública trunca su carrera profesional; son contados los casos donde esto se convierte en

un paso de ascenso. Por el contrario, una vez reincorporados, los compañeros de generación llegan a relegarlos o aislarlos.³⁸

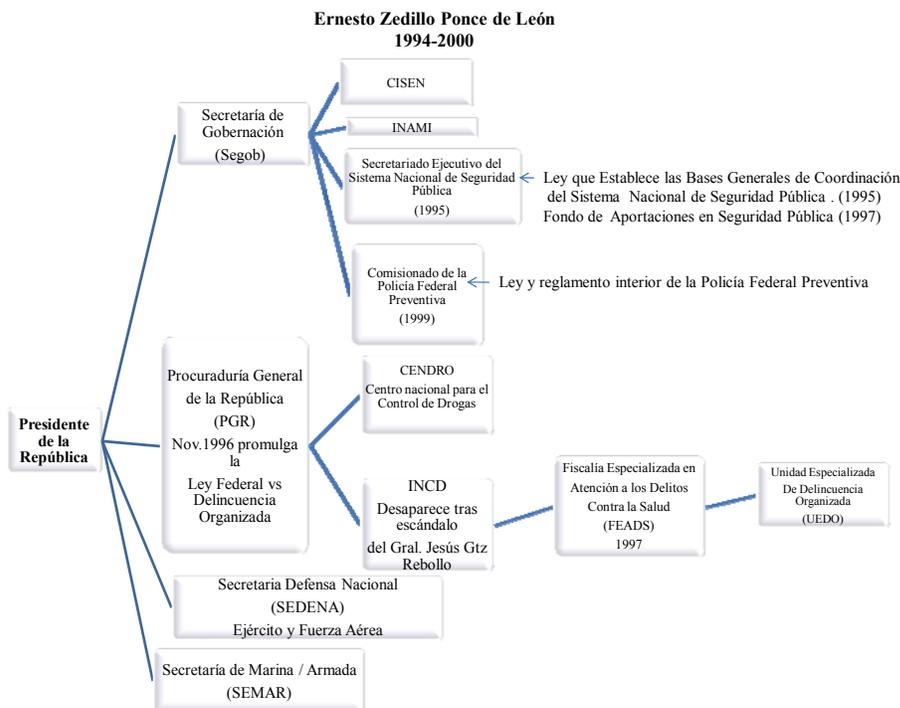
Otro de los desencuentros en la incorporación de militares a la PFP lo constituyeron las diferencias y asimetrías existentes entre policías federales y elementos castrenses en el tipo de beneficios de seguridad social y prestaciones. Los militares tienen acceso a una variedad de prestaciones sociales como vivienda y servicios médicos para ellos y sus familiares, lo que no sucede con los policías sin importar el nivel de gobierno.

La oposición al uso de las fuerzas armadas en la PFP continuó, lo que provocó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en voz de Mariano Azuela, recordara que tiempo antes el Tribunal Supremo había tenido ya un planteamiento acerca de la participación del Ejército en la seguridad pública. En abril de 1996, la SCJN resolvió que las fracciones III y IV del artículo 12 de la LGEBCSNSP señalan que el Consejo Nacional de Seguridad Pública también puede estar integrado por los secretarios de Defensa Nacional y Marina. El análisis llevó al criterio de que no había obstáculo constitucional para que las fuerzas armadas pudieran participar como apoyo en este ámbito, siempre y cuando fuera a petición de la autoridad civil y se diera certeza sobre el pleno respeto a las garantías individuales. Aunado a ello, la Corte adujo casos previos donde ya los militares intervenían e, incluso, encabezaban proyectos vinculados con seguridad pública. Destaca como ejemplo la llegada del general Enrique Salgado Cordero a la policía del Distrito Federal en 1994. Salgado había incorporado a la dependencia capitalina a 20 militares de igual rango y a 10 coroneles. Otra muestra había sido, hacia el final de la administración Zedillo, el nombramiento de Guillermo Álvarez Nahara, ex

³⁸ Entrevista personal.

director de la Policía Judicial Federal Militar, como director de la Policía Judicial Federal.

Al cierre de la administración del Presidente Zedillo la estructura de la seguridad nacional y seguridad pública constituida por civiles y militares se representa en el siguiente gráfico:



Se observa como conforme se fueron evidenciando las crisis, escándalos e ineficiencias para atender el problema de la inseguridad, de forma paralela la estructura burocrática buscó reconstruir sus capacidades para atender el fenómeno de la criminalidad y de la delincuencia organizada. Sin duda, lo más significativo de esta administración es que se pretendió dar una respuesta política a un asunto policial y de criminalidad con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública y de la Policía Federal Preventiva dirigida desde Gobernación. La responsabilidad y la marca de combatir la inseguridad se atraía al centro del poder federal, a lo que poco a poco se

fueron acomodando los gobernadores y presidentes municipales, deslindándose de responsabilidad alguna y reclamando airadamente apoyos en momentos de violencia.

3.6 Zedillo, las fuerzas armadas y la estrategia anti-drogas de Estados Unidos

Entre las principales maniobras que la administración de Zedillo emprendió dentro de su estrategia contra la delincuencia organizada, en particular en aquellos temas relacionados con el narcotráfico, fue la de acercar a las fuerzas armadas a las agencias estadounidenses dedicadas a la lucha contra este fenómeno delictivo transnacional. La recurrente decepción de las corporaciones policiales y de inteligencia estadounidenses sobre la penetración de corrupción y desconfianza en las estructuras policiales mexicanas, abren el espacio para que se promueva la relación entre las agencias de inteligencia, la CIA y las fuerzas armadas. Esto provoca rivalidades entre el Departamento de Defensa, la CIA, el Departamento de Justicia, la DEA y el Departamento de Estado por el sigilo de esta “nueva” relación con las FAM.

Aun con las resistencias expresadas públicamente por las fuerzas armadas a participar en la lucha anti-narcóticos, la realidad es que la tendencia latinoamericana de los distintos ejércitos y las crisis de inseguridad pública los estaba llevando a ello. Además, en momentos de una política hacendaria estrecha y con pocos recursos para acceder a inversiones materiales y de capacitación, colaborar en la lucha antinarcóticos se abría como una ventana de profesionalización para las fuerzas armadas. Es cierto que las fuerzas armadas han mostrado profunda resistencia a desarrollar relaciones institucionales con sus pares al norte de la frontera, pero el avance en la interdependencia, la capacitación por algunos miembros de las fuerzas armadas en centros de formación

estadounidenses, y los cambios internacionales de la política de seguridad, fueron factores que contribuyeron también a este paso.

La relación que se inicia entre las agencias estadounidenses y las fuerzas armadas no estuvo ausente de sobresaltos, tensiones y problemas. Las luchas inter-burocráticas de las agencias estadounidenses y sus contrapartes mexicanas, se dificultaban porque los militares mexicanos mostraban importantes diferencias para trabajar con las agencias estadounidenses de corte policial (The New York Times, febrero 1997). Es interesante señalar que la expansión del papel de las FAM no significó un acercamiento directo con sus contrapartes estadounidenses del Departamento de Defensa, sino una relación con civiles estadounidenses de agencias como DEA, CIA y FBI. Cada una de estas agencias con mandatos e intereses y objetivos finales distintos, por lo cual las luchas “intermísticas” se hacían evidentes aunque, al final, prevalecía la perspectiva de lograr presentar una sola cara ante la visión de la política antidroga. En este tenor destaca el conflicto inter-burocrático entre el Departamento de Defensa y la CIA con respecto al uso que le dan a sus relaciones con los vecinos de la región, pero esto no fue obstáculo para llegar a un acuerdo en lo referente al uso de las fuerzas armadas mexicanas o colombianas en el combate al narcotráfico (The New York Times, 13 de diciembre de 1998).

En 1995, el gobierno estadounidense había entregado a México equipo aéreo y ofreció entrenamiento para tareas anti-narcóticos. La experiencia fue muy mala y generó considerables tensiones entre ambos gobiernos, ya que los equipos resultaron obsoletos, costosos e, incluso, inservibles. La donación fue una mala experiencia que, además, aún

se daba en el marco de los procesos de certificación, mecanismo estadounidense que evaluaba el nivel de compromiso de los gobiernos en la lucha anti-narco.

Zedillo autorizó a los militares a colaborar con la CIA, lo que sin duda afianzó un mayor papel de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Por su parte, la SEDENA creó el Centro de Inteligencia Antinarcoóticos (CIAN) como una pequeña estructura de élite encargada de realizar tareas de inteligencia antinarcoóticos. En el proceso de desarrollar esta institución, la SEDENA haría lo que comúnmente se conoce como inteligencia criminal, lo cual generó una especie de duplicidad con la PFP y el CISEN. Así como había naturales dificultades para compartir información con contrapartes extranjeras, eran igualmente arraigadas las resistencias para hacerlo con sus pares institucionales civiles, ya sea por desconfianza o por temor a filtraciones que pudieran poner las operaciones en peligro. En el mejor de los casos, la información sólo se haría del conocimiento del Comandante Supremo —el presidente de México—y, en algunas ocasiones, se presentaría en el marco de grupos de trabajo contenidos para operaciones específicas. Por último, se debe señalar que la autonomía y cultura institucional de los militares a no tener un contacto cotidiano con sus contrapartes civiles, es un obstáculo que a la luz de las tareas de seguridad pública se debe sortear.

Como puede apreciarse, la expansión del papel de las fuerzas armadas continuó en la segunda mitad de la administración Zedillo, a pesar de las expresiones de los actores de oposición y de las organizaciones de derechos humanos. Lo anterior fue posible fundamentalmente porque la sociedad en su conjunto reconocía por completo la incapacidad de la policía. La sociedad reclamaba y apoyaba el uso de las fuerzas armadas para salvaguardar su integridad. Sin embargo, el uso de los militares se convirtió en una

alternativa “apagafuegos”, es decir, con efectos momentáneos y sin una estrategia más sólida e integral que la sustentara. Su intervención se avocó a controlar la crisis, el escalamiento de violencia, el escándalo de penetración en alguna corporación policial y una aparente contención al crimen. Por otra parte, en ningún momento se atiende la revisión de las ineficiencias de las propias estructuras de seguridad pública local y estatal.

La clase política en los niveles estatal y municipal se escudó en la intervención de las fuerzas federales, en este caso de los militares, para omitir sus responsabilidades en materia de seguridad pública. La transformación de las estructuras policiacas, una obligación constitucional de los municipios, pareció quedar adscrita a la estrategia federal que incluía la intervención del aparato militar. Mientras tanto, los municipios y los estados de todos modos continuaron recibiendo —y en muchas ocasiones subejerciendo— los recursos del FASP. El resultado era previsible. Las policías acendrarón su obsolescencia e incapacidad para cumplir con su máxima tarea: proteger a la sociedad y al Estado. Del mismo modo, si bien las resoluciones de la Corte legitimaron la participación de elementos del Ejército en órganos de seguridad pública como la PFP, la presencia de los militares no contuvo la corrupción en dichas instituciones.

Finalmente, va como reflexión que, a pesar de toda la oposición y críticas contra la llegada de las fuerzas castrenses a labores de seguridad pública, distintas autoridades en las entidades federativas, incluyendo perredistas y panistas, han ido optando por solicitar la ayuda de militares o ex militares en el particular. No deja de ser significativo cómo en México, a diferencia de lo sucedido en la experiencia general de Centro y Sudamérica, la transición democrática ha traído consigo una mayor injerencia de las

fuerzas armadas en la vida pública del país derivado del contexto de inseguridad que explota en el país.

Chapter 4: La administración de Vicente Fox y el aparato de seguridad

4.1 Contexto de triunfo de Vicente Fox

El presidente Vicente Fox Quesada inicia su gestión el 1 de diciembre de 2000, luego del triunfo electoral en julio de ese mismo año. De la votación total que registró un total de 37'601'618 votantes, el PAN alcanza 42.52%; el PRI 36.11% y el PRD 16.64%. En términos de la composición de la Cámara de Diputados, el PRI conservó la mayoría relativa apenas por una curul, ya que obtuvo 208 asientos por 207 del PAN; el PRD ganó 53 diputados. En el Senado, el PRI también logró una bancada mayoritaria con 59 legisladores, por 47 del PAN y 16 del PRD.³⁹ Seis años antes, Zedillo habría alcanzado un 48.69%; PAN un 25.92% y el PRD apenas un 16.59% de un total de 35'285'291 de votantes. Claramente, la votación preferente para el PRI había caído casi 4 millones de votos, y era el PAN el que capitalizaba mejor esta caída, aunque también algunos votos beneficiaron al PRD. Lo que es una realidad es que México lograba la alternancia en la Presidencia de la República después de 71 años de gobiernos priistas.

Dos años antes del triunfo del PAN en la elección presidencial de 2000, Vicente Fox gobernaba Guanajuato, una entidad ubicada al centro occidente del país en la región conocida como el Bajío. Desde ese punto, Fox inició su campaña en varios frentes, dando énfasis a su proyección nacional. En este tenor, en 1998 funda una agrupación denominada “Amigos de Fox”, la cual estaría a cargo de operar redes para ligar transversalmente a simpatizantes con una base de apoyo plural. Este esfuerzo pretendía ir más allá de las capacidades tradicionales de atracción del aparato partidista del PAN y sus militantes. La organización se extendió con gran rapidez, sobretodo ostentando la

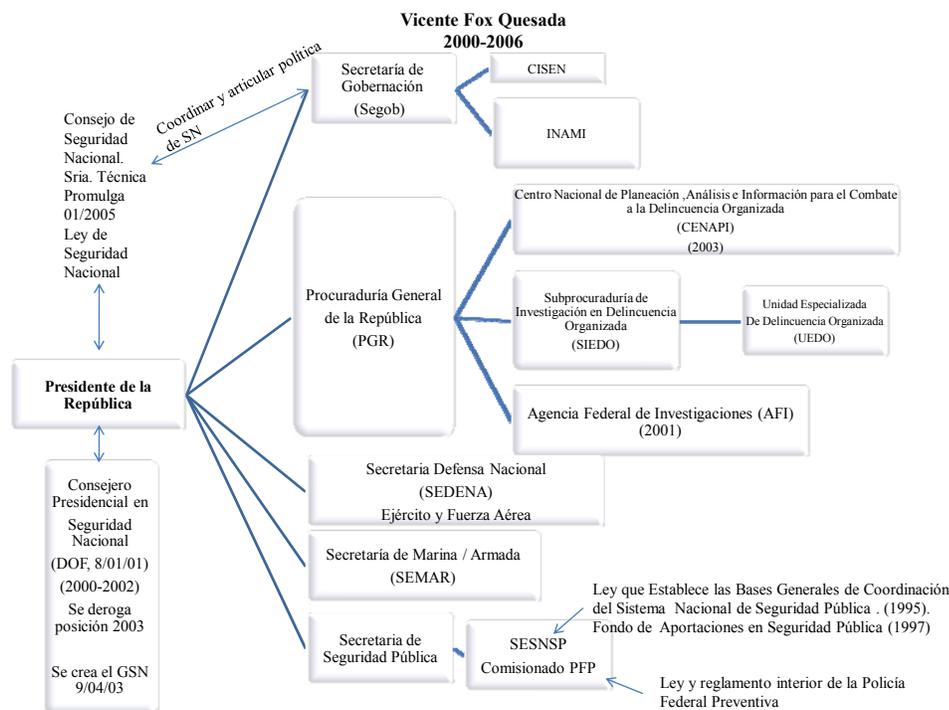
³⁹ Instituto Federal Electoral. www.ife.org.mx

arenga de “sacar al PRI de Los Pinos” y terminar con siete décadas de autoritarismo político. Al final, Fox no sólo terminó derrotando al candidato priísta, Francisco Labastida, sino que su victoria originó un efecto dominó sobre comicios estatales paralelos y subsecuentes, destacando el triunfo panista en la gubernatura de Morelos y el de una alianza anti-PRI en el estado de Chiapas.

Durante su toma de posesión, Fox se refirió al tema de la seguridad como una de las piedras angulares de su administración. Desde el arranque de su gobierno se tomaron medidas para la creación de una secretaria de Estado especializada en seguridad pública, desprendiendo de la Secretaría de Gobernación las tareas en esta materia asignadas a la dependencia. Así surgió la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) con Alejandro Gertz Manero –un no panista, por cierto—como su primer titular. El presidente también dispuso la creación de la figura de Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, y encargado de la Comisión de Orden y Respeto, cargo asignado a Adolfo Aguilar Zinser. Por su parte, los titulares de las secretarías castrenses fueron el general Gerardo Clemente Ricardo Vega García (SEDENA) y el almirante Marco Antonio Peyrot González (SEMAR). En cuanto a la PGR, Fox sometió a consideración del Senado la candidatura del general Rafael Macedo de la Concha para encabezarla.

Para la SEGOB, la dependencia que tradicionalmente llevaba a cabo las tareas de seguridad nacional en México, Fox designó a Santiago Creel Miranda –quien, por cierto, había sido derrotado por un estrecho margen en la elección para jefe del Gobierno del Distrito Federal ante el perredista Andrés Manuel López Obrador. A su vez, Creel nombró a Eduardo Medina Mora como director del Centro de Investigación y Seguridad

Nacional. El diseño organizacional del aparato de seguridad nacional y seguridad pública se muestra en la siguiente plantilla:



Fox definía: “la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas” (DOF, 30 de mayo de 2001). El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006) presentó la ruta a seguir en materia de seguridad, así como la reorganización institucional del aparato de seguridad nacional. Fox anunció la creación de tres comisiones para coordinar los esfuerzos de los secretarios por sector. En este sentido, se constituyó la Comisión de Orden y Respeto, la cual tendría la tarea de coordinar al gabinete de seguridad nacional bajo la batuta de Adolfo Aguilar

Zinser. Para enero de 2001, Fox decretaba la figura de Consejero Presidencial de Seguridad Nacional y colocaba a este personaje como el coordinador de las tareas de seguridad nacional por encima de los secretarios de Estado, civiles y militares. (DOF, 8 de Enero de 2001)

Era evidente que México enfrentaba una profunda crisis en sus instituciones dedicadas a salvaguardar la seguridad pública. Esta problemática, aunada a la concurrencia de elementos tales como el impacto del crecimiento demográfico, las recurrentes crisis económicas y la falta de una adecuada planeación del combate al crimen desde la perspectiva de una política de Estado, contribuyeron al avance de delincuencia organizada y a la evolución del fenómeno de la inseguridad pública.

Ya a principios de la primera década del siglo XXI, varios levantamientos de opinión indicaban una creciente preocupación de la ciudadanía por la constante escalada de los índices de inseguridad. De acuerdo con una encuesta del ICESI 2003, las ciudades con las peores percepciones sobre la seguridad pública eran Culiacán (81%); Ciudad Juárez (79%); Tijuana (71%); Villahermosa (67%) y Acapulco (66%). En el mismo estudio, las entidades federativas percibidas como las más inseguras eran el Distrito Federal (85%); Sinaloa (72%); Estado de México (70%); Baja California (61%) y Quintana Roo (55%).⁴⁰ En este contexto, el gobierno de Fox planteó una expansión de la participación de las fuerzas armadas, particularmente del Ejército, en las labores de seguridad pública. La idea era mejorar la coordinación con la principal dependencia que, hasta entonces, llevaba la voz cantante en la lucha contra el narcotráfico: la PGR. Para

⁴⁰ www.icesi.org.mx/estadisticas/estadisticas.asp.

ello, consideró pertinente nombrar al frente de la procuraduría a un militar: el general Rafael Macedo de la Concha.

Macedo de la Concha se había desempeñado como Procurador de Justicia Militar y le había ya correspondido en la administración previa llevar a cabo tareas de investigación antinarcóticos desde la SEDENA. El objetivo detrás de esta designación era mejorar la coordinación entre las fuerzas armadas y la PGR para contener la penetración del crimen organizado en las estructuras policiacas del país.

Es insoslayable reconocer que en toda administración, pero particularmente en la de Fox, la composición de las personalidades incidió mucho en la conducción de las políticas públicas de seguridad. De acuerdo con miembros del sector, el aparato de seguridad del presidente se habría dividido en dos grupos. Unos, los que ya contaban con la estructura y mandato orgánico para realizar sus tareas, es decir, la SEGOB y los militares; otros, aquellos que buscaban innovar en el sector seguridad y que se encontraban bajo la dirección del Consejero Presidencial en Seguridad Nacional, Adolfo Aguilar Zinser, quien había acompañado a Fox desde su campaña presidencial. Sin embargo, la nueva oficina de la consejería no logró concretar un marco jurídico apropiado, ni tampoco pudo contar con los recursos suficientes a fin de poder concretar sus proyectos de manera adecuada. De entrada, SEGOB y CISEN mostraron poca disposición de coordinación interinstitucional con el Consejero Presidencial. Además, se agregaban las resistencias provenientes de las fuerzas armadas y de los grupos que permanecían en las estructuras del sector de seguridad nacional vinculados a los grupos del PRI.⁴¹

⁴¹ Entrevista personal.

Finalmente prevaleció el grupo liderado por el secretario de Gobernación, Santiago Creel, quien no permitió que el CISEN se transformara en un ente directamente vinculado a la Presidencia de la República como lo había sugerido Aguilar Zinser. Esto debilitó considerablemente las capacidades de acción del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, cargo de por sí visto con recelo por parte de un actor fundamental en esta historia: las fuerzas armadas. Para los militares, el Consejero Presidencial en Seguridad Nacional era una suerte de nombramiento a modo que competía en distintas y diversas formas con las tareas que desempeñaba el CISEN, aunque sin contar con los insumos de inteligencia, información y recursos para cumplir con sus ambiciosos objetivos.

El CISEN daba la pauta de los temas de seguridad nacional por medio de la confección de la Agenda Nacional de Riesgos. Este documento identificaba amenazas en rubros como crimen organizado, subversión, terrorismo, seguridad pública, dinámica demográfica, contrainteligencia, así como fenómenos fronterizos y migratorios, asuntos relacionados con los riesgos ecológicos, pasando incluso por aspectos dirigidos a respaldar la gobernabilidad democrática y la impunidad para fortalecer la institucionalidad del Estado.⁴² Para julio de 2001, el director del CISEN, Medina Mora, presentaba el diagnóstico acerca del Centro, donde reconocía que dicha institución realizaba espionaje político para los gobiernos pasados en turno. Asimismo, el informe develó prácticas comunes del organismo en tiempos del autoritarismo priísta como la filtración de información, el sobredimensionamiento de riesgos y la inadecuada ponderación de las amenazas de seguridad nacional. (El Universal, 20 de julio de 2001).

⁴² Eduardo Medina Mora, presentación a los medios de comunicación de la evaluación del CISEN. http://www.cisen.gob.mx/htm/discurso_inap.htm.

Medina Mora reconocía que había una ausencia de un marco jurídico adecuado para las tareas de CISEN.⁴³ Incluso, se aceptaba que el fenómeno de la delincuencia organizada era un asunto transnacional lo que requería de una cooperación internacional mayor y más efectiva para atajar las capacidades dentro y fuera del territorio nacional por diversos grupos criminales concentrados en las dinámicas de producción, trasiego y transportación de las drogas a través de México.

Ciertamente, la alternancia y la transición democrática trajeron cambios en las preocupaciones de las élites políticas en relación a sus entornos. A manera de contraste, vale la pena rescatar los dichos de Jorge Carrillo Olea, director del CISEN en tiempos del presidente Miguel De la Madrid, quien indicaba que la prioridad de la institución era preservar la estabilidad y la gobernabilidad del país.⁴⁴ Durante la época del autoritarismo, el CISEN se asumía como un instrumento del PRI-gobierno para la construcción de la estabilidad política del país. A partir de la administración de Fox, la institución se centraba en encontrar los instrumentos jurídicos para atender el fenómeno del crimen organizado, el terrorismo y otros riesgos a la seguridad nacional. (El Universal, 20 de julio de 2001).

En 2002, el Ejecutivo emitiría el nuevo Reglamento Interior de la SEGOB donde plasmaría las tareas del CISEN –las cuales ya fueron descritas en el capítulo 1—y que se retoman en esta sección:

Artículo 38.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario, que tendrá las siguientes atribuciones:

I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a

⁴³ CISEN, 20 años de historia, testimonios. www.cisen.gob.mx. Eduardo Medina Mora.

⁴⁴ CISEN, 20 años de historia, testimonios. www.cisen.gob.mx. Jorge Carrillo Olea.

la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;

II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;

III. Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional;

IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;

V. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos y someterlos a la aprobación del Consejo a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento;

VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;

VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas municipales o delegacionales, en apego estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VIII. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales;

IX. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de seguridad nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea, y

X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Secretario.(...)

Artículo 40.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional contará con un Consejo Interinstitucional integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina, de Seguridad Pública, de Hacienda y Crédito Público y de Contraloría y Desarrollo Administrativo; el Procurador General de la República participará en calidad de invitado permanente.

El Director General del Centro fungirá como Secretario Técnico del Consejo.

Los integrantes e invitado permanente del Consejo podrán designar suplentes para cubrir sus ausencias, los cuales deberán tener nivel mínimo de subsecretario o equivalente.

Artículo 41.- El Consejo Interinstitucional será presidido por el Secretario de Gobernación, y se reunirá en sesión ordinaria por lo menos cada tres meses y en extraordinaria cuantas veces sea convocado por su Presidente.

El Consejo, por conducto de su Presidente, podrá invitar a sus sesiones, en los casos en que se analicen asuntos que se relacionen con sus respectivas competencias, a titulares o representantes de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los demás Poderes de la Unión y órganos constitucionales autónomos, así como de las entidades federativas y municipios o delegaciones. (...)

Artículo 42.- El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar anualmente los lineamientos generales del plan estratégico y la agenda de riesgos elaborados por el Centro;
- II. Conocer el informe anual de actividades del Centro, emitir sugerencias de mejora y darles seguimiento;
- III. Acordar medidas específicas para el Centro, que le permitan ejercer sus atribuciones con la confidencialidad y oportunidad que las mismas ameritan;
- IV. Acordar mecanismos que faciliten la coordinación de acciones estratégicas y tácticas entre las instituciones que integran el Consejo, y
- V. Las demás que le asigne el titular del Ejecutivo Federal o le confiera el Secretario de Gobernación, dentro de la esfera de sus facultades

Fuente: DOF, 30 de julio de 2002.

El cuadro anterior plasma las atribuciones otorgadas al CISEN para realizar sus tareas. Sobresale la creación de un consejo interinstitucional muy similar al que posteriormente se crearía por mandato de la Ley de Seguridad Nacional: el Consejo de Seguridad Nacional. Este órgano será analizado más adelante. Por el momento nos concentramos en la administración Fox.

Posterior a la emisión del Reglamento Interno de la SEGOB, el CISEN inició el diseño de una iniciativa de ley, la cual luego patrocinarían dos senadores del PRI, para robustecer su marco jurídico y dotar a la dependencia con los instrumentos necesarios a fin de poder ampliar sus capacidades de inteligencia y de profesionalización.

Como puede apreciarse, los cambios significativos en materia institucional se enfocaron básicamente en lo ya existente, por lo que figuras innovadoras como la de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional pasaron a segundo término. Así, las tareas

y proyectos de Aguilar Zinser quedaron trancos y en clara desventaja en la lucha por el control del tema de seguridad nacional ante el sistema fundamentado en SEGOB. Por tal motivo, Aguilar Zinser salió de la consejería y fue nombrado embajador de México en Naciones Unidas.⁴⁵ Con ello se afianzaba el arreglo institucional tradicional del gabinete de seguridad nacional, aunque sí surgiría un nuevo actor en el sistema: la Secretaría de Seguridad Pública Federal.

Aunado al nacimiento de la SSPF, el gobierno decidió involucrar en las discusiones sobre seguridad pública a instancias civiles como las secretarías de Hacienda, Relaciones Exteriores, y Comunicaciones y Transportes, como instancias con representación civil (DOF, 9 de abril de 2003). En 2005, ante las desavenencias y diferencias en las personalidades que conducían la política de seguridad se da pie a la creación del gabinete especializado de seguridad pública (DOF, 6 de enero de 2005). Poco después, el 31 de enero de 2005 se publica la Ley de Seguridad Nacional como un nuevo intento de estructurar la coordinación interinstitucional en la materia.

En lo concerniente a las relaciones cívico-militares, el cambio de signo político en la Presidencia de la República no alteró la lealtad de las fuerzas armadas a la máxima autoridad civil del país. Más aún, los militares parecían adaptarse a las nuevas reglas democráticas de México. Ejemplo de ello fueron los signos de apertura ante políticas públicas como la rendición de cuentas. El 24 de octubre de 2002 por primera vez en la historia se presentaba, si bien no en comparecencia oficial, un secretario de Marina en comisiones de la Cámara de Diputados. En esa ocasión, el almirante secretario Marco Antonio Peyrot acudió a San Lázaro a entregar su primer informe de labores y charló con los legisladores integrantes de la Comisión de Marina sobre sus proyectos de inversión

⁴⁵ Comentarios recogidos de varios testigos del sector seguridad durante la administración de Vicente Fox.

institucional. A partir de entonces, los encargados de despacho en el ámbito castrense asistirían a rendir sus informes institucionales, situación que en el pasado jamás había sucedido.

En lo relativo a las policías, Fox no encontraba demasiadas mejorías en la eficacia de las policías estatales y municipales. Esto era motivo de especial preocupación ya que la mayoría de los delitos cometidos en el país correspondían al fuero común, es decir, su atención dependía en primera instancia a las fuerzas policiacas locales. Entre 1997 y 2000 se habrían denunciado 5'600'355 crímenes de esta clase.⁴⁶ A pesar de ello, Fox prefirió asumir la responsabilidad de atender además del fenómeno del narcotráfico, problemas de jurisdicción local, aunque generalizada en varias regiones del país, como el secuestro. De nuevo, las autoridades de los dos primeros niveles de gobierno, omiten responsabilidad alguna en las tareas de seguridad pública y se remiten a solicitar el apoyo de la Federación sin trabajar en la construcción de su propia policía.

Por otro lado, es imposible sustraer de la discusión del tema de la seguridad en la primera década del siglo XXI a un evento clave en la historia contemporánea: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Para finales de 2001, Fox tendría que anunciar una serie de medidas en materia de seguridad en el marco de la relación bilateral, a fin de garantizar la protección de la frontera norte y sur de nuestro país. Esto respondía a la preocupación por la posibilidad de que el territorio nacional fuese utilizado para realizar algún atentado terrorista contra Estados Unidos y sus intereses en México. Es así como surge el Plan Centinela, el cual contempló el despliegue de 18 mil soldados a lo largo del territorio nacional. Es importante subrayar que la agenda de cooperación que

46

http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_general_todos_los_delitos_1997_2009.pdf. Consulta 20/07/2010

se venía construyendo con Estados Unidos tendría un vuelco por la guerra de este país en contra el terrorismo. De esta manera, los apoyos del gobierno estadounidense se centrarían en prevenir y detectar acciones terroristas, relegando el seguimiento a asuntos como el combate a la delincuencia organizada.

La alternancia en Los Pinos había generado enormes expectativas sobre la evolución de la relación cívico-militar. Respecto a la estrategia iniciada durante la administración Zedillo de involucrar a las fuerzas armadas en el combate a la criminalidad, las nuevas autoridades no tuvieron muy claro cuál sería el papel específico del aparato castrense en tareas consideradas exclusivas de las policías. En sí, tampoco había un plan lo suficientemente prístino en cómo se conducirían las relaciones cívico-militares. De parte de los militares, participar en tareas de seguridad pública no era considerado una misión en sí misma. No obstante, conforme se fueron desenvolviendo en estas tareas, algunas voces dentro del Ejército señalaban que debían ya asumirse como sus responsabilidades en materia de seguridad interior, lo cual, como se mencionó con anterioridad, sí establece la Constitución.

Durante el régimen autoritario, las fuerzas armadas gozaban de una relativa insularidad y autonomía en el manejo de su vida interna. Con la transición democrática y la puesta en marcha de nuevas reglas en el juego político, los otrora vistos como márgenes de autonomía ahora se percibirían como prerrogativas. Esto constituiría un reto mayúsculo para los mecanismos de rendición de cuentas.

4.2 Las fuerzas armadas y la administración del presidente Fox

Al igual que sus antecesores, Fox, en su calidad de comandante supremo, echaría mano de las fuerzas armadas para contener al crimen organizado. Empero, además de

continuar una política que inició en la administración del presidente Zedillo, Fox dio un paso sin precedente: nombrar al frente de la PGR a un general en activo.

Cabe recordar que las prerrogativas militares se enmarcan en aquellas áreas donde la institución armada asume que sus miembros han adquirido un derecho o privilegio, formal o informal, para ejercitar un determinado control sobre ciertos ámbitos, en este caso en los de seguridad interna y justicia (Stepan, 1998, 93). Ciertamente, aunque se observa cómo las fuerzas armadas ascienden a espacios de control sobre el aparato de seguridad pública, no existe aún evidencia que permita afirmar que habría un consenso al interior de las fuerzas armadas para tomar el control de las áreas de seguridad pública.

Sería erróneo incluso pensar que dichos espacios son sólo producto de decisiones unilaterales por parte del Ejecutivo; en realidad, son el resultado de un proceso de interacción entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas. En este sentido, las FAM observan las tendencias internacionales, los procesos de profesionalización, reestructuración institucional, modernización y, conscientes de su situación geopolítica, se redefinen, apoyan y obstaculizan las misiones y definiciones del Ejecutivo (Moskos, et al., 2000).

En el naciente contexto democrático, los distintos actores políticos, incluyendo a las fuerzas armadas, estarían inmersos en el proceso de institucionalizar nuevas reglas y proteger o ampliar prerrogativas. De acuerdo con Agüero (1998), conforme los militares buscaran sostener su poder e influencia tras la caída de un régimen autoritario, sus prerrogativas deberán también ajustarse y estar sustentadas en arreglos legales formales. Ahora, este punto no aplica directamente a México, ya que los estudios comparados de Agüero (1998) se fundamentan en regímenes militares con distintas posiciones de poder para conducir la transición política de esos países. En el caso mexicano, las fuerzas

armadas no fungieron como un actor del régimen autoritario en la conducción de la transición. Sin embargo, por su estrecha vinculación con el PRI-gobierno, existía una legítima preocupación por garantizar su institucionalidad a la democracia y al candidato triunfante.

Fox y su gobierno exhibieron un desconocimiento sobre los alcances de las fuerzas armadas, como se podrá percibir en las siguientes anécdotas. Primero, durante la etapa de transición de una administración a otra, se crea un grupo de representantes del gobierno entrante que ultiman detalles sobre los eventos de las primeras horas a la llegada del nuevo presidente. En octubre de 2000, ante los preparativos de la toma de posesión, el representante del entonces presidente electo Fox, Carlos Rojas, sostenía una reunión con un militar. El miembro castrense no identificado indicaba a Rojas que, una vez completada la ceremonia en el Palacio Legislativo de San Lázaro, el presidente se debía dirigir a Palacio Nacional con el propósito de presentarse, como era tradición, ante los contingentes militares desplegados en la plancha central del zócalo capitalino. La nota señala que Rojas se opuso porque Fox asistiría, en cambio, a un evento en el Auditorio Nacional ante una audiencia reducida a fin de presentar a su gabinete. El militar en cuestión replicó a Rojas que los contingentes “no cabrían” en dicho espacio, a lo que el representante de Fox respondió: “la cúpula militar no necesitará el espacio de la Plaza de la Constitución porque quedará muy reducida después de meter a la cárcel a todos los que están involucrados en el narcotráfico” (Ibarrola, 2003, 178). Esta anécdota es muy similar a otras que persistieron durante la administración de Fox y que de manera sucinta serán reseñadas por su valor en la relación cívico-militar.

En su penúltimo año de gobierno, en uno de los días más importantes para las fuerzas armadas, el 9 de febrero, la llamada Marcha de la Lealtad⁴⁷ quedó cancelada por instrucciones del presidente Fox (El Universal, 8 de febrero de 2005). Un gesto de esta naturaleza refleja la relación entre el Ejecutivo federal y las fuerzas armadas en los últimos meses de la primera administración panista.

Conforme se recrudeció la inseguridad y la violencia en distintas regiones del país, el proceso de utilizar a las fuerzas armadas en materia de seguridad pública dejó de ser una política temporal y comenzó a establecerse como la respuesta persistente del gobierno federal, autoridad a la que los actores de la sociedad civil presionaban para mitigar la situación. Resulta revelador que, luego de casi una década de utilizar a las fuerzas armadas en labores contra el narcotráfico y de seguridad pública, no exista evidencia de éxitos o avances significativos en lo referente al combate contra la inseguridad, ni tampoco se perciben grandes mejoras estructurales en las policías del país. Por el contrario, además de los yerros propios de la estrategia, otros factores se combinaron para que la inclusión de militares en la lucha contra la delincuencia no tuviera los resultados esperados. La descentralización política, administrativa y de órdenes de gobierno, aunado a una coyuntura de creciente mercado doméstico e internacional de drogas, allanaron el terreno para facilitar que el aumento de las capacidades económicas y operativas de las organizaciones criminales minara el poder de algunas autoridades, las cuales acabarían por prácticamente ceder a la delincuencia el “orden” de la seguridad, gobernabilidad e, incluso, de protección de distintas

⁴⁷ La Marcha de la Lealtad conmemora el día en que, el 9 de febrero de 1913, el presidente Madero se reunió al pie del cerro de Chapultepec con los cadetes del Heroico Colegio Militar y los gendarmes congregados por González Garza, y juntos emprendieron el camino hacia Palacio Nacional, después de haber derrotado a un sector del Ejército que quería llevar a cabo un golpe de Estado.

comunidades. Las estructuras policiales son penetradas por el crimen como los primeros circuitos de seguridad en apoyo a sus actividades delictivas. Hecho esto, los delincuentes diversifican sus acciones y se dedican a proveer protección, extorsionar y corromper a las autoridades electas. La pirámide de la criminalidad y de control de la seguridad de un cambio de régimen a otro se habría invertido. Lo importante ahora no era penetrar las estructuras federales, ya que eso sería insuficiente para garantizar sus actividades delictivas; lo clave era el control local para establecer y marcar territorios.

Con el ascenso de la democracia y las modificaciones al diseño constitucional federal, los gobiernos estatales pasarían a ejercer mucho mayor presión y poder sobre la Federación y otros actores e instituciones para obtener los mejores beneficios para sus gobiernos. Esto los colocaría en posición de evolucionar hacia una especie de “semifeudos” donde las exigencias para la Federación en materia de recolección de impuestos, distribución de recursos, inversión pública y seguridad serían elevadas, pero para las autoridades locales tendría pocos o nulos costos electorales y políticos.

Si bien es cierto que el contexto de inseguridad obliga a extender la presencia militar en las distintas esferas del aparato de seguridad pública, seguridad nacional, y administración de justicia, ésta no necesariamente significó un mayor poder político para las fuerzas armadas. Al revisar los presupuestos aprobados para la SEDENA y SEMAR, éstos no se incrementaron sustancialmente; por el contrario, hay quienes afirman que se redujeron y que hubo momentos de dificultad para cumplir con las tareas encomendadas.⁴⁸

A la luz de la evidencia, Fox y su equipo parecen haber tenido un diagnóstico limitado de la situación real de criminalidad y corrupción en el país. Quizás por ello fue

⁴⁸ Entrevista personal

que, en su momento, pudieron afirmar que el Ejército no ampliaría su papel en las tareas de seguridad. La idea de constituir la Secretaría de Seguridad Pública Federal buscaba dotar a los civiles de un cuerpo con despliegue a nivel nacional para atender el fenómeno de la criminalidad en coordinación con estados y municipios, y disminuir el papel de las fuerzas armadas en estas tareas. Sin embargo, el planteamiento de la SSPF reprodujo varios defectos de la creación de la PFP tales como la unión de varias corporaciones federales dispersas y profundamente asimétricas en su desarrollo institucional. Segundo, ante la evidente debilidad institucional, se le debe sumar un contingente de policía militar que se acuerda como apoyo de parte de Defensa Nacional, y como tercero elemento, están también los impactos provocados por las personalidades de los miembros de gabinete de seguridad y sus expectativas políticas, convirtiéndose estas en importantes obstáculos para minar cualquier proceso de institucionalización en el contexto democrático.

4.3 Fox, los derechos humanos y las fuerzas armadas

Así como se comprometió en el tema de la seguridad, la administración de Fox desplegó un importante compromiso en una política de derechos humanos. En ese sentido, se crea la Comisión Intersectorial de Derechos Humanos (CIDH) que coordinaría la SEGOB, como entidad responsable de la política de derechos humanos y su relación con todos los actores nacionales e internacionales.

Sin embargo, las críticas no se hicieron esperar por parte del ombudsman nacional y es así que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) emitió varios señalamientos por violación a los derechos humanos ante las tareas realizadas por

distintos órganos federales en materia de lucha contra el narcotráfico (La Jornada, febrero 2002). Para el propio presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, “las actividades encomendadas a la PFP ponen en riesgo el respeto a los derechos humanos... lo mismo sucede con la participación de los efectivos militares en las tareas de seguridad pública, pues esa no es una función propia del Ejército” (La Jornada, 27 de febrero de 2002). Por otra parte, las organizaciones civiles no gubernamentales señalan que un ámbito en el cual se ha visto disparada la violación de derechos humanos es en las operaciones contra la delincuencia organizada, donde se han dado numerosas ejecuciones o desapariciones forzadas (La Jornada, 6 de mayo de 2002; El Universal, 21 de febrero de 2002; El Universal, 29 de enero de 2002).

Un segundo ámbito que sin duda cimbró a las fuerzas armadas fue la liberación del general Francisco Gallardo. En octubre de 1993, Gallardo publicó en la revista *Forum* un artículo titulado “Las necesidades de un ombudsman militar en México”, en el cual se proponía la creación de esta estructura para vigilar la vida interna de las fuerzas armadas. Un mes más tarde, el general fue arrestado por cargos relacionados con un supuesto delito de malversación del que ya había sido exonerado cuatro años antes. Como consecuencia del artículo publicado en *Forum*, se abrieron nuevos procesos judiciales contra el general Gallardo por “injurias, difamación y calumnias en contra del Ejército Mexicano y de las instituciones que de él dependen” (CJM, Art. 280).

Fox insistió en tener una sólida política de derechos humanos. Así, su gobierno heredó una petición por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIADH) para liberar a Gallardo. Desde 1995, Gallardo había presentado peticiones ante distintas instancias nacionales e internacionales sobre la violación de sus derechos

humanos y, a partir de 1996, se habría convertido en “un prisionero de conciencia” señalado por la propia organización Amnistía Internacional. Durante la administración del presidente Zedillo, las autoridades mexicanas desconocieron los alcances de la recomendación de la CIADH e, incluso, no habrían asistido a las diversas audiencias que se celebraron en relación a este caso. En 1998, la entonces secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, señaló: “México ha hecho todo en su capacidad acerca del caso Gallardo [...] y damos por concluido el asunto”. Implícita en esta declaración iba la evidencia de autonomía militar y exclusión para someter a la justicia militar y al aparato castrense al escrutinio público nacional e internacional. Sin embargo, la presión continuó y los ojos estaban puestos sobre el presidente Fox para dar muestras de voluntad política y avanzar en el tema de derechos humanos, sin importar posibles injerencias en la vida interna de los militares.

Desde el inicio del gobierno de Fox, tanto la SEGOB como la Cancillería buscaron maneras de responder ante el reclamo internacional por la liberación de Gallardo. A esas fechas, este asunto se habría convertido en uno de los principales temas internacionales de política de defensa de los derechos humanos. El objetivo principal de la salida política era desarticular la presión internacional de organismos gubernamentales y no gubernamentales sobre violación de derechos humanos en el ámbito de las fuerzas armadas. Así, para el 7 de febrero de 2002, justo dos días antes de celebrar la tradicional ceremonia de la Marcha de la Lealtad con el Ejército, el canciller Castañeda y el secretario de Gobernación, Santiago Creel, anunciaron la liberación de Francisco Gallardo. Ello significó una acción sin precedente del Ejecutivo federal sobre las fuerzas armadas. Fox apeló a la ejecución de los artículos 178 y 871 del Código de Justicia

Militar, los cuales permiten la intervención del Ejecutivo para reducir la sentencia o preliberar a un prisionero (El Universal, 9 de febrero de 2002). Tanto Castañeda como Creel reiteraron “el profundo sentido de institucionalidad, lealtad y respeto al marco jurídico por parte de las fuerzas armadas [...]”. Más aún, el canciller reconoció que, con dicha decisión, la imagen internacional de México se iba a reconfigurar, y el gobierno estaba respondiendo de forma adecuada a los compromisos adquiridos en el respeto y defensa de los derechos humanos. Ahora bien, esta acción en particular no se convirtió en práctica común de parte del presidente para intervenir o someter a mayor escrutinio público la vida y disciplina interna de las fuerzas armadas. Lo que se buscó fue neutralizar la presión internacional en materia de derechos humanos, no entrar a revisar la vida interna.

Es indispensable no perder de vista que la decisión de Fox de liberar a Gallardo no exculpa al general de los delitos por los cuales se le aprehendió. La acción de liberarlo sólo respondió a no dañar la imagen internacional de Fox y, aunque en apariencia significó un golpe para la administración de justicia militar, la realidad, como lo señaló Roderic Ai Camp, “no significó absolutamente nada en relación a las políticas internas militares” (The Washington Post, 9 de febrero de 2002). Incluso, el propio general Rafael Macedo de la Concha, en sus funciones como procurador militar en tiempos del presidente Zedillo, fue quien habría establecido la sentencia y proceso contra Gallardo (Milenio, 9 de febrero de 2002). Además, esta decisión no derivó en una discusión sobre reformar el aparato de justicia militar y su marco jurídico, el cual no ha sido tocado desde 1929. Por último, la inaccesibilidad a los casos de la justicia militar hace pensar que no existe un proceso de investigación que castigue a quien violó la ley. La dificultad para

conocer cómo se dan los procesos eleva suspicacias, alimenta las sospechas y abona a la prerrogativa de autonomía de la esfera civil.

Sin embargo, también existen otros ejemplos donde la disciplina militar impuesta sobre los generales Francisco Quiroz Herмосillo y Mario Arturo Acosta Chaparro, a quienes testigos señalaban presuntos vínculos al cártel de Juárez, siguió un curso distinto, ya que de entrada éstos fueron sujetos a procesos en el ámbito militar y no de la justicia civil. Para noviembre de 2003, el Supremo Tribunal Militar dictó sentencia por parte del Consejo de Guerra luego de que fueron encontrados culpables por delitos contra la salud y enfrentarían una sentencia hasta 2015. Ahora bien, lo que sí hicieron los militares fue presentar recursos de revisión al tribunal federal civil. De esta manera, los militares hicieron uso de la justicia civil para revisar sus casos. Para 2005, un tribunal civil federal anuló la sentencia de 15 años al general Acosta Chaparro (El Universal, 25 de agosto de 2005).

4.4 Fox, la FEMOSP y las fuerzas armadas

La relación cívico-militar sería nuevamente puesta a prueba con la creación de la Fiscalía Especializada para la Investigación de Movimientos Sociales y Políticos (FEMOSP). Esta fiscalía se encargaría de investigar los crímenes del pasado, un compromiso de Fox con la izquierda mexicana. En el contexto de su creación hubo voces que hablaban de un distanciamiento entre el Ejecutivo y el secretario de la Defensa Nacional. Cabe recordar que según las disposiciones de la LOEFA y de la misma Constitución Política mexicana, el secretario de la Defensa responderá sólo al presidente de la República y a ningún otro tipo de instancia civil. Los militares usaban este

ordenamiento tanto para acatar la decisión de Fox, como para potencialmente justificar acciones del pasado mandatadas por las autoridades priístas durante el régimen autoritario. La principal motivación de Fox para dar luz verde a la creación de la FEMOSP era descubrir los secretos de los sucesos de Tlatelolco en 1968. En este sentido, en el marco de la conmemoración de la Marcha de la Lealtad, en febrero de 2002, el general Vega García ratificó esta interpretación al mencionar en su discurso: “Sólo acatamos órdenes [...] el Ejército ha cumplido con lo que se ordenó como razón de Estado y continuará cumpliendo las tareas que el Presidente ordene” (Reforma, 20 de febrero de 2002).

La tensión en la relación cívico-militar era inevitable. Las fuerzas armadas ratificaban su lealtad institucional, transfiriendo aquella ejecutada en el pasado (régimen autoritario-civil-hegemónico del PRI) a una circunstancia de contexto democrático, donde esperaban que el Ejecutivo federal protegiera su entendida institucionalidad y respeto al mismo, sin situarlos ante un ámbito de semejante escrutinio público. Desde la óptica de las fuerzas armadas, la lealtad y respeto a las instituciones parecía estar en duda con las actuales investigaciones realizadas al Ejército por la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales de la PGR, cuyos trabajos aparentemente traerían ante la justicia a todos los responsables –civiles y militares— por la matanza de Tlatelolco y a otros personajes de la “guerra sucia”, una situación nunca imaginada y que, en un esfuerzo para lograr el triunfo electoral y la atracción de la izquierda, Fox se comprometió a emprender.

Ahora bien, en este interludio, parecen contradictorias las propias acciones del presidente Fox quien, por un lado, fomentó la formación de la FEMOSP pero, al mismo tiempo, deslindó al Ejército de cualquier responsabilidad en los episodios históricos en

los cuales había sido vinculado. Fox declaró: “Fieles observadores de la legalidad [los miembros del Ejército] han aceptado y apoyado históricamente aquellas decisiones de las autoridades civiles. Por ello, no podemos ni debemos adoptar interpretaciones unilaterales de los episodios históricos a los que se ha vinculado a nuestro Ejército, formado en la subordinación a las decisiones de las instancias civiles” (Idem). Con esto, las fuerzas armadas afianzaban una posición para no ser, desde su punto de vista, vituperadas y humilladas. Los militares no aceptarían ser los enjuiciados y satanizados por los sectores sociales de izquierda por los hechos del 68, sin que la elite gobernante de aquella época –muchos de ella aun viva en esos instantes– asumiera la culpabilidad de los hechos y también fueran sancionados. Este reclamo propició que la PGR tomara cartas en contra del ex presidente Luis Echeverría Álvarez –quien fungía como secretario de Gobernación en octubre de 1968—⁴⁹ y otros miembros del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz –fallecido en 1979. Así, en el marco del proceso contra Echeverría y otros ex funcionarios, las fuerzas armadas ratificaban su compromiso de subordinación al Ejecutivo federal, siempre y cuando éste no envileciera, según ellos, las acciones realizadas por el Ejército en el pasado. De alguna forma, la sociedad esperaba un enjuiciamiento sobre el PRI y contra aquellos que violaron derechos humanos, incluidas las fuerzas armadas. No obstante, la ciudadanía interesada tampoco pretendía hundir a la institución militar, sólo a quienes habían sido responsables.

Al final, Fox optó por complacer a las fuerzas armadas y no entrar en confrontación directa con ellas. Esto respondió a la inconveniencia de llevarlas a una polarización en contra de las autoridades civiles de la alternancia democrática. El

⁴⁹ Echeverría también tendría que responder por eventos acaecidos durante su propia gestión como presidente de México. Destacan, por supuesto, los acontecimientos del 10 de junio de 1971 en la Ciudad de México, en la llamada “Matanza del jueves de Corpus” o “El Halconazo”.

presidente necesitaba el respaldo total del aparato militar, en especial ahora que cada vez estaba más involucrado en la atención de una de las funciones primarias del Estado mexicano: garantizar la seguridad general del país.

4.5 SEDENA, el Congreso y Fox en su segunda mitad

Ya entrados en el tercer año de gobierno, y en el marco de la glosa del IV Informe de Gobierno, el general Vega García asistió ante la Cámara de Diputados y se encontró con los integrantes de la Comisión de Defensa Nacional, liderada por el general retirado Guillermo Martínez Nolasco. La preocupación entre los actores políticos y la evidencia de que el despliegue de la fuerza armada para mitigar los actos de violencia del narcotráfico había generado presiones sobre el secretario. Es inevitable señalar los airados reclamos de los actores de oposición ante el uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y el desgaste derivado de ello en detrimento del Ejército. Por si fuera poco, también se criticaba la aparente ilegalidad constitucional de dicha estrategia.

En este marco de señalamiento, el general Vega García, en su presentación inicial en la comisión legislativa, declaró que las fuerzas armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles en materia de seguridad pública, cuando éstas soliciten su apoyo.⁵⁰ Desde el inicio de su intervención, el secretario dejó en claro que seguiría la instrucción del jefe del Ejecutivo para asistir al Congreso y, además, señalaría que ese no era el primer encuentro, sino que había ya cumplido con asistir al recinto parlamentario en cuatro ocasiones anteriores. Vega García también puso énfasis en la legalidad de las operaciones de la SEDENA en el combate al crimen organizado, ya que éstas se

⁵⁰ Comparecencia del General Secretario Ricardo Clemente García Vega. Documento. <http://cronica.diputados.gob/comparecencias/59/2004/2004sedena.html#expo>

sustentan tanto en la Constitución, como en las conclusiones de las tesis de jurisprudencia emitidas por la Suprema Corte de Justicia. De hecho, el general secretario afirmó: “las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar acatando órdenes del Presidente de la República, cuando exista una situación que ponga a la sociedad en grave peligro” (Idem). Así, aún con las resistencias externadas por algunos sectores de las fuerzas armadas, éstas refrendaban su lealtad y obediencia al supremo poder civil.⁵¹

En el marco de esta comparecencia, Vega García reconoció que una banda con el nombre de “Los Zetas” estaba integrada por ex militares. El general secretario fue contundente al aclarar que todo miembro de ese comando criminal, el cual en sus orígenes era el brazo armado del cártel del Golfo, no estaría sujeto al fuero militar en caso de ser capturado y procesado, porque eran elementos que ya habían causado baja y, por consiguiente, tendrían que presentarse ante la justicia civil federal. Cabe destacar que la justicia militar sólo aplica para efectivos en activo.

Es importante aclarar que, aún cuando las fuerzas armadas participan en tareas de seguridad pública y en los ejercicios de coadyuvancia que realizan con fuerzas federales o estatales, cuando arrestan a civiles de inmediato los ponen a disposición de las procuradurías estatales o la PGR, es decir, nunca los procesan en tribunales castrenses. Los militares no disponen de un marco especial para perseguir delitos de tráfico de drogas, ni tampoco para administrar justicia contra civiles. Su marco jurídico es simplemente aplicable para aquellos elementos del Ejército, Fuerza Aérea o de la Armada que se encuentran en activo.

⁵¹ Entrevista personal.

El siguiente capítulo retomará la problemática para analizar la relación cívico-militar desde la perspectiva del aparato de seguridad pública, así como los riesgos y avances del uso de las fuerzas armadas en tareas policiales.

Chapter 5: La relación cívico-militar referida al aparato de seguridad pública

5.1 Las inercias del proceso de militarización y la administración Fox

En el naciente contexto democrático, los distintos actores, incluidas las fuerzas armadas, al igual que otras instancias del Estado mexicano, están inmersas en el proceso de institucionalizar nuevas reglas y proteger prerrogativas. De acuerdo con Agüero (1998), conforme los militares busquen sostener su poder e influencia en el contexto democrático, este poder deberá también ajustarse y estar sustentado en arreglos legales formales. Este es uno de los grandes pendientes: la renovación de una relación cívico-militar democrática en México y el establecimiento de fronteras legales claras sobre la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Vale la pena hacer el paréntesis y decir que, a diferencia de otras transiciones democráticas, en la mexicana no participaron las fuerzas armadas ni buscaron incidir en el resultado electoral. Sin embargo, ante las dudas y desconfianzas, de alguna forma fueron obligadas a expresar públicamente su respaldo a quien ganara y así reafirmaron su institucionalidad al poder civil.

En específico, el proceso de militarización en materia de seguridad pública es una política que no ha resultado tan temporal como se ha declarado, sino más bien *ad hoc* a las crisis de inseguridad y violencia que se presentan en México. Paralelo al proceso de militarización no se han desarrollado instrumentos que sujeten a las autoridades estatales en el uso de las fuerzas armadas en el tiempo que deben construir una policía. De hecho, la inserción de militares exhibe la falta de responsabilidad de las entidades para diseñar la fuerza policial requerida a fin de atender el fenómeno de criminalidad. Para el periodo de estudio, se observa claramente la precariedad de las instituciones policiales, la corrupción

derivada del poder económico de las organizaciones criminales y la falta de voluntad política para reconstituir fuerzas policiales civiles por parte de la clase política. A lo largo de este proceso se observa que el desgaste de la credibilidad institucional va más sobre el aparato castrense y no tanto en detrimento de la autoridad civil.

5.2 Riesgos y avances de la militarización del aparato de seguridad pública

En la actualidad, se reconoce que el proceso de militarización ha generado ciertos avances en la lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo, éstos deben evaluarse de manera crítica, tomando en consideración los riesgos políticos presentes tanto en el ámbito de las instituciones civiles de seguridad, así como en las fuerzas armadas. Esta sección distingue dos instancias afectadas por el proceso de militarización. La primera es el impacto de la militarización en el contexto del aparato de seguridad pública civil donde se identifican seis factores: i) la ausencia de un contrapeso civil (Congreso débil); ii) la falta de rendición de cuentas y de transparencia; iii) recurrentes señalamientos de violación a los derechos humanos; iv) una endeble coordinación con otras instancias civiles; v) incremento en las tensiones en su relación entre PGR y SEDENA; y vi) evidencia de corrupción, impunidad y debilitamiento institucional.

Por otra parte, la segunda instancia, poco examinada por cierto, es la que involucra a las fuerzas armadas como partícipes del proceso de militarización. En esta fase identifiqué cuatro efectos fundamentales en el *ethos* institucional: i) tensiones internas entre quienes favorecen la participación en acciones de seguridad pública para ir ganando espacios políticos y quienes se oponen por los costos institucionales y de desgaste político ante un problema que no tendrá solución mientras no exista una carga de responsabilidad para los

civiles; ii) afectaciones en la profesionalización militar; iii) rivalidad sobre las labores de inteligencia civil, militar y criminal, dificultándose la operación y las diferencias; y iv) las fuerzas armadas expuestas a la corrupción del ámbito policíaco. Es evidente que la política impulsada por la administración de Vicente Fox estimó que la presencia de las fuerzas armadas era la única alternativa para mitigar la descomposición de las estructuras policiales del país, así como de la Procuraduría General de la República.

El primer riesgo se presenta en el ámbito del aparato de seguridad pública civil y lo denomino incompetencia civil - rebase de la autoridad civil. Ante la falta de una policía civil profesional y competente, se opta por militarizarla, un fenómeno manifestado en la militarización del eje rector de la política de seguridad y el estado de derecho: la Procuraduría General de la República (PGR). No sólo se observa la presencia de militares en la institución de procuración de justicia, sino también se identifica que las instancias dedicadas a generar nuevos elementos policíacos civiles ya cuentan con la intervención de elementos castrenses en el diseño de los programas de adiestramiento. Por sí misma, la militarización no contiene la penetración del crimen organizado en las estructuras institucionales de seguridad. No obstante, sí puede coadyuvar en un cambio paulatino en la disciplina y cultura institucional de las corporaciones policiacas (al menos en teoría).

A continuación presento un breve examen de cada uno de estos componentes del primer riesgo del proceso de militarización:

i) Frágil control civil

Aún cuando durante la administración Fox el procurador general de la República atendió de manera puntual a su obligación de presentarse tanto ante la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, como en la respectiva comisión en el Senado, al hacer una sucinta revisión del intercambio entre legisladores y el funcionario público se denota una respuesta político-mediática. Lo anterior se debe principalmente a dos factores:

- a) los legisladores no interpelan con severidad al procurador por temor a que ello se interprete como un cuestionamiento a la institución militar y;
- b) existe un desconocimiento de la compleja realidad impuesta por la delincuencia organizada en nuestro país.

En su gran mayoría, los cuestionamientos de los legisladores se centraron en el combate al narcotráfico y en algunas acciones para mitigar la corrupción al interior de la PGR. La debilidad institucional por parte del Congreso para monitorear las actuaciones de elementos de las fuerzas armadas en cualquier ámbito de la administración pública y, sobretodo, en aquellos relacionados con la seguridad pública, es una constante no sólo del caso mexicano, sino de los legislativos en América Latina (Basombrio, 1999). Aunado a esto, la falta de la reelección legislativa en México ofrece pocos incentivos a los congresistas para especializarse de lleno en determinados temas; por supuesto que el tema de las relaciones cívico-militares está incluido. Incluso, como lo señala Pion-Berlin (2009), a diferencia de lo sucedido en Estados Unidos donde algunos distritos electorales sí representan sitios donde la industria o las operaciones militares inciden de forma

directa en la vida cotidiana de los votantes, en el caso de América Latina esto no se presenta.

Otro ejemplo de la relación interinstitucional entre el Legislativo mexicano y el aparato castrense encarnó en el papel del Senado en la ratificación del nombramiento de Macedo de la Concha como procurador general de la República. Desde 1995, el Senado debe ratificar la designación del jefe de la PGR a propuesta del presidente de la República. El procurador Macedo de la Concha fue ratificado el 7 de diciembre de 2000 con una votación de 93 votos a favor del PRI, PAN y PVEM, por 15 en contra del PRD. Durante este proceso de ratificación, sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) se opuso a la misma argumentando que “al permitirle a un militar hacerse cargo de la PGR, se está alimentando la desviación de las verdaderas tareas que le competen a los militares” (La Jornada, 7 de diciembre de 2000). Independientemente del valor de las expresiones vertidas por la bancada del PRD, se debe indicar que, durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas como jefe de gobierno del Distrito Federal (1997-1999), se designó al teniente coronel Rodolfo Debernardi para controlar el crimen e inseguridad de la capital del país, sin lograr ningún éxito –de hecho fue suplantado a la mitad del trienio por un civil, Alejandro Gertz Manero, a la postre secretario de Seguridad Pública del gabinete de Fox. Incluso, hoy en día, varios de los delegados de izquierda en la Ciudad de México también se han manifestado a favor de la presencia de militares en las calles para controlar la ola de criminalidad e inseguridad prevaleciente en esa urbe. Lo anterior demuestra que no importa ni el emblema político, ni los posicionamientos en instancias políticas nacionales porque, al final, las tres principales fuerzas partidistas del país

apoyan y recurren a la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública.

Sin duda, las tres fuerzas políticas nacionales han echado mano de los militares para intentar mitigar la crisis de seguridad. No obstante, sí se observan matices por las diferencias ideológicas. Por ejemplo, el PRD se ha opuesto a la expansión y sistemático uso de las fuerzas armadas por el posible incremento a las violaciones de derechos humanos; el PAN compartía la posición del PRD hasta que alcanzó el gobierno federal, cuando ha matizado y externado preocupaciones en la materia pero, al igual que los perredistas, han utilizado a los militares si ello les parecía conveniente y pertinente; mientras tanto, el PRI, quien ha conservado una estrecha relación con los distintos sectores de las fuerzas armadas, se erige como su aliado natural, aunque también hace ocasionales señalamientos sobre los riesgos y costos que asumen los militares, pero más en un sentido de sacrificio histórico y de lealtad institucional. Esto último vale la pena contrastarlo con la experiencia de gobierno del PAN. Se esperaría que ya habiendo ejercido el poder en varios municipios, estados y a nivel federal, los políticos de Acción Nacional hubieran podido construir una relación de mayor cercanía con el aparato castrense. Sin embargo, esto no es así. De acuerdo con entrevistas celebradas las partes aludidas, los acercamientos y diálogos más difíciles de los militares hacia las autoridades civiles han sido con gobiernos panistas. Al parecer, las fuerzas armadas se sienten más cómodas si el contacto es con priístas o perredistas, aún cuando estos últimos suelen poner sobre la mesa el delicado tema de los derechos humanos.

Es inevitable observar cómo se entrelazan los arreglos políticos y las relaciones personales en las carreras militares. La proyección del general Macedo es resultado de los

avances en las tareas de combate a las drogas y la estrecha relación que sostiene la PGR con el Ejército. Con la llegada de la alternancia, Fox consideró correcta la inclusión de un militar al frente de la procuraduría, aunque el elegido tendría que estar sensibilizado tanto en la preservación de una buena relación con la institución castrense, como en la responsabilidad de coadyuvar en el fortalecimiento de las instancias civiles de protección a la seguridad pública. Ahora bien, a pesar de ser, en apariencia, aliados naturales, el PRI tendría sus cuestionamientos al momento de la discusión de la ratificación de Macedo ante el Senado de la República. En este tenor, vale la pena recordar las declaraciones del entonces senador José Natividad González Parás –gobernador de Nuevo León unos años más tarde—, quien aclaró que “la ratificación [por parte del grupo parlamentario del PRI] no debe entenderse como un aval o una responsabilidad compartida sobre el desempeño futuro del general [Macedo de la Concha]” (El Universal, 8 de diciembre de 2000). Esta expresión refleja la ligereza con la cual se condujeron los legisladores al haber ratificado a un elemento de las fuerzas armadas para tareas de seguridad pública, sin ponderar las consecuencias de ello.

La presencia de un militar al frente de la PGR dejaba ver dos realidades. En primer término, reflejó el grado de influencia y poder político que un grupo de militares había venido obteniendo dada la experiencia adquirida en tareas de combate al narcotráfico. En segundo lugar, este hecho da una idea del nuevo papel que desempeñarán las fuerzas armadas, y de manera particular la SEDENA, en las tareas de mayor coordinación “entre iguales” en la lucha contra el crimen organizado. El reto está en examinar el impacto de la gestión de un procurador de origen militar en la

disminución del crimen y la violencia pero, sobretodo, en la reconfiguración de la institución que encabeza y su relación con sus pares.

Con el nombramiento del procurador Macedo de la Concha se avanza en un espacio más de control sobre estructuras civiles, lo cual por definición implica una expansión de espacios políticos públicos para los militares en la vida nacional del país. Con este proceso en marcha, también se observa que la relación cívico-militar se reconfigura. Por un lado, se estrechan los vínculos con ámbitos anteriormente exclusivos de civiles pero, por el otro, este sacrificio abona para garantizar algunas prerrogativas y privilegios por parte de los militares. En opinión de Felipe Agüero, la militarización contribuye a cuestionar las verdaderas expectativas generadas acerca de la calidad democrática, al no quedar claro quién impone los límites sobre civiles y militares. Por el contrario, podría presentarse una influencia política de las fuerzas armadas sobre el nuevo gobierno (1998, 384).

La evidencia acumulada nos señala el nivel de penetración y descomposición de las autoridades estatales por el narcotráfico (Proceso, 21 de septiembre de 2003; 20 de junio de 2004; junio 2004b; 23 de enero de 2005; 19 de junio de 2005). Los cárteles reclutan escoltas, protección, gatilleros y cubren las deficiencias de las corporaciones policiales. La crisis de Nuevo Laredo, Tamaulipas ilustró las dimensiones de los espacios ocupados por la delincuencia organizada y nutrió la imagen internacional de México de falta de estado de derecho. En junio de 2005, un grupo de federales fue enviado a Nuevo Laredo para investigar el asesinato de Alejandro Domínguez, quien apenas duró 6 horas en el encargo de secretario de Seguridad antes de ser asesinado. Mientras los federales realizaban la investigación se enfrentaron a policías municipales que luego fueron

detenidos por brindar protección al cártel de Osiel Cárdenas Guillén (Proceso, 19 de junio de 2005).

En la misma época, Chihuahua se colapsaba, aún cuando su sistema de justicia había iniciado una reforma de fondo que comprendía el diseño de un nuevo marco jurídico acusatorio. No obstante, las modificaciones no tocaron a la policía ministerial investigadora. Esto dejó intacto uno de los principales focos de corrupción e impunidad en la entidad. Como es sabido, los grupos criminales ya controlaban tanto a las autoridades como a las estructuras de seguridad en buena parte de las localidades chihuahuenses.

En 2004, el gobierno federal reconocía la capacidad del crimen organizado para reclutar a la élite de seguridad nacional. Entonces fue cuando se reveló la existencia del grupo de “Los Zetas”, desertores del Ejército que optaron por engrosar las filas de la delincuencia organizada. Aunado a la afrenta que significó la aparición de esta organización para el prestigio de las fuerzas armadas, este grupo delictivo impuso otro nuevo desafío para el Estado mismo. El grupo de ex militares que conforman a “Los Zetas”, además de contar con una formación de alta especialización, tienen conocimientos en el manejo de armamento, tácticas de contrainsurgencia y de combate, difíciles de encontrar en el personal de alguna corporación policiaca del país. Con esta revelación, el aparato castrense ha tenido que desarrollar mejores esquemas de reclutamiento y de seguimiento sobre su personal de élite. Cabe destacar que, al momento de ser capturados, los desertores enfrentan el delito de traición a la patria.

Conforme continuó la escalada de violencia, el Estado desplegaba un mayor número de hombres a las tareas de intercepción para contener esta lucha por el control

territorial. Por desgracia, la violencia comienza a poner a más entidades en el centro del espectro de atención del gobierno. En este sentido, Michoacán salta a la palestra sumándose a lo ya reconocido en Tamaulipas, Estado de México, y el Distrito Federal, aunque en estas dos últimas entidades, la mayor incidencia delictiva se refería al fuero común (Proceso, 1 de febrero de 2004; 15 de febrero 2004; 25 de julio de 2004; 27 de marzo de 2005). En cualquier caso, la sociedad comienza a alzar con mayor fuerza su voz en contra de la inseguridad.

En junio de 2004, en un acto sin precedente, se estima que un millón de personas de todas las capas sociales salieron a marchar en la Ciudad de México reclamando a las autoridades el poco éxito en el combate a la inseguridad. La manifestación iba enfocada a las autoridades de todos los niveles de gobierno, en particular a las del Distrito Federal y a las de la presidencia de la República. El jefe de gobierno de la capital en aquel entonces, el perredista Andrés Manuel López Obrador, desestimó la magnitud de la marcha e, incluso, la llegó a descalificar al señalarla como un vacío reclamo de las clases pudientes. Por su parte, si bien no reaccionaron tan despectivamente como la autoridad local capitalina, los funcionarios federales tuvieron una respuesta lenta, por decir lo menos. Un año le tomó a Fox.

En 2005, en el marco del contexto anterior, la administración Fox se ve en la necesidad de responder y lanza la estrategia “México Seguro”. Con este programa, el gobierno foxista concentra las tareas contra el crimen organizado en la frontera norte y en otros estados de la República que comienzan a vivir un aumento en sus niveles de violencia. De esta manera, la respuesta a la demanda social encarnada en los reclamos de la denominada “Marcha Blanca” de 2004, fue atendida con un decálogo de acciones,

nueve de ellas ya eran de responsabilidad del Ejecutivo en coordinación con los estados y municipios. Sin embargo, el desconcierto de la sociedad crecía, así como su sentido de indefensión.

Fue durante el gobierno de Vicente Fox que se suscitó el incidente más delicado en lo referente a las relaciones cívico-militares y su incidencia en el escenario político-electoral de México. En 2005, el proceso de desafuero contra el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, tuvo como uno de sus principales protagonistas al procurador Macedo de la Concha. En esa ocasión, un elemento de las fuerzas armadas (Macedo) con permiso para colaborar al frente de la máxima instancia civil de procuración de justicia (la PGR), se involucraba de manera directa en un asunto jurídico-político con implicaciones electorales –recordar que López Obrador encabezaba las preferencias electorales preliminares rumbo a la sucesión presidencial de 2006. El desafuero –que, por cierto, no culminó con la destitución del perredista, ni con acción penal o administrativa mayor—atrajo costos políticos importantes, no sólo para la institución de la PGR, sino para las mismas fuerzas armadas.

En el marco del desafuero, en abril del 2005, el presidente Fox acepta la renuncia de Macedo de la Concha e instruye a una revisión del caso seguido por la PGR en contra de López Obrador. De acuerdo con un juez, la procuraduría habría incurrido en irregularidades que hacían insostenible el caso seguido en contra del perredista quien, con un manejo inteligente de los medios de comunicación, habría incrementando su popularidad y exhibido el uso político de la institución en contra de los opositores al gobierno federal, tal como se estilaba durante el autoritarismo priísta. Además, existía evidencia de las aspiraciones políticas del general para una gubernatura y de cómo al

frente de la PGR se había tolerado la politización de la procuración de justicia con el fin de eliminar a un contendiente presidencial.

Al cierre de la administración del general Macedo al frente de la PGR, se tenían desplegados en la estructura un total de 169 militares, tres generales, cinco coroneles, seis teniente coroneles, once mayores, dieciséis capitanes primeros; dieciséis capitanes segundos, cuarenta y siete tenientes, siete subtenientes, cuarenta sargentos, diecisiete cabos y un soldado. La expectativa de mejor eficacia con la SEDENA en la lucha contra el crimen había quedado trunca.

Daniel Cabeza de Vaca, un panista guanajuatense que se desempeñaba como Consejero Jurídico de la Presidencia, llegaba a la titularidad de la PGR. El pleno del Senado votó con 89 votos a favor la ratificación del nuevo funcionario. De acuerdo con lo dicho por el propio Cabeza de Vaca, se continuaría con el proceso de modernización de la procuraduría. Ahora bien, en esta coyuntura comienza la escalada de violencia entre los distintos grupos de la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico. Para agosto de 2005, el propio procurador reconocía que se habían registrado 822 ejecuciones en Baja California, Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas y Michoacán.⁵²

En esta coyuntura, Fox nombra a Ramón Martín Huerta, también un hombre de las confianzas del presidente, como secretario de Seguridad Pública Federal, en sustitución de Alejandro Gertz Manero, quien haría mancuerna con el procurador Cabeza de Vaca. Ambos funcionarios habían trabajado en Guanajuato cuando Martín Huerta era

⁵² <http://www.highbeam.com/doc/1G1-135501437.html>.

gobernador.⁵³ La lealtad y la amistad personal se sumaban a la ecuación para tomar control del trinomio institucional civil en materia de seguridad, es decir, SEGOB, PGR y SSPF, en las personas de Santiago Creel, Cabeza de Vaca y Martín Huerta, respectivamente.

A mediados de 2005, los focos rojos en lo concerniente a la delincuencia organizada seguían siendo Tamaulipas, Sinaloa, Baja California, Nuevo León (El Universal, 15 de junio de 2005). Las fuerzas federales (civiles y militares) tomarían control de la seguridad pública de las principales ciudades donde la violencia se registraba. Las autoridades locales y estatales claudicaban sin desvelo a su responsabilidad. Evidentemente, la reacción no se hizo esperar, y el crimen organizado comenzó asesinar a funcionarios del orden federal y estatal.

Fox buscaba con “México Seguro” consolidar una coordinación con entidades federativas y, en un segundo plano, su objetivo era renovar la fuerza pública estatal y municipal. Sin embargo, la voluntad política de los actores estatales y locales era muy endeble para el tamaño de la transformación y sistematización del esfuerzo que se requería. Por omisión o por comisión, las autoridades estatales hacían lo mínimo indispensable para no perder el apoyo del gobierno federal, pero una vez pasada la emergencia dejaban de coordinarse e, incluso, ponían en mayor peligro a las autoridades federales por la filtración de información. Los gobernadores maximizaban su hegemonía, respondían a la emergencia de la escalada de violencia, y participaban en tareas de combate al crimen hasta el punto que ésta recuperaba un sentido de equilibrio y se desvanecía la sensación de urgencia por parte de la autoridad estatal o municipal.

⁵³ Ramón Martín Huerta asumió la gubernatura de Guanajuato cuando Vicente Fox pidió licencia para emprender su campaña rumbo a la Presidencia de la República.

Además, también tenía efectos de relajación en el seguimiento por parte del gobierno federal, que habría ya pasado a otro tema de la agenda nacional o a otra entidad a tratar de atemperar la emergencia de la violencia.

Es interesante destacar cómo la omisión o comisión de funcionarios de los niveles estatales y municipales para estar en falta en la reconstrucción de sus fuerzas policiacas, en ningún momento produjeron impactos en los procesos electorales. El tema se mantendría ajeno incluso en el marco de las campañas. Los actores políticos se limitaban a escuchar las demandas por seguridad y a prometer solución aunque, otorgarla o no, no se convertía en la vara para medir la eficacia o eficiencia de las acciones de gobierno de la autoridad en turno. Esto generaba pocos incentivos para que las autoridades locales atendieran esta obligación fundamental prescrita en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los últimos dos años de la gestión de Fox en Los Pinos, Nuevo León y Guerrero comienzan a ser foco de atención. En el caso del primero, los grupos criminales comenzaron asesinar a los encargados del orden, culminando con el asesinato del titular de la policía estatal. Mientras tanto, en Guerrero se había desatado una ola de decapitaciones. Estas incidencias provocaron que el gobierno federal enviara un mayor número de efectivos militares a ese estado sureño. No obstante, los cuestionamientos respecto a la presencia castrense no se hicieron esperar. Guerrero es una entidad caracterizada históricamente por la estancia de militares para desarticular a grupos subversivos, los cuales se asientan en la sierra del estado. Además, el estado se distingue por ser un importante productor de marihuana y amapola junto con Michoacán, con quien comparte la región conocida como “Tierra Caliente”.

Tras el lanzamiento de “México Seguro”, el gobernador perredista entrante, Zeferino Torreblanca, fue presionado para asumir una posición con respecto al uso militar en Guerrero. Torreblanca se limitó a reconocer que él no podía solo y que por ello era importante el apoyo del gobierno federal (El Universal, 13 de agosto de 2005). La entidad guerrerense no era sólo un foco de producción, sino también de consumo dados los concurridos destinos turísticos internacionales que posee, en especial el puerto de Acapulco. Torreblanca decidió nombrar como encargado de la seguridad estatal al general Juan Heriberto Salinas Altes, en un esfuerzo por mejorar la coordinación y estrategia contra aquellos grupos delictivos que se disputaban la plaza de Acapulco. Por su parte, la autoridad local perredista solamente atinaba a decir que la expansión del narcotráfico era resultado de la desigualdad y que por eso había penetrado el estado (El Universal, 5 de febrero de 2006). En tanto, la precariedad policial e institucional en Acapulco quedaba en evidencia.

Las autoridades federales se quejaban de los pocos esfuerzos y compromisos por los otros dos niveles de gobierno, al tiempo que reclamaba a ciertos sectores sociales de la localidad por haber sucumbido ante la tentación de caer en las redes criminales de distribución de estupefacientes. Esta última clase de penetración social hace cada vez más difícil la remoción de las organizaciones criminales de determinadas plazas. La inversión en la policía estatal y local era el objetivo de largo aliento de la estrategia federal contra la delincuencia organizada. Desafortunadamente, para llegar a la meta se debían salvar obstáculos muy complejos, entre los cuales destaca la presencia de gobiernos poco transparentes, dominados por los tiempos electorales y sin el incentivo político de la reelección para exigirles cuentas. Por si fuera poco, mientras el narcotráfico no afectara el

flujo turístico, los políticos optaron por administrar la presencia federal y militar en el estado.

El Programa México Seguro se convirtió en una suerte de ejercicio cíclico: cuando aumentaba la violencia en un punto del país, la fuerza federal era desplegada a invitación de la autoridad estatal o municipal; se iniciaban estrategias para controlar la violencia y revisión de los cuerpos policíacos; pero, una vez que el centro de atención pasaba a otro punto en el territorio nacional, las autoridades estatales y municipales flanqueaban en sus esfuerzos. La carga del desgaste político y de las corporaciones iba en detrimento del proceso mismo de construcción de la Policía Federal por estos distractores, a los que los principales responsables de la seguridad, esto es, el estado y municipio, explotaban sin pagar ningún costo.

Para la campaña presidencial de 2006, los tres principales contendientes (Felipe Calderón (PAN), Andrés Manuel López Obrador (PRD) y Roberto Madrazo (PRI) fueron cautos sobre las recetas a seguir en la lucha contra el narcotráfico. Sin duda, el tema de la seguridad estaba en el centro del interés de la ciudadanía, pero la tendencia de las autoridades políticas es fallar en hacer una distinción entre el crimen común y lo que significa mitigar el poder de las organizaciones criminales. La manera como los gobiernos priistas y panistas han construido la narrativa de la seguridad es argumentando que el debilitamiento de los grandes grupos criminales del país tendrá incidencia directa en el mejoramiento de la seguridad en las comunidades. Sin embargo, esto no es necesariamente preciso. Del mismo defecto adolece buena parte de la prensa y la opinión pública, los cuales se limitan a cubrir la lucha entre cárteles, pero en realidad sólo en algunos lugares estos mismos grupos han incursionado a actividades criminales del fuero

común como el secuestro, la extorsión o el robo a mano armada. La política de desplegar de forma temporal fuerzas federales, sin reconstruir y rehacer las policías estatales o municipales, son meros paliativos que terminarán por continuar permitiendo el crecimiento del problema.

Mientras la violencia corría en distintos puntos del país, México se alistaba para la contienda presidencial de 2006. Una vez arrancado este proceso se observa que, aún cuando los tres candidatos principales a la Presidencia de la República daban expresiones de condena a la criminalidad y participaban en mesas de diálogo sobre seguridad con distintos actores sociales, el tema del combate a la delincuencia organizada no se hallaba en el centro del debate político, si bien no estaba del todo ausente. Cada uno de los candidatos en su momento fijó su posición.

Andrés Manuel López Obrador quizás se mostró como el más evasivo, pero fue el único que habló directamente de entregarle al Ejército la lucha contra el narcotráfico. Su argumento decía que la lealtad y el espíritu de servicio de las fuerzas armadas eran garantía para evitar la corrupción y lograr avances en el combate al crimen (Proceso, 21 de mayo de 2006). Dicha postura la modificaría en sentido contrario tras no haber llegado a Los Pinos, convirtiéndose en uno de los más férreos críticos de la intervención de los militares en tareas de seguridad pública. Por su parte, Felipe Calderón acusaba al PRI de haber solapado al crimen organizado y señaló la necesidad de mejorar las condiciones salariales de los policías y agentes del orden en los tres niveles de gobierno, depurar a las corporaciones y profesionalizar a los cuerpos policíacos con la inversión en un sistema único de información criminal, reforzando las acciones preventivas. El candidato panista declaró a Proceso: “[sería] irresponsable de mi parte decir que acabará o erradicará el

narco durante mi periodo presidencial. Lo que sí creo es que [las fuerzas armadas] podrán hacer tareas que le permitan al Estado retomar el control de las calles y que los ciudadanos, en vez de que estén tras la rejas de sus casas y los delincuentes en las calles, puedan volver a salir a las calles y los delincuentes estén en la cárcel” (Idem). Finalmente, el aspirante del PRI, Roberto Madrazo, prometía sacar a la PGR de la lucha contra el narcotráfico por la penetración de que ya era objeto la institución. Asimismo, propuso fomentar la legislación contra el narcomenudeo.

Es curioso observar cómo los tres candidatos principales buscaban posicionar sus definiciones en la contienda electoral, y aunque no presentaban particularmente ninguna receta mágica, si se veían obligados a responder ante los reclamos de la ciudadanía. Los tres candidatos y los líderes de sus partidos firmaron compromisos para llevar a cabo las reformas necesarias en materia de justicia y seguridad pública a las que Fox había encontrado tantos obstáculos por la falta de voluntad política. En este sentido, en tres actos distintos, los candidatos firmarían cartas compromiso con México Unido contra la Delincuencia, la organización civil que en su momento estaba mejor posicionada como una voz representativa de un amplio sector de la sociedad civil en el tema de la inseguridad.

Tras los comicios presidenciales y la victoria de Felipe Calderón, el entonces presidente electo comenzó a sostener reuniones con los interlocutores del gabinete de seguridad y con la sociedad civil. Esto marco el inicio del proceso de diseño de las políticas públicas que impulsaría Calderón durante su administración en materia de seguridad pública. Del mismo modo, el panista se aprestó a emitir su reconocimiento a la labor de las fuerzas armadas al servicio del país. El presidente electo sostuvo encuentros

con el secretario Vega García y el almirante Peyrot González, los cuales le facilitaron la adquisición de un conocimiento más detallado de los ámbitos de la seguridad y la relación que sostendría con el sector de inteligencia y defensa en su gestión.

ii) Transparencia

En la experiencia comparada, como bien señala Ungar, el monitoreo y supervisión de las instancias públicas son parte esencial del proceso de democratización, en particular cuando una institución se ha visto involucrada en actos de represión en el pasado. Sin embargo, las fuerzas policiales y los elementos militares se resisten a estar sujetos a un monitoreo externo, al interpretar esto como un signo de desconfianza hacia ellos (2002, 67). En este sentido, México y su aparato de seguridad no son la excepción. Además, es importante tomar en cuenta que uno de los valores más preciados en el ámbito de la seguridad nacional es el de la secrecía sobre los trabajos de inteligencia –por ejemplo— para desarticular acciones de los enemigos del Estado. Así, el debate en el contexto democrático es qué tanto de esa información se puede o debe hacer público para no minar a las democracias, al tiempo de no perjudicar la eficacia del cumplimiento de las obligaciones de los órganos de seguridad.

Sin duda, la presencia de una ola de criminalidad genera la demanda de expandir las facultades de investigación de la autoridad por parte de la policía, lo cual no es un proceso ni ajeno, ni exclusivo de México (Idem). Por ejemplo, el uso de militares en el combate al crimen y el control del aparato de inteligencia es una herramienta ya usada tiempo atrás en Brasil (Zaverucha, 2002). No obstante, en el caso de México, la transparencia institucional sobre el manejo de la burocracia federal era casi inexistente,

en especial sobre las instancias de seguridad nacional. En la actualidad, aún la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) establece un artículo donde se señala que información relacionada a la seguridad pública y nacional se deberá mantener en reserva.

Durante la administración del general Macedo al frente de la PGR, también se dieron señalamientos de violaciones a los derechos humanos.⁵⁴ Los legados e inercias institucionales, particularmente de las agencias de seguridad nacional, por su propia conducción histórica durante el régimen autoritario del PRI, dificultan la política de renovación en un marco democrático. Un ejemplo para ilustrar estas deficiencias y resistencias institucionales es la desaparición en Tamaulipas de cuatro agentes de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), acaecida en diciembre de 2002. Al principio, pocos medios informativos habían cubierto la desaparición de los agentes de la AFI. Así, no fue sino hasta que los familiares comenzaron a exigir información sobre el paradero de los mismos, cuando finalmente el caso trasciende a los medios (WFM Radio, 18 de marzo de 2003). La prensa difundió que el hecho había sido responsabilidad del narcotraficante Osiel Cárdenas Jiménez, capo del cártel del Golfo, quien había sido arrestado unos días antes en un operativo dirigido por las fuerzas armadas. No obstante, hay que señalar que las instituciones de seguridad civil todavía tienen considerables problemas para procesar estos eventos al interior, y brindar y garantizar la integridad no sólo de sus elementos, sino de los deudos de éstos. Conforme se institucionalicen procesos de transparencia en el sector de seguridad, en especial para su personal, mejor

⁵⁴ Aunque aquí sólo reseño un caso, también podríamos abundar sobre lo sucedido a los funcionarios de la PGR que atendieron la denuncia presentada por la defensora de derechos humanos, Digna Ochoa. El aparente mal manejo de la averiguación previa emprendida ante las denuncias por amenazas de muerte en contra de Ochoa, provocó el inicio de una investigación de parte de la fiscalía especializada en delitos cometidos por servidores públicos de la PGR.

será el conocimiento que se tendrá sobre las actividades que realizan, la certeza laboral que esto acompañará, y los meritos y reconocimientos a los que los agentes estarán sujetos y, en caso de morir en cumplimiento de su deber, sus deudos también estarán protegidos.

iii) Derechos humanos y fuerzas armadas

El tema de los derechos humanos y su vinculación con las fuerzas armadas siempre ha parecido un asunto espinoso. El presidente Fox lo puso en el centro de su discurso político como nunca antes. Los derechos humanos concebidos como una política fundamental del Estado democrático daban sus primeros pasos. Para las fuerzas armadas, y en general para las fuerzas del orden en México, este asunto siempre ha sido difícil. La razón parece apuntar a ser la sombra que pesa sobre ellos por los hechos ocurridos en 1968 y 1971, donde los militares se ven involucrados en acciones de represión, desapariciones y violaciones a derechos humanos. Lo anterior definitivamente afecta su prestigio y legitimidad, pero también es cierto que el sentido de impunidad por el manejo del tema bajo el régimen autoritario les daba un halo de protección que en la transición democrática parecía que desaparecería.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos y algunas otras instituciones académicas imparten cursos y capacitación en la materia para las fuerzas armadas, pero persiste la impresión de impunidad por la dificultad para acceder a conocer cómo es que se procesan las investigaciones y se concluye si hubo abusos o no de los derechos humanos. En cualquier caso, estos asuntos han ido tomando mayor relevancia en la estructura castrense. Prueba de ello es la creación de una dirección de derechos humanos

en la SEDENA. Además, conforme se avanza en el proceso de conocimiento del tema, éste comienza a adquirir una aceptación entre los mismos elementos militares.

Conforme la agenda de derechos humanos se posiciona en la vida pública, también florecen temas de derechos humanos de la vida interna de los propios soldados. Ejemplo de ello son las bajas que se dan cuando se detecta que soldados o marinos han contraído el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), lo cual se considera un abuso de la justicia militar. La realidad es que poco a poco, y a pesar de las resistencias de dicha institución castrense, el tema de derechos humanos y su relación en el espectro cívico-militar ocupa un lugar importante.

Por último, otro tema de derechos humanos que se da en el gobierno foxista son los señalamientos de abusos de derechos humanos por el fuerte despliegue operativo de las fuerzas de seguridad en el país en la lucha contra el crimen organizado.

En un esfuerzo por contar con la aceptación y simpatía de amplios sectores de la población, que pasarán más allá del centro y derecha del espectro político, Fox se compromete desde su campaña a terminar con la impunidad del pasado. De esta manera, el presidente comienza a montar desde su gobierno un esfuerzo por que se investiguen los delitos cometidos en décadas pasadas por violaciones a derechos humanos. La PGR contó con su propia fiscalía especializada para la revisión histórica de los movimientos sociales del pasado y la guerra sucia, pero sus logros fueron percibidos como magros, y la reacción de las fuerzas armadas al ser señaladas como las únicas responsables no fue muy favorable.

En febrero de 2003, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos confirmó, por segundo año consecutivo, a la PGR como la dependencia con el primer lugar de

quejas en su contra ante el organismo (Soberanes, 2003). La SEDENA y la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) también eran señaladas como instituciones que han violentado las garantías individuales. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas ya desde el sexenio de Ernesto Zedillo hacía varias observaciones al aparato de seguridad mexicano en materia de derechos humanos. En una recomendación de la ONU del 27 de julio de 1999 se establecía que “el mantenimiento del orden dentro del territorio del país debe realizarse por medio de las fuerzas de seguridad civiles”. Respecto al nombramiento de Macedo de la Concha al frente de la PGR, Mary Robinson, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, cuestionó la designación y advirtió que los militares gozaban de impunidad al no poder ser juzgados por cortes civiles sobre violaciones a las garantías individuales (Crónica, 28 de noviembre de 2000; Excélsior, 5 de diciembre de 2000).

En poco más de dos años de la administración del presidente Fox, la CNDH emitió seis recomendaciones a la PGR. Esta institución fue la de mayor número de llamamientos por dicho organismo autónomo, seguida por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con cinco, la SSPF con cuatro, y la Secretaría de Educación Pública (SEP) con tres (Fox, 2002, 573). Para el entonces presidente de la CNDH, José Luis Soberanes, “las actividades encomendadas a la Policía Federal Preventiva ponen en riesgo el respeto a los derechos humanos, y lo mismo sucede con la participación de los efectivos militares en las tareas de seguridad pública, pues esa no es una función propia del Ejército” (Fox, 2002). Las organizaciones civiles no gubernamentales señalan a las tareas contra la delincuencia como un ámbito en el cual se ha visto disparada la violación de derechos humanos, debido a las numerosas ejecuciones o desapariciones forzadas

ocurridas en ese contexto (La Jornada, 6 de mayo de 2002; 21 de febrero de 2002; El Universal, 27 de febrero de 2002; 29 de enero de 2002; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2002). Por su parte, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en su informe “Las detenciones arbitrarias en México” destacaba que, en los casos expuestos en dicho documento, “elementos de la PGR, adscritos a la Unidad Especial contra la Delincuencia Organizada (UEDO), a la AFI y a la Policía Judicial Federal, así como miembros del Ejército mexicano, ocupan el primer lugar como actores que vulneran las libertades individuales, lo cual deriva en la afectación de otros derechos como son a la integridad física y psicológica de las víctimas y, en contubernio con autoridades judiciales, a las garantías de debido proceso y seguridad jurídica” (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, 2002).

Por último, es muy revelador lo reseñado en el Informe Anual 2002 del Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos, el cual subrayaba: “la extensa impunidad que continúan teniendo las fuerzas de seguridad en México” y calificaba a los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano como “muy limitados” (U.S. State Department, 2002). Además, en el mismo documento es posible encontrar referencias del sonado caso de Guillermo Vélez Mendoza, un joven señalado como responsable de un secuestro y quien murió en manos de miembros de la AFI, luego de permanecer por cinco horas bajo su custodia. Los reportes iniciales achacaban la muerte de Velez Mendoza a causas naturales. Asimismo, otros informes decían que había muerto mientras intentaba escapar, y el resto de los reportes atribuían su deceso a una caída. Sin embargo, investigaciones subsecuentes indicaron que Velez Mendoza había muerto por asfixia mientras era torturado. El 14 de mayo de 2002, la CNDH emitió la recomendación

12/2002, la cual indica que esta persona había sido objeto de una detención arbitraria, así como de actos de tortura, provocando a la postre su muerte (Soberanes, 2002). Aún cuando los responsables fueron arrestados en agosto de 2002 y acusados por homicidio culposo, obstrucción de la justicia y abuso de autoridad, uno de los agentes, el comandante Hugo Armando Muro Arellano, de quien se sospecha fue el principal responsable de la muerte del joven Vélez, salió libre bajo fianza y quedó como fugitivo de la justicia mexicana.

Sin duda todavía le falta mucho camino por recorrer a la PGR. Independientemente de que sus autoridades deben conducirse de acuerdo al marco legal, el mayor reto para esta institución continúa siendo probar la culpabilidad de los detenidos y mantenerlos en la cárcel, aunque sin violentar sus propios derechos humanos. Por ejemplo, en febrero de 2003, efectivos de la SEDENA cumplimentaban una orden de aprehensión en contra del representante legal de Gilberto García Mena, alias *El June*. Durante la operación, el abogado de *El June* resultó muerto. El procurador Macedo informó acerca de la detención de los culpables del homicidio, pero reconoció desconocer las causas de los hechos (La Jornada, 1 de marzo de 2002). A la luz de estos acontecimientos, resulta muy delicada la falta de claridad en cuanto a cómo funciona la “coadyuvancia” de las fuerzas armadas con la PGR, lo cual es apenas un ejemplo de la falta de transparencia y control civil. La nota de La Jornada señaló además que la muerte de este abogado resultó de “las acciones [llevadas a cabo] por miembros de la Policía Judicial Militar (PJM)”. Lo anterior produce una nueva interrogante en el sentido de saber por qué fue la PJM la instancia que cumplimentó esa orden, dejando de lado al ministerio público (MP) o, en su defecto, a elementos del AFI. En el fondo, este tipo de

prácticas terminan violentando el marco jurídico en nombre del temor de la ciudadanía por la inseguridad y, a la larga, se convierten en prácticas injustificadas, las cuales fomentan una cultura de impunidad contraria al estado de derecho.

Para el término de la administración Fox, la política de derechos humanos y su relación con las fuerzas policiales federales y militares, tenía claroscuros.⁵⁵ Las dificultades para conocer cómo son procesados los casos en los que militares se ven involucrados o señalados por violaciones a los derechos humanos, siguen el proceso de la justicia militar. Lo anterior dificulta enormemente la procuración de justicia y la transparencia para dar certeza sobre el castigo o no de quienes abusaron. Las fuerzas armadas han mejorado en la atención de estos temas, pero persiste una profunda resistencia para ser proactivos en el tema de los derechos humanos y, en ocasiones, incluso alimentan la falaz creencia de que seguridad y derechos humanos se contraponen.

iv) Frágil coordinación con instancias civiles y mayor colaboración entre iguales

A partir del proceso de militarización y, en particular, con la designación de un general al frente de la PGR, se esperaba una mayor coordinación entre SEDENA y la

⁵⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Boletín de prensa. México, D. F., a 3 de enero de 2007. El texto señala: En sus 16 años de existencia, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido un total de 1,834 recomendaciones, de las cuales las autoridades más recomendadas son la Procuraduría General de la República, con 184; gobierno del estado de Chiapas, 90, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, con 86 de estas resoluciones.

Del 6 de junio de 1990 al 11 de diciembre de 2006, también emitió 83 recomendaciones al gobierno del estado Oaxaca; 67 al gobierno del estado de Guerrero; 64 al gobierno del estado de Puebla; 59 al gobierno del estado de Veracruz; 58 al gobierno del estado de Michoacán; 53 al gobierno del Estado de México y 49 al gobierno del estado de Morelos. Al iniciar su funcionamiento, en el segundo semestre de 1990, el Organismo nacional emitió sólo 34 Recomendaciones, incrementándose el número en 1991, con 131; 1992, 273; 1994, 140; 1995, con 166 y en 1996, 124 Recomendaciones. Para 1997 hubo 127 de esas resoluciones; 1998, 114; 1999, 104; 2000, 37; 2001, 27; 2002, 49; 2003, 52; 2004, 92; 2005 51; y el año que termina, 42 Recomendaciones. Como se aprecia, fue 1993 el año en que mayor número de Recomendaciones a la autoridad hubo, con 273, mientras que el año con menos fue 2001 con únicamente 27. A partir de ahí, el número de recomendaciones había tenido una tendencia a incrementarse cada año, ya que en 2002 se emitieron 49, en 2003, 52, en 2004, 92, pero en 2005 el número decreció hasta 51 recomendaciones y ahora, en 2006 fue de 42. Asimismo en el periodo que se revisa se emitieron 16 Informes especiales: en 2001, 2; en 2002, 3; 2003, 3; 2004, 3; 2005, 2 y 2006. 3. Asimismo en sus 16 años de funcionamiento la CNDH ha emitido 13 Recomendaciones Generales: en 2001, 2; 2002, 2; 2003, 1; 2004, 4; 2005, 1 y 2006, 3.

Secretaría de Marina (SEMAR). Muestra de ello son los operativos entre SEDENA y PGR o entre PGR y SEMAR en la lucha contra la delincuencia organizada. La militarización también resalta una coordinación entre distintos cuerpos de las fuerzas armadas. Sin embargo, las diferencias institucionales entre los servicios castrenses, la permanente búsqueda por parte del Ejército para hallar maneras de crear un Estado Mayor conjunto donde se absorba a la Armada bajo su manto, y ser esta institución la que defina la política de defensa, aunado a los desencuentros entre sus titulares, abonó para los limitados avances de coordinación y profunda dispersión de esfuerzos.

En la actualidad, los Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales (GAFES) del Ejército Mexicano se han dado a la tarea de llevar a cabo las principales operaciones contra el narcotráfico. Los GAFES son el eje de la Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (UEDO). Esta instancia se coordina con la Sección Séptima de la SEDENA –Operaciones contra el Narcotráfico—, la cual encabeza las mayores acciones contra los cárteles de la droga. Así, por medio de estos trabajos, la PGR y SEDENA han logrado el arresto de Benjamín Arellano Félix, Adán Amezcua, Gilberto García Mena, entre otros. Los GAFES son el cuerpo de élite militar entrenado, en un primer momento, por instituciones de Estados Unidos, pero que hoy cuenta, como lo señala la información de la SEDENA, con una Escuela de Fuerzas Especiales creada en 1998, donde se unifican los criterios de doctrina y se homogenizan las distintas especialidades. Los GAFES poseen conocimientos en operaciones antidroga, antiterrorista y de rescate a secuestrados. Sin embargo, tampoco estos grupos han estado exentos de actos de corrupción como lo han reconocido las autoridades (El Universal, 24 de febrero de 2003).

Ahora bien, las principales interrogantes serían: ¿la coordinación y operación anti-narcóticos entre la PGR y GAFES tuvo impactos en la relación cívico-militar?; ¿existe evidencia suficiente sobre la subordinación de los GAFES a los ministerios públicos de la PGR en la realización de estas tareas?; ¿hasta qué punto los rangos militares impactan en los esfuerzos de coordinación interinstitucional? Finalmente, ¿quién decide el anuncio de los logros? Esto último provocó tensiones conocidas y hechas públicas entre el general secretario de la Defensa Nacional y el procurador Macedo. No se puede soslayar que, por respeto a rangos militares, el procurador estaría por debajo del secretario de la Defensa Nacional. Esto significa que la PGR estaría supeditada a las acciones emprendidas por la SEDENA, es decir, no se estaría realizando un trabajo entre iguales. Esta situación se vuelve más preocupante de cara a la relación entre civiles y militares, quienes, en ambas direcciones, han expresado desconfianzas.

Sin duda, hay avances a partir de un ejercicio de coordinación en las tareas de seguridad pública respecto al combate a la delincuencia organizada. Esto ha resultado en una ventaja positiva para el proceso de militarización que se muestra efectivo y eficiente en este sentido. Consecuentemente, se observa cómo se materializan los logros en la detención de capos importantes del narcotráfico. La pregunta, sin embargo, se vuelve: ¿por cuánto tiempo?; ¿quién será el nuevo líder de tal o cual cártel?; ¿cuánto se afectó el campo de la distribución o de la oferta de drogas?; ¿por cuánto tiempo más se deben preservar estos esquemas que en realidad tienen efectos temporales sobre la criminalidad organizada que al cabo de un tiempo se recompone y, como se ha visto en el caso mexicano, incluso lo hace con más violencia en algunas zonas del país? La evidencia

confirma que el uso de los militares de manera recurrente y sistemática sí ha rezagado el avance y desarrollo de una policía civil.

Ciertamente, la opinión pública ha identificado a las capturas de grandes líderes del narcotráfico como importantes logros del gobierno foxista. Pero esto por sí solo no atiende a la complejidad de la dinámica del problema de inseguridad que enfrenta el país. Por ello, más adelante se examinará esta ventaja inicial, la cual apenas tiene éxitos relativos.

v) Mayor concentración de las atribuciones.

La administración del procurador Macedo de la Concha no estuvo exenta de escándalos de corrupción. Para ilustrar este punto, describo el siguiente ejemplo referente a la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Salud (FEADS)-Tijuana, donde un número de funcionarios de esta fiscalía en Baja California fueron acusados de cometer actos de corrupción, extorsión, abuso de autoridad y robo de droga que ya había sido asegurada. Justo cuando se hace público el escándalo, el procurador prohíbe a funcionarios dar explicaciones en relación a la clara presencia de malos elementos en la corporación. En enero de 2003, la PGR junto con la SEDENA tomó la sede de la FEADS en la ciudad de Tijuana. Lo anterior se llevó a cabo con el objetivo de que elementos del “Ejército verificaran posibles irregularidades en el armamento y seguridad de las instalaciones”. La operación descubrió la negligencia de los agentes de la FEADS al no poner a disposición del Ministerio Público de la Federación (MPF) a dos presuntos narcotraficantes y a un cargamento de 4.8 toneladas de marihuana, además de armamento y otros artículos. De acuerdo con la información proporcionada por la PGR, los

funcionarios públicos “exigieron la cantidad de dos millones de dólares a cambio de su libertad y de la devolución de la droga” (PGR, 2003). En reacción a los hechos, la PGR solicitó a la SEDENA el aseguramiento de otras delegaciones como las de Sonora, Chihuahua, Tamaulipas, Nayarit, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Yucatán y Jalisco. De las 32 delegaciones de PGR, 10 fueron custodiadas y aseguradas por las fuerzas armadas por varios meses hasta que el sentido de crisis paso, sin lograr ningún cambio y sin ningún costo político para autoridad en turno alguna. Lo único que terminó sucediendo fue la salida del fiscal Mario Estuardo Bermúdez, quien, a partir de este momento, se reintegró a tareas en materia de delitos electorales.

El caso de la FEADS-Tijuana exhibe los límites al proceso de militarización. Es claramente un proceso cíclico donde se exhibe la negligencia de las autoridades y los militares entran a atemperar en lo que pasa la presión política y retornan a la normalidad.

La intervención y el papel que desempeñó el general Macedo en el proceso en contra de Andrés Manuel López Obrador, también terminó por hundir cualquier avance de profesionalización e independencia de la vida política en lo referente a la aplicación de la justicia.

La PGR fue reformada en cuatro ocasiones sin tener oportunidad alguna de concretar los cambios institucionales propuestos. Lo único que pasaba es la superposición de nuevas reglas y ajustes sobre los ya en curso. Por si fuera poco, los liderazgos institucionales han marcado la conducción de la aplicación de la justicia, por lo cual las reformas a ésta terminan por tener como motivación principal proteger los intereses de quienes se encuentran en turno del ejercicio del poder.

El general Macedo de la Concha presentó una iniciativa de Ley Orgánica de la PGR ante la Cámara de Diputados el 18 de abril de 2002. La propuesta se discutió el 24 de octubre de ese año en las comisiones unidas de Justicia, Derechos Humanos, Gobernación, y Seguridad Pública del Senado. Su publicación se dio en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 2002. En ella se destacaron las reformas en los siguientes rubros:

- a) las facultades de la PGR, del Ministerio Público y del titular de la institución;
- b) las bases de la organización de la PGR;
- c) auxiliares del Ministerio Público;
- d) el servicio de carrera de procuración de justicia federal;
- e) los derechos, obligaciones y causas de responsabilidad de los MP, AFI y peritos de la institución

Asimismo, la iniciativa establecía dos criterios de organización para la PGR:

- a) la especialización de sus distintos órganos operativos y;
- b) la desconcentración territorial y funcional de la procuraduría

Sin embargo, aún cuando se dé la bienvenida a estos parámetros organizativos, es necesario tomar en cuenta algunas observaciones. La especialización refleja la capacidad de concentración de atribuciones y discrecionalidad por parte del procurador general con respecto a la creación y desaparición de unidades especializadas en determinados tipos de delincuencia. Incluso, la discrecionalidad con la cual contará la PGR para incrementar las llamadas unidades administrativas especializadas en investigación en las distintas gamas de delitos de delincuencia organizada, fue uno de los temas que causó mayor debate y preocupación entre los legisladores durante las deliberaciones en el Congreso. Las

unidades especializadas abarcarán los once delitos ya contemplados por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada de noviembre de 1996. No obstante, su soporte de investigación está claramente limitado y todavía no ha sido reformado por aquellas autoridades adscritas a la UEDO de manera exclusiva. Así, en apariencia y aún en espera de otra reforma, la UEDO ascendería a subprocuraduría contra la delincuencia organizada en el corto plazo.

f) Corrupción, impunidad y fragilidad institucional.

Como se mencionó anteriormente, una de las más profundas deficiencias estructurales de la PGR es la dimensión del personal administrativo con el cual cuenta a fin de cumplir con las tareas bajo su responsabilidad. Resulta incoherente que la institución encargada de mitigar y contener los delitos federales tenga un cuerpo sustantivo operativo tan endeble. De los casi 18 mil empleados que tenía la PGR en 2000, 61% se ubicaban en tareas administrativas, 10% de las plazas eran destinadas para policías y apenas 4% eran ministerios públicos federales (Excélsior, diciembre 2000). A esta realidad estructural se suman los bajos ingresos y una importante deficiencia institucional de reclutamiento de personal. Los salarios en la dependencia estaban hasta por debajo del 50% en promedio con respecto a los de otras procuradurías del país

Cuadro 6
Percepciones en la PGR
(Principales instancias)

Cargo	Percepción en Bruto	Salario real (precios 2010)
Servidores Públicos Superiores		
Procurador General de la República	\$ 224,557.10	\$ 165,610.86
Oficial Mayor	\$ 213,190.89	\$ 157,228.28
Subprocurador	\$ 213,190.89	\$ 157,228.28
Fiscal Especializado	\$ 213,190.89	\$ 157,228.28
Subprocurador General de la República	\$ 207,991.11	\$ 153,393.44
Visitador General	\$ 176,682.90	\$ 130,303.64
Contralor Interno	\$ 160,620.82	\$ 118,457.85
Director General	\$ 160,620.82	\$ 118,457.85
Delegado Estatal	\$ 117,554.48	\$ 86,696.43
Comisionado FEADS	\$ 176,682.90	\$ 130,303.64
Coordinador General FEADS	\$ 176,682.90	\$ 130,303.64
Personal Sustantivo		
Delegados		
Delegado Regional	\$ 63,731.50	\$ 46,747.06
Subdelegado Sustantivo o de la FEADS	\$ 48,195.05	\$ 35,351.07
Subdelegado de Apoyo	\$ 38,606.71	\$ 28,318.02
Sustantivo de apoyo FEADS	\$ 35,314.85	\$ 25,903.44
Policía Judicial Federal		
Comandante en Jefe de la PJF	\$ 37,504.70	\$ 27,509.70
Comandante Primero de la PJF	\$ 33,340.70	\$ 24,455.40
Comandante Segundo de la PJF	\$ 27,911.55	\$ 20,473.12
Primer Subcomandante	\$ 20,455.51	\$ 15,004.12
Segundo Subcomandante	\$ 19,080.84	\$ 13,995.80
Agente "A"	\$ 17,607.09	\$ 12,914.80
Agente "B"	\$ 14,857.09	\$ 10,897.68
Agente "C"	\$ 11,557.09	\$ 8,477.13
Investigador de delitos federales	\$ 14,857.09	\$ 10,897.68
Ministerio Público Federal		
Jefe de Unidad Fiscal Especializada	\$ 49,428.90	\$ 36,256.10
Agente del MP Titular	\$ 37,756.40	\$ 27,694.32
Agente del MP Adjunto	\$ 27,280.40	\$ 20,010.17
Agente del MP Asistente	\$ 22,476.45	\$ 16,486.48
Seguridad a Funcionarios		

Jefe de Agentes de Seguridad	\$	43,252.54	\$	31,725.74
Subjefe de Agentes de Seguridad	\$	35,887.93	\$	26,323.80
Agente de Seguridad "A"	\$	30,386.17	\$	22,288.26
Agente de Seguridad "B"	\$	27,794.93	\$	20,387.58
Agente de Seguridad "C"	\$	25,216.27	\$	18,496.13

Fuente: Dirección General de Recursos Humanos, Dirección de Presupuesto y Sistematización. Subdirección de Operación del Sistema. PGR. Enero, 2002.⁵⁶

Aún con la actualización de percepciones que logró Macedo De la Concha en la PGR, la cual niveló de manera considerable los salarios con respecto a otras áreas de la administración pública, todavía se perciben deficiencias dentro de esta nivelación. Por ejemplo, si se observa en la sección tres del cuadro que nos antecede, un Ministerio Público Federal Titular tiene un sueldo menor al de un Jefe de Agentes de Seguridad para Funcionarios, es decir, un jefe de escoltas de un funcionario público gana más que el responsable de conducir una averiguación previa. Evidentemente, no es necesario entrar en el detalle de las responsabilidades de cada puesto, pero esto continúa mostrando las deficiencias en cuanto a la percepción que se tiene de las mismas.

Así, esta sección ilustró cómo del primer riesgo identificado como incompetencia de la autoridad civil / rebase de la autoridad civil, sus variables manifiestas denotan una considerable inmadurez y fragilidad institucional para la democracia de México.

⁵⁶ Los salarios reales se calcularon con base en un índice de depreciación de acuerdo a los salarios mínimos históricos de 2002 – 2010. Véase www.sat.gob.mx

5.3 Las Fuerzas Armadas Mexicanas versus el *ethos* institucional

El segundo ámbito afectado por el proceso de militarización es la institución castrense. Las fuerzas armadas, ya sea el Ejército o la Armada, enfrentan también importantes riesgos de cara a la militarización de la seguridad pública. Estos riesgos impactan lo que denomino daños a la identidad y la capacidad de acción de las fuerzas armadas. La pregunta fundamental a responder es: ¿qué pasa cuando las fuerzas armadas son desviadas a realizar actividades –como las policiales y de seguridad pública— no definidas estrictamente como tareas de la disciplina militar? De hecho, se identifican cuatro riesgos primordiales:

- a) Impacto en la vida interna de las fuerzas armadas;
- b) Afectación al proceso de profesionalización castrense;
- c) Problemas y tensiones en las labores de inteligencia; y
- d) Penetración de la corrupción, y costos por la impunidad.

Es importante revisar y rescatar qué señala la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea (LOEFA), así como también la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea para conocer e identificar algunas de las lagunas y costos asumidos por parte de los miembros del Ejército cuando estos son “comisionados” a realizar labores fuera del ámbito militar (Tabla IV). Según el artículo 132 de la LOEFA, “los militares son los individuos que legalmente pertenecen a las Fuerzas Armadas Mexicanas, con un grado de la escala jerárquica, y estarán sujetos a las obligaciones y derechos que para ellos establecen la Constitución, la presente Ley y demás ordenamientos castrenses”. Asimismo, el artículo 134 define a los militares de arma como aquellos “que

técnicamente se educan para el mando, adiestramiento y conducción de unidades de combate; su carrera es profesional y permanente...”. Estas definiciones revelan cómo los militares son responsables de realizar actividades de “combate”.

Cuadro 7
Grados en el Ejército Mexicano

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea en su Título Quinto Personal del Ejército y Fuerza Aérea Capítulo I “Los Grados”, en su artículo 129 se prevén los grados del Ejército, siendo estos:

- I. Generales en el Ejército
 - A. General de División
 - B. General de Brigada
 - C. General Brigadier

- II. Jefes en el Ejército:
 - A. Coronel
 - B. Teniente Coronel; y
 - C. Mayor

- III. Oficiales en el Ejército
 - A. Capitán Primero;
 - B. Capitán Segundo;
 - C. Teniente
 - D. Subteniente

- IV. Tropa en el Ejército
 - A. Clases
 - B. Sargento Primero
 - C. Sargento Segundo
 - D. Cabo
 - E. Soldado

No se puede ignorar que las fuerzas armadas, junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores (servicio exterior mexicano), son instituciones de la administración pública caracterizados por contar desde hace muchos años con un marco regulatorio de servicio. Con la participación y militarización de las tareas contra la delincuencia organizada, es evidente el riesgo de poner a prueba uno de los puntos más sensibles en la

trayectoria de un elemento de las fuerzas armadas al realizar las tareas de seguridad pública. La orden de participar en actividades policíacas ha generado preocupación dentro de las filas del Ejército por la falta de claridad en el marco legal respecto a cómo afectan estas tareas en el esquema de ascensos. Tampoco es claro si la participación de un miembro de las fuerzas armadas en las actividades policiales contribuye en algo para su propia currícula militar.

Por otra parte, es importante hablar del potencial conflicto de jerarquías producto del proceso de militarización. A excepción de los generales de división en retiro, los elementos del Ejército laborando en la PGR se encuentran como “comisionados”, es decir, no pierden del todo su responsabilidad con respecto a la SEDENA. Por tanto, los “comisionados” podrían ser llamados en cualquier momento por dicha instancia para realizar labores ajenas a las que desarrollan en el combate a la delincuencia. Entonces, por cuestión de rango y jerarquía, los “comisionados” debieran supeditarse en primera instancia al secretario de Defensa Nacional y no al procurador. Incluso, esto se podría aplicar para el propio general Macedo de la Concha, quien como militar teóricamente tendría que responder a la máxima autoridad de la SEDENA, en lugar de velar por su autonomía que le otorga el artículo 118° constitucional.

La exposición, el despliegue y el desgaste sobre la tropa al realizar tareas de seguridad pública, no son sólo responsabilidades más visibles y que los colocan en un contexto de mayor exposición al escrutinio público, sino que además son claramente más riesgosas donde la formación, disciplina y grado de experiencia operativa se pone a prueba día a día. Uno de los principales factores de tensión en las relaciones entre civiles y militares, es el costo asumido por las fuerzas armadas cuando sus miembros son

comisionados a las tareas de seguridad pública. Los elementos castrenses pueden dividirse en tres clases según su estatus laboral: militares en activo, en reserva y en retiro. De acuerdo con lo establecido en el artículo 138 de la LOEFA, el personal en activo no sólo será aquel que se encuentre laborando para la dependencia militar, sino también son considerados en esta categoría a quienes se les haya concedido licencia o sean objeto de otras modalidades similares; los “comisionados” entran en este rubro.⁵⁷ Todavía no existe un marco jurídico especificando y delimitando las fronteras del accionar de las fuerzas armadas en instancias civiles, lo cual repercute en la carrera del ámbito militar. La ausencia de este marco ha hecho que varios elementos de las fuerzas armadas no acepten ser comisionados en áreas civiles, porque incluso pueden llegar a perder el acceso a una mejor percepción salarial o, como ha sido reconocido por los mismos elementos castrenses, estar en mayor riesgo a caer en la corrupción (El Universal, 13 de diciembre de 2001).

Al examinar la Ley de Ascensos y Recompensas, su artículo 29 señala que: “los ascensos a los grados de coronel, general brigadier o de brigada y de división, serán conferidos por el Presidente de la República atendiendo al mérito, aptitud y competencia profesionales, calificados a juicio de dicho alto funcionario”. Sin embargo, en el artículo 30 se estipula que “no serán conferidos ascensos a los militares que se encuentre en algunas de las siguientes situaciones: a) gozando de licencia ilimitada o especial; b)

⁵⁷ Según el artículo 171 de la LOEFA, las licencias para el personal activo podrán ser ordinarias, ilimitadas o especiales. Asimismo, el artículo 173 de la misma ley señala que “la licencia ilimitada es [aquella concedida] al militar profesional, sin goce de haberes y de otros emolumentos, para separarse del servicio activo [...] El Secretario de la Defensa Nacional podrá conceder o negar esta licencia, según lo permitan, a su juicio, las necesidades del servicio.” Por último, en el artículo 174 se señala que “la licencia especial es la concedida a los militares para desempeñar: a) cargos de elección popular; b) una actividad ajena al servicio militar encomendada por el presidente de la República; y c) empleos civiles en dependencias del Ejecutivo de la Unión, de los gobiernos de los estados, del Gobierno del Distrito Federal, de los municipios [...]”.

retirados en activo; c) sujetos a proceso [...]”. Si se comisionan elementos castrenses a las tareas de seguridad pública y ese año ese elemento esta para promoción, dicha promoción tiene un impacto donde puede rezagar su ascenso.

En el caso del procurador y los elementos que laboraron en la PGR, se dijo que no gozarían de sueldo adicional al devengado por sus actividades y responsabilidades. Segundo, estos mismos elementos no tienen derecho al ascenso correspondiente, hasta no volverse a incorporar a la Secretaria de la Defensa Nacional o a su ramo correspondiente. Entonces, de cumplirse su estancia en la PGR (seis años), los generales, coroneles y tenientes coroneles no tienen derecho al ascenso que podría corresponderles, porque aún no están incorporados a la SEDENA. Tercero, los militares en labores civiles no gozarían de los derechos de su ramo por estar bajo licencia, es decir, no tienen acceso al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM) poniendo en riesgo la seguridad social a la cual tendrían derecho sus familiares.

Todas las limitantes legales expuestas con anterioridad han generado presiones al interior del Ejército y, por consiguiente, han originado, entre otros, los siguientes conflictos:

a) Impacto en la vida interna y su relación con la PGR.

En los hechos, el Ejército es la institución con la responsabilidad de encabezar la lucha contra la delincuencia organizada. En teoría, se supone que las fuerzas armadas sólo se desempeñan como apoyo a las autoridades civiles, pero en la realidad tienen el control de estas tareas operativas. Además, la administración Fox se ha caracterizado por la existencia de mayor coordinación entre las fuerzas armadas y la PGR en este tipo de actividades. La SEDENA, por ejemplo, estableció su Estrategia para el Combate Integral

para las Drogas, y cuenta con una línea de acción dedicada en exclusiva al “combate contra el crimen organizado” y más recientemente a las operaciones antisequestro (El Universal, 11 de marzo de 2002). Como resultado de esta línea de acción, las fuerzas armadas han logrado la detención de varios de los principales capos de la droga, entre quienes destacan Oscar Malherbe de León, operador del cartel del Golfo, y Benjamín Arrellano Félix, líder del cartel de Tijuana. De acuerdo con el propio secretario de la Defensa Nacional, general Vega García, los éxitos se debieron al uso de los sistemas de inteligencia del propio Ejército, y a la colaboración de la PGR. Lo anterior exhibe la asimetría en la relación cívico-militar en su relación con la PGR. Un procurador de origen militar, la labor de los mandos militares en las direcciones de interceptación terrestre, marítima y de operaciones dependientes de la FEADS, y la cooperación del Centro de Planeación para el Control de Drogas de la PGR (CENDRO) —cuyo titular también era un militar— han sido clave para el combate a la delincuencia organizada.

Es muy revelador que, en tiempos de Fox, las fuerzas armadas pusieran a disposición de la lucha contra el crimen organizado alrededor de 21 mil elementos, mientras la PGR apenas desplegaba a unos mil. Claramente, en términos operativos parecería que tomar el control del aparato de inteligencia criminal en la PGR, supeditando la información a las labores de SEDENA, fue un elemento que contribuyó a los importantes arrestos y éxitos sobre líderes de cárteles. Sin embargo, estos logros fueron en demérito de la institucionalidad y transformación de la PGR, ya que esta dependencia simplemente profundizó su crisis.

b) Afectación a la profesionalización militar

La carrera militar puede resultar desvirtuada si los procesos de profesionalización de las fuerzas armadas se ven truncados por la distracción de las actividades propias de su función castrense. A fin de ilustrar este punto, muestro el ejemplo del vicealmirante José Luis Figueroa Cuevas, quien contaba con capacitación en materia de seguridad y unidades de élite en Estados Unidos e Israel. En 1994, Figueroa Cuevas se desempeñó como encargado del CENDRO, después estuvo comisionado al Estado Mayor Presidencial para cuestiones de seguridad operativa. Para 2000, fue ascendido por el presidente Ernesto Zedillo y, en 2002, como almirante fue el responsable de la seguridad durante la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo celebrada en Monterrey. También está el caso del contralmirante Wilfredo Robledo, quien fuera el segundo en importancia en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante la administración del presidente Zedillo y que, posteriormente, se haría cargo de la PFP. Estos hombres de armas dedicados a la seguridad pública, finalmente optaron por la vida civil. Robledo se convirtió en el jefe de la Policía Preventiva del Estado de México, y Figueroa en el asesor de seguridad nacional de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Hay otros casos donde los hombres de armas en retiro o con licencia son invitados para hacerse cargo de la seguridad pública en los estados, como fue el caso del general Heriberto Salinas Altes en Guerrero. Lo relevante a destacar aquí es que estas decisiones no derivan de una política de la Secretaría de la Defensa Nacional, y tampoco se considera como una política institucional, sino que resultan invitaciones a título personal que se aceptan.

Ahora bien, lo cierto es que sin importar el estatus administrativo de vinculación con la institución castrense, el éxito o fracaso de su participación en el ámbito de la

seguridad pública se adjudica a la institución misma. Así, si son muchos o pocos elementos involucrados con la corrupción, no son el número o quiénes lo que importa, finalmente es el Ejército el que se está corrompiendo. Lo mismo sucede con el éxito o fracaso de la seguridad pública; no es el general “equis” o el almirante “ye” quien falló, fueron las fuerzas armadas. Este patrón se repite en el caso de los señalamientos de violaciones de derechos humanos o de abuso de autoridad. Ante esto, las fuerzas armadas se ven obligadas a distanciarse de los malos señalamientos, sobre todo a través de una política de comunicación social más audaz y trabajar para demostrar que dicha institución no va encubrir a nadie.

c) Problemas en las labores de inteligencia

Durante estos años, el aparato de inteligencia militar y civil agudizó sus desavenencias. La fragmentación, los liderazgos institucionales, la falta de un seguimiento estricto de las políticas de lucha anticrimen, las diferencias al interior del gabinete de seguridad nacional, entre otros factores, contribuyeron persistentemente en concentrar la información de manera encapsulada entre dependencias, dificultado su operación.⁵⁸ En este sentido, dada la insularidad con la que se conducen las fuerzas armadas, ¿cómo poder ponderar la capacidad de las mismas ante el problema de la inseguridad pública o del uso de inteligencia militar?; ¿cuáles son los costos de la compartimentación de la inteligencia civil versus la militar? Sabemos del pasado que la inteligencia civil tuvo un uso político para el control y permanencia del PRI-gobierno. Entonces, ¿cómo garantizar que esto no se replique en los ámbitos militares y termine por agrupar apoyos al interior de la institución castrense eventualmente capaz de definir la agenda de seguridad o emprender otras acciones?

⁵⁸ Entrevista personal.

Asimismo, es inevitable observar las resistencias del CISEN y su relación con las fuerzas armadas para colaborar en conjunto, pero además para estrechar un intercambio institucionalizado de información con la que se puedan identificar blancos del crimen organizado. Las resistencias se observan de ambos lados y son resultado de los objetivos políticos que persiguen quienes dirigen esas dependencias. Ejemplo de ello es la discusión de la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional (LSN) en enero de 2005, donde se mantuvo al margen de su discusión, diseño y aprobación a las fuerzas armadas. Desde el CISEN, en colaboración con dos senadores del PRI, la Ley de Seguridad Nacional buscaba darle cobertura institucional al CISEN ante el posible escenario de triunfo de la oposición de izquierda y la posibilidad de desmantelamiento del mismo (Arzt, 2004). Una vez puesta en marcha la vigencia de la LSN, su marco jurídico y operación paso a un papel secundario, ya que restaban escasos dos años para la implementación de la misma, y la estructura e instrumentos jurídicos de coordinación intersecretarial previstos en la ley pasaron a ser absorbidos por CISEN, hasta que se dio el cambio de administración.

e) Riesgos de corrupción, costos políticos

La expansión de la acción de los militares en el combate a la delincuencia organizada ha dado muestras también de cómo puede derivar en la descomposición de la institución castrense y, por ende, en la pérdida de su prestigio y legitimidad. Un ejemplo de los costos de su participación y de la capacidad misma de penetración de la delincuencia organizada fue el escándalo de la llamada “narcotropa”, donde se encarceló a 48 elementos del 65° Batallón de Infantería del Ejército destacado en Sinaloa.

Ahora bien, tanto el presidente Fox como el general secretario Vega García reiteraron que quien deshonrara al Ejército, sería puesto de inmediato a disposición de las autoridades. No obstante, de nuevo se observan las ambigüedades a la hora de la aplicación de la ley, porque estos elementos que claudican a la corrupción debieran ser juzgados por autoridades civiles y no en tribunales militares. Sin embargo, con excepción del arresto del general Jesús Gutiérrez Rebollo, los militares de alto rango que se han visto relacionados con asuntos del narcotráfico, han sido entregados en la gran mayoría de los casos a la justicia militar y no a la justicia ordinaria.

Para los militares, las infracciones a la ley por parte de sus elementos son consideradas como faltas a la disciplina militar y, por consiguiente, éstos deberán sujetarse al Código de Justicia Militar. Sin duda, esto es una forma de preservar su autonomía, reafirmar su independencia y de aislar del ámbito civil los mecanismos de sanción sobre los suyos. Esto le da una gran esfera de control a las fuerzas armadas y mantiene a los civiles fuera de ello (Pereira, Anthony, 2001). De aquí se desprende claramente el sostenimiento de una prerrogativa por parte de la élite militar para conservar el recurso de ser ellos mismos quienes “laven sus trapitos sucios en casa”, y aplicar una política de control de daños en términos de imagen y mensajes al interior de la institución castrense. Desafortunadamente, esta discrecionalidad da pie a la impunidad y a la falta de transparencia en el manejo de los casos de militares sospechosos de delitos contra la salud, corrupción o señalamientos por violaciones a los derechos humanos (Americas Watch, 2006).

Es evidente que los ejércitos tienen una considerable dificultad para abrirse al escrutinio público y estrechar su relación con los civiles. Por tanto, los civiles son

también particularmente responsables de que estos procesos se den, de que haya un conocimiento más considerable sobre la vida de las fuerzas armadas y que, a partir de dicha interacción, se configure el pacto cívico-militar. En abril de 2003, el periódico Reforma publicó que en los últimos seis años, 95 militares habían sido encarcelados o investigados por su presunta colaboración con los cárteles de la droga (Reforma, 14 de abril de 2003). Unas semanas después de esa publicación, un importante número de militares fueron detenidos y acusados de estar vinculados con el cartel de Osiel Cárdenas y Gilberto García Mena, el del Golfo. Estos elementos castrenses se suman a la lista de elementos de las fuerzas armadas señalados por tener nexos con la delincuencia organizada. No está claro cómo se les sanciona y qué tipo de castigos que reciben porque los procesos se siguen en el ámbito militar.

En suma, el proceso de militarización plantea riesgos políticos, con impactos en la relación cívico-militar en un contexto democrático. La evidencia demuestra que por lo que resta de los tiempos a mediano y largo plazo, las autoridades civiles de los tres órdenes de gobierno harán uso de la institución castrense. Pero mientras sea éste el modelo imperante sin un desarrollo articulado institucional de fuerza policial, dicha participación ira en demerito de la construcción de instituciones de seguridad acordes a los desafíos que enfrenta el país.

Que no quede la menor duda de que son los civiles los principales responsables en velar por la institucionalidad de las fuerzas armadas. La insularidad y autonomía con que conducen los asuntos militares debe ser de escrutinio público en un contexto democrático. Preservar la prerrogativa de insularidad va en demérito de la institución castrense y del control civil democrático que debe fincarse hacia los próximos años.

Reconociendo la profundidad de la crisis de inseguridad, se hace más imperativo modular la participación de las fuerzas armadas en dichas tareas y definir límites y controles a los procesos de reconstrucción policial en los gobiernos estatales y municipales. De persistir el patrón, lo que se observará es, como bien señala Pion Berlin, un avance en el uso de la fuerza militar aparejado con un aumento en concesiones, prerrogativas e influencia en la toma de decisiones, como un *quid pro quo* (2008, 213).

5.4 Las Fuerzas Armadas Mexicanas de cara a la sociedad

En la actualidad, las fuerzas armadas continúan siendo un misterio para la sociedad mexicana. Lo que vale la pena destacar en esta sección es que la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad, también ha sido resultado del uso político que los gobernantes han hecho al desplegarlas, a sabiendas del gran reconocimiento social y de prestigio nacional que gozan. Esto se observa en distintas encuestas de opinión, donde la confianza en el Ejército sólo es antecedida por instituciones como las universidades o la Iglesia, cuya credibilidad en nuestra sociedad es muy alta.

Cuadro 8
Confianza en las instituciones mexicanas

¿Cuánta confianza le tiene usted a:	
Ministerio Público	40%
Procuraduría General de la República	40%
Policía	32%
Ejército	53%
Noticias de la radio, televisión y medios impresos	62%
Tres de cada 10 ciudadanos expreso tener en alto su reconocimiento por las fuerzas armadas. Contrasta con la poca confianza o desconfianza que les causan los partidos políticos. Para la mitad de los encuestados, estos expresaron no tener nada de confianza en los partidos políticos.	

Fuente: *Milenio*, 5 de diciembre del 2000 “La Iglesia católica y el Ejército se llevan las palmas”.

Cuadro 9
Percepciones de la sociedad con relación a las Fuerzas Armadas

Institución (por la que los encuestados expresaron (mucho o bastante confianza)	1981	1990	1994	1997
Fuerzas Armadas	48.1%	47.0%	48.05%	71.0%
Policía	31.4%	32.0%	25.0%	42.3%
Gobierno Federal	23.0%	28.2%	37.0%	50.0%

Fuente: (Grayson, George, 1999, 73).

Encuesta de opinión realizada por Diario Milenio

1) Cuanta confianza le tiene usted a:

Ministerio Público 40%

Procuraduría General de la República 40%

Policía 32%

Ejército 53%

Noticias de la radio, televisión y medios impresos 62%

Tres de cada 10 ciudadanos expresó tener en alto su reconocimiento por las fuerzas armadas. Contrasta con la poca confianza o desconfianza que les causan los partidos políticos. Para la mitad de los encuestados, estos expresaron no tener nada de confianza en los partidos políticos.

Fuente: (Milenio, 5 de diciembre de 2000).

67 por ciento de los mexicanos entrevistados opinaba de manera favorable hacia el Ejército

La aceptación entre los ciudadanos es de 85 por ciento en el combate al narcotráfico y el conflicto de Chiapas, indican los resultados de una encuesta por Internet levantado por SEDENA.

Fuente: (El Universal, 10 de octubre de 2001).

Encuesta de Secretaría de Gobernación

En una escala del 1-10 como califica a las siguientes instituciones

Institución	Calificación
Universidades públicas	7.92
Comisión Nacional de Derechos Humanos	7.49
Fuerzas armadas	7.37
Maestros	7.31
Iglesia	6.60
Partidos políticos	5.47
Organizaciones sociedad civil	5.26
Policía	4.48
Diputados Federales	4.46

Fuente: (Arzt, 2007).

Aunque los datos anteriormente plasmados no son comparables y son cifras aisladas en tiempo y espacio, sí aportan una constante: las fuerzas armadas adquieren una calificación elevada de reconocimiento por parte de la sociedad. Sin duda, el Ejército goza de un considerable reconocimiento social porque, a diferencia de la policía —a quien de manera cotidiana suple en sus tareas—, la presencia de los militares en el pasado histórico de México, con excepción de los eventos sociales como los de 1968 y 1971, o su más reciente involucramiento en las tareas contra el narcotráfico, sus actividades se han mantenido al margen en centros urbanos. La mayoría de la población en México, salvo aquella ubicada en los centros rurales, no llega a tener un contacto cotidiano con los militares. Incluso, como lo han mostrado distintas organizaciones de derechos humanos, en las zonas rurales el prestigio de las fuerzas armadas no es tan amplio.

Conforme avance el papel del Ejército en tareas de seguridad pública y esta institución incremente su contacto con la sociedad en centros urbanos, se encontrará sujeta a más presiones y deberá ser mucho más sensible a las medidas y previsiones que debe tomar por los riesgos de afectar a individuos que no estén involucrados en la cadena

del crimen organizado. La simple tarea de establecer mecanismos como los retenes, el control y revisión de vehículos, los patrullajes y las atenciones a las llamadas de auxilio, expondrán más a las fuerzas armadas a tener un contacto directo con la población.

Pion-Berlin ha señalado que entre mayor es la dificultad para resolver problemas como el de la inseguridad, mayores serán las posibilidades de que los civiles llamen a los militares para resolverlo. México no será la excepción (2008, 563). Los militares han expresado que seguirán en la lucha contra el crimen organizado porque es una orden política, pero esta directiva conlleva riesgos y alcances de los cuales los civiles serán los únicos responsables de que no construyan un saldo negativo, ni para la sociedad en lo referente a la protección a su integridad, ni para la institución castrense en términos de estar expuestos a la corrupción o en detrimento de sus procesos de profesionalización y modernización comentados con anterioridad (El Universal, 14 de octubre de 2004).

Es indispensable entender que los desafíos de seguridad se han diversificado considerablemente. Cada día más se pone en un elevado riesgo a la sociedad en su conjunto porque las fuerzas policiales o militares deben desactivar, prevenir, disuadir o combatir los nuevos y veloces fenómenos de la criminalidad organizada. Este capítulo hizo un recorrido por el estado que guarda la seguridad pública, y cómo su carencia de institucionalización e histórico abandono por los gobernantes exhibió a los órganos del Estado como rebasados para atender dicha obligación constitucional, poniendo al gobierno en la necesidad de utilizar crecientemente a las fuerzas armadas. Esto planteó una redefinición de los parámetros y límites de la relación cívico-militar en un contexto democrático.

Pion Berlin reconoce que no existen elementos en la actualidad para considerar que la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil está en jaque (2008, 562). En el caso mexicano, la expansión de la participación del aparato castrense en tareas de seguridad pública no se ha traducido necesariamente en un incremento en el poder político de los militares. Tampoco se le ha otorgado al Ejército un derecho de veto dentro de la toma de decisiones políticas, ni la prerrogativa de desplazar o designar a líderes políticos (Idem). Lo que importa al final del día es ¿quién decide? Si es el poder civil quien define los límites de las labores de los militares en funciones para coadyuvar en materia de seguridad pública, entonces será este poder el principal responsable de los alcances de las acciones militares. Caso contrario sería si los militares fueran quienes desarrollan, deciden y ejecutan la política de seguridad pública, sin que ésta haya derivado de una directiva civil. La autoridad única en esto debe ser la civil, y en el examen hecho sobre el caso en comento, ha sido el poder civil quien ha marcado las políticas de seguridad y el papel de las fuerzas armadas.'

5.5 Las fuerzas armadas en la esfera internacional

El desempeño de las fuerzas armadas mexicanas en la esfera internacional tiene un historial muy limitado. De hecho, una distinción importante entre el Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, es que esta última se ha caracterizado por tener una visión más amplia del mundo, a diferencia de las otras dos fuerzas. La capacitación y profesionalización de la Armada lleva implícito un despliegue de sus fuerzas en el exterior, y ello por definición la distingue del Ejército y Fuerza Aérea. La Marina va por

los mares y entra en contacto con realidades diversas, pluralidades culturales y políticas a las que las otras dos armas tienen posibilidades muy limitadas por sus tareas.

En 2002, se suscitó una tensión entre el Senado de la República y el entonces secretario de Marina, almirante Peyrot. Al seguir una estricta interpretación de parte de los integrantes del Legislativo, el Ejecutivo estaba obligado a solicitar la autorización de la salida a aguas internacionales de las embarcaciones, incluso cuando esas hicieran ejercicios de entrenamiento y capacitación con otras armadas internacionales. Hasta ese momento, nunca se había cuestionado por parte de los legisladores la autorización o no. El propio almirante secretario le respondió a los legisladores señalando lo siguiente: “[en última instancia] quien decide si las escuadras salen o no del territorio nacional es el comandante supremo de las fuerzas armadas, Vicente Fox”. (El Universal, 29 de mayo del 2002). Según la interpretación de las fuerzas armadas, la autorización del Senado se hace efectiva cuando los efectivos militares salgan con propósitos bélicos, o a consecuencia de una declaración de guerra. De acuerdo al artículo 76 constitucional, son facultades exclusivas del Senado: “Autorizar para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas”. Este episodio tuvo un impacto sobre la relación de las fuerzas armadas con el Legislativo. Las divergencias en la interpretación habrían causado gran sorpresa por parte de las fuerzas armadas, quienes percibían una excesiva intervención en su vida y desarrollo profesional, al ser cuestionadas sobre la oportunidad o no de que salgan a prepararse con otros pares internacionales. Al final, el altercado quedó zanjado cuando la SEMAR dio a conocer el número de prácticas y ejercicios que se realizaban.

Ahora bien, dos temas más que reflejan la aproximación por parte de las fuerzas armadas a la escena internacional son: a) su despliegue para formar parte de los contingentes de fuerzas de paz de Naciones Unidas (casco azul); y b) su despliegue para atender desastres naturales y brindar ayuda humanitaria en el exterior. Sobre el primer punto, la participación de efectivos mexicanos en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) siempre ha sido rechazada por parte de la SEDENA. El primer incidente en este respecto quedó consignado en la reseña de Proceso (19 de febrero de 1979), donde se señala que en marzo de 1978, el canciller Santiago Roel García recibe la petición del entonces secretario general de la ONU, Kurt Waldheim, sobre el envío de un batallón mexicano en apoyo a las fuerzas de paz enviadas a Líbano. Roel García respondió afirmativamente a la solicitud, confirmada incluso por el embajador de México ante la ONU, Francisco Cuevas Cancino. Sin embargo, el secretario de Relaciones Exteriores había omitido hacer las consultas respectivas con las fuerzas armadas y el propio presidente López Portillo tuvo que hacer una declaración oficial aclarando que no se enviarían tropas al Medio Oriente.

El segundo momento de importante tensión cívico-militar en el rubro de la participación de las fuerzas armadas en operaciones de la ONU, fue cuando el presidente Carlos Salinas de Gortari pretendió dar apoyo a Estados Unidos en la crisis internacional por la invasión de Irak a Kuwait. De nueva cuenta, el Ejército hizo sentir su malestar, al cual se sumaron voces dentro del PRI. Una tercera ocasión que se presentó esta clase de diferendo fue durante la administración Fox. En aquella oportunidad, la subsecretaria de Relaciones Exteriores para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Patricia

Olamendi, presentó a discusión pública ante la Cámara de Diputados el examen de la posibilidad de la participación formal de las fuerzas armadas mexicanas en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el mando conjunto de las Naciones Unidas. Olamendi compartió con los legisladores que México era entonces el décimo país con mayor suma de contribución de recursos a la ONU y que dar un paso hacia la posibilidad de desplegar fuerzas castrenses al exterior en ejercicios de misiones de paz, proporcionaría puntos adicionales de prestigio y poder al país dentro del seno de la organización multinacional (Proceso, 30 de julio de 2005). Sin embargo, la reacción de los militares no se hizo esperar. El vocero de la Presidencia, Rubén Aguilar, se encargó de atajar cualquier discusión o acción en esa dirección, al señalar que los efectivos castrenses mexicanos no participarían de momento en ninguna misión de paz de la ONU (Idem). El altercado fue tan grave que propició la renuncia de Olamendi.

Lo anterior confirma que las fuerzas armadas en México son quienes aún definen los tiempos y formas de su participación en el ámbito externo. En el mejor de los casos, no aceptarán ningún despliegue sin antes no haber sido consultados sobre el tema. Se aprecia que cuando este tema ha surgido, no habido contactos previos de las autoridades civiles con los mandos militares. Esto es percibido por el Ejército como una acción civil unilateral, lo cual, en cierto sentido, violenta una especie de pacto tácito en la relación cívico-militar.

Ahora bien, existe otro ámbito dentro del cual la aproximación a la esfera internacional por parte de las fuerzas armadas es abierta e, incluso, sistemáticamente utilizada: su despliegue para tareas de ayuda humanitaria. De acuerdo con información pública, las fuerzas armadas han asistido a otros países, en su mayoría de América Latina

y el Caribe, cuando ha habido crisis derivadas de fenómenos meteorológicos o cataclismos. Los auxilios a la población civil se hacen en función al plan DN-III utilizado en México, el cual es la base de las operaciones y acciones de coordinación con los diversos actores involucrados en la protección de las poblaciones vulnerables.

De hecho, durante el sexenio foxista acaeció uno de los acontecimientos más significativos en la historia del despliegue de elementos castrenses mexicanos en el exterior. En 2005, en un hecho sin precedente, el presidente Fox envió a las fuerzas armadas a territorio estadounidense a raíz de los catastróficos eventos del huracán Katrina que azotó al Golfo de México. Las fuerzas armadas mexicanas estuvieron realizando acciones de apoyo a la población civil del 8 al 26 de septiembre en zonas del estado de Texas, primordialmente. La prensa tanto en México como en la Unión Americana se refería a esta operación, con un matiz de broma por supuesto, como una reconquista de los mexicanos de los territorios cedidos a Estados Unidos tras la guerra de 1846-1848.

Cuadro 10

Despliegue de las fuerzas armadas en tareas de ayuda humanitaria en América Latina y el Caribe durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox (1996-2005)

Año	País (es)
1996	Cuba Costa Rica Ecuador El Salvador Nicaragua
1998	Bolivia El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua

	República Dominicana
1999	Colombia Venezuela
2000	Guatemala
2001	Belice El Salvador Honduras República Dominicana
2004	Haití Jamaica
2005	El Salvador Estados Unidos de América

Cuadro 11
Despliegue de las fuerzas armadas
en tareas de ayuda humanitaria con Vicente Fox fuera del hemisferio
occidental

Año	País
2004	Irán
2006	Indonesia

Fuente: Compilación hecha por autora con información de www.sedena.gob.mx

La participación de las fuerzas armadas mexicanas en el ámbito internacional sigue siendo una importante asignatura pendiente dentro de la relación cívico-militar. Es necesario trabajar a favor de un entendimiento correcto del potencial desempeño de los militares de México en labores de ayuda humanitaria y operaciones de paz.

A pesar de los avances recientes en el tema, el despliegue de las fuerzas armadas al extranjero sigue siendo un asunto *tabú*. No obstante, la participación de militares

mexicanos en la atención humanitaria tras desastres naturales en el exterior ha traído experiencia invaluable para ellos. Esto es algo que los mismos mandos castrenses deberán evaluar atentamente en los próximos años y, de considerarlo pertinente, abrirse más a estas opciones y coadyuvar en la generación de un marco legal adecuado que respalde a cabalidad esta clase de acciones. No sólo las fuerzas armadas saldrían beneficiadas, sino también el prestigio internacional de México.

Chapter 6: Conclusión y prospectiva

Durante el periodo de hegemonía del PRI, los militares fueron un pilar del sustento del régimen autoritario. Dado el contexto histórico revolucionario, existía un pacto cívico-militar garantizando la supremacía civil, pero basado en un principio de respeto a la autonomía militar. Sin embargo, la transición democrática iniciada en la década de 1970 con la incorporación de los partidos de oposición y el resquebrajamiento del régimen hegemónico con la escisión del PRI en 1987, cambiaron las condiciones institucionales de la relación cívico-militar. Una década más tarde, el PRI perdería el control de Congreso con el triunfo de la oposición y se observaría una constante descentralización del poder político hacia los gobernadores, tornándose éstos en feudos locales o regionales.

A lo anterior se suma un contexto de ascenso en la violencia originada por el crimen organizado, en particular el narcotráfico. La violencia derivada del narcotráfico comienza a ser un elemento fundamental dentro del fenómeno de la inseguridad pública, paralizando por su penetración a las estructuras policiales, afectando incluso la atención mínima en la provisión de la seguridad cotidiana. Los cuerpos policiacos tradicionalmente utilizados para someter a los opositores o regular la delincuencia local, pasan a formar parte de las estructuras criminales a cambio de dinero y seguridad. La democratización política en México no se ve acompañada de un proceso de institucionalización de su aparato de seguridad acorde a los de un Estado moderno, en donde se ofrece estabilidad laboral, sentido de identidad, beneficios sociales y movilidad social. Por el contrario, el aparato de seguridad y procuración de justicia tanto a nivel federal como local permanece carente de procesos de profesionalización, salarios dignos,

reconocimiento social y, sobretodo, de protección social para quienes realizan las tareas de salvaguardar la seguridad de sus comunidades. Las únicas dos estructuras del Estado mexicano que cuentan con los procesos de institucionalización descritos anteriormente son el Ejército y Fuerza Aérea y la Armada de México, referidas en este trabajo de manera indistinta como fuerzas armadas. Es importante recordar que el estudio no hace una referencia distintiva y específica sobre el desarrollo del pacto cívico-militar en relación a los dos servicios militares. Esto es porque no se observó diferencia sustancial que ameritará una mención y análisis separado. Además, la participación de la Armada en tareas de crimen organizado, específicamente de combate al narcotráfico ha sido muy menor (al menos en el periodo que se estudia aquí) por su tipo de despliegue y capacidad para operar más allá de la línea costera. Empero, cabe indicar que entre los primeros elementos castrenses llamados a formar parte de la PFP sí hubo un contingente de efectivos de la Armada, aunque muy pequeño comparado con los elementos del Ejército.

Ahora bien, es inevitable suponer que si las condiciones de violencia e inseguridad continúan en aumento, el Ejecutivo federal echará mano de todos los recursos a su alcance para mitigar a la criminalidad organizada. En este sentido, podría tratarse en otro estudio examinar si existe en México el marco jurídico apropiado que permita el despliegue de la Armada más allá de la línea costera y las aguas que protege, y más importante aún, el impacto que ello produciría no sólo en la relación cívico-militar, sino en la interinstitucional entre el Ejército y la Armada. Tradicionalmente, México preserva una clara división de tareas de seguridad y defensa nacional, correspondiendo la seguridad interior y su despliegue al Ejército, mientras que la Armada resguarda puertos, aguas y costas.

En el marco del proceso de democratización, las funciones de los militares se modificaron de manera sustancial. En la década de 1950 el Ejército realizaba actividades de vigilancia rural y, en menor grado, colaboraba en el ámbito urbano. A finales del decenio de 1960 y a lo largo del de 1970 se ocupó a las fuerzas armadas principalmente en operaciones de contrainsurgencia. Para principios de la década de 1980, las funciones de los militares comenzaron a expandirse hacia operaciones anti-narcóticos, el resguardo del sureste del país como respuesta a la inestabilidad política en Centroamérica, así como para salvaguardar los yacimientos petroleros. En cuanto a las operaciones anti-narcóticos, éstas fundamentalmente se concentraban en la erradicación cíclica de cultivos de marihuana y amapola y, hacia finales de la década de 1980, en la intercepción aérea de los medios de transporte utilizados por los grupos criminales. Esto último se llevaba a cabo con esfuerzos coordinados entre autoridades mexicanas, estadounidenses e, incluso, colombianas.

Ahora bien, para 1994 los militares tuvieron que encargarse de controlar el levantamiento zapatista. La apuesta salinista por la modernización del Estado mexicano a través de su inserción en el sistema económico internacional, dejó a un lado una política integral de atención a los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad: los indígenas. La insurrección zapatista tuvo un significado político de proyección internacional sin que necesariamente haya implicado un peligro de índole militar. La sublevación del zapatismo no puso en peligro la integridad del Estado mexicano, aunque sí exhibió las asimetrías de la distribución de la riqueza en el país, así como la profunda pobreza prevalente en vastas áreas de México. En materia de la relación cívico-militar, el movimiento insurgente creó importantes tensiones políticas porque la esfera militar buscó

la supresión completa de la rebelión. No obstante, las autoridades civiles no lo permitieron y optaron por mantener la batuta del control de la crisis. Entre las medidas emprendidas en este respecto destacó el envío de un comisionado gubernamental por la paz. Esta actitud de negociación se privilegió debido a que, ante los ojos de la comunidad internacional en especial, habría sido inaceptable una acción en la dirección sugerida en su momento por los militares.

Si bien las fuerzas armadas comenzaron a tener un papel cada vez menor en el control de la crisis zapatista, éstas vieron un incremento en su injerencia y participación en un asunto con un potencial destabilizador bastante más alto que el de la rebelión indígena de 1994: el crecimiento del crimen organizado. En los albores de la administración Zedillo, se empezó a encomendar a los militares algunas misiones enfocadas en atender la precariedad de las fuerzas de seguridad del Estado. Ejemplo de ello es el caso descrito en el capítulo 3, el cual hablaba de la estrategia del procurador Lozano Gracia para establecer una línea de protección sobre la estructura delegacional de la PGR en Chihuahua con la presencia de efectivos militares. Tal como se señaló, el ejercicio resultó poco exitoso, ya que la criminalidad logró penetrar y corromper a esas fuerzas especiales y, a la postre, fue necesario removerlas de sus funciones y dar marcha atrás al plan. Este fue el primer ejercicio abierto que se practicó con la intención de sustituir civiles por militares en un experimento por buscar mitigar la capacidad corruptora de las organizaciones criminales y disminuir los efectos de la violencia derivada de ello.

El caso de Chihuahua era emblemático por varias razones. En ese momento, dicho estado era gobernado por el Partido Acción Nacional, y el procurador general de la

República era de extracción panista. La violencia e inseguridad en Chihuahua era elevada, no sólo en términos de tráfico de drogas, pero también en aspectos de seguridad local, es decir, la incidencia de delitos del fuero común. Los números de mujeres asesinadas, en particular en las inmediaciones de la fronteriza Ciudad Juárez, ya trascendían fronteras por la impunidad de quienes habrían cometido estos crímenes y la ineficiencia de las autoridades en las investigaciones correspondientes.

Se argumenta que la intervención militar en la arena política es resultado de la incapacidad de las elites civiles para construir y consolidar instituciones políticas estables, pues la estabilidad de las relaciones cívico-militares depende en gran medida del grado de institucionalización alcanzado en ambos ámbitos. Ahora bien, en teoría, se prescribe la intervención militar en tareas del ámbito civil cuando la institucionalización de los militares es relativamente mayor a la de los partidos políticos y de otras instituciones civiles. En México, esta sugerencia teórica se puso en práctica justo en la etapa más primaria de la transición democrática. Así, en un contexto de mayor pluralidad y mayor presión política, el presidente Ernesto Zedillo redefine el componente de intervención de las fuerzas armadas ante la crisis de inseguridad y lucha antinarcóticos. A pesar de que los resultados exitosos de dicha estrategia no eran claros, el presidente Fox decidió continuar con la receta e, incluso, ampliarla. Esto se debió principalmente a la ausencia de una alternativa o plan integral para el combate a la delincuencia. Lo paradójico es que, conforme el aparato castrense se fue involucrando más en estas labores, el crimen organizado no cedió, las instituciones civiles tendieron a debilitarse más desde el nivel municipal, y la posibilidad de emprender una solución sin la fuerza de los militares se hacía cada vez más inviable.

Es evidente que la extensión de las fuerzas armadas exhibe una consistente debilidad institucional de un Estado incapaz de consolidar autoridades civiles que vean más allá de su administración sexenal —para la Federación y las entidades que la integran— o trianual —en el caso de los municipios— y que se comprometan a construir y desarrollar los servicios de seguridad pública, los cuales son su obligación constitucional. Las autoridades estatales y municipales han hecho poco o nada por construir el aparato de seguridad pública que sus territorios políticos demanda. A esta realidad se suma que, al menos hasta años recientes, en las contiendas electorales el tema de la seguridad, aunque ocupa un lugar primordial y genera grandes promesas desde la retórica de los candidatos, no fue un factor decisivo en la definición de los ganadores en los diversos procesos comiciales de los últimos 15 años. Asimismo, los estados y municipios tienden a pasar las responsabilidades de lucha contra la delincuencia organizada a la Federación. Esto propicia la falta de rendición de cuentas para los niveles primarios de gobierno, al tiempo que se elevan los costos políticos para las autoridades federales. Paradójicamente, la pluralidad política exacerba la dificultad de coordinación, confianza y efectividad en el combate a la criminalidad organizada, y brinda un espacio amplio para la penetración delincinencial sobre los circuitos políticos y de protección social.

De acuerdo con la teoría, una condición necesaria de gobernabilidad democrática es que las organizaciones militares y de policía puedan estar sujetas al control civil. La supremacía civil se refleja en la capacidad de un civil, democráticamente electo, para conducir la política general sin la interferencia de los militares; definir los objetivos y la organización general de la seguridad y defensa nacional; formular y conducir la política de seguridad y defensa nacional; y supervisar la puesta en marcha de la política militar.

Lo anterior se vuelve complicado cuando el cambio en el equilibrio cívico-militar no es producto de una reforma institucional, ni de una deliberación pública donde se precisan los nuevos centros de poder político en el marco de un sistema federal.

En ausencia de mecanismos institucionales del ámbito civil para el control sobre los militares, como es contar con un cuerpo de civiles que pueda dar forma a una política de defensa ó líderes de opinión ó académicos que den una opinión informada sobre la vida interna de las fuerzas armadas en México, se podría estar obstaculizando la posibilidad de avanzar hacia la consolidación democrática del país. Tras el proceso de incorporación sustantiva de las fuerzas armadas a las tareas de seguridad pública, donde han ido más allá de su esfera de influencia al tener el control y ejecución de la política criminal federal, los militares han venido adquiriendo una mayor independencia. Esta tendencia ha fomentado que los civiles, especialmente alcaldes y gobernadores, sin importar su signo político, declinen la supremacía civil ante los militares en la provisión de seguridad pública.

En suma, desde la década de 1990 se fue dando una paulatina descomposición del aparato civil de seguridad nacional y pública, lo que provocó que la élite gobernante decidiera asignar a los militares puestos de mando e influencia en este último rubro. Esto tuvo como consecuencia una mayor intervención de las fuerzas armadas en el diseño de los enfoques del combate a la delincuencia organizada. Indudablemente, la designación de un militar al frente de la Procuraduría General de la República (PGR) en el primer gobierno no emanado del PRI desde 1929, el del panista Vicente Fox, resulta muy significativo en este proceso de transición a la democracia. A partir de 2000, se observa una creciente militarización del aparato de seguridad nacional sin que medie un

entendimiento preciso de los costos políticos para las fuerzas castrenses y, mucho menos, para la calidad democrática de México.

¿Hasta qué punto el emergente régimen democrático, presionado por la exigencia del problema del narcotráfico y la inseguridad, va abriendo espacios de debilitamiento institucional para ceder ámbitos de las instituciones de seguridad al control militar y no aparejar esto con un control civil democrático? Si el control civil sobre los militares es un proceso definido por la influencia e intercambio relativo entre las autoridades civiles y militares, hay que evaluar el control civil existente, qué tan bien funciona, y si es suficiente para la gobernabilidad democrática. Aquí se torna clave ubicar quién preserva el control de la toma de decisiones en las políticas contra el narcotráfico e inseguridad, y hasta qué punto, aún cuando se escala la presencia de elementos de las fuerzas armadas en el ámbito de la seguridad civil, éstos responden no necesariamente a un interés de expansión propia, sino a una directriz del propio Ejecutivo civil. Una vez que las fuerzas armadas ocupan los distintos ámbitos de la seguridad civil y de inteligencia, se derivan dos cuestiones: la primera, los militares comienzan a ejercer una influencia en el proceso de toma de decisiones sobre las estrategias a seguir; y segundo, estos oficiales comienzan a ser expuestos a políticos civiles y a incrementar sus relaciones sociales.

También existe un entendimiento conceptual sobre la militarización que está altamente relacionado con los procesos de autoritarismo y violación a los derechos humanos, en el cual va implícita la asimetría de poder político e incluso económico con respecto a los civiles y, por consiguiente, de pérdida de supremacía y control civil. En el caso mexicano, la militarización se define como el proceso paulatina de introducción de la presencia militar en estructuras civiles de la seguridad, no necesariamente decidido por

el actor militar. Es importante recalcar que la implementación de esta estrategia fue resultado de decisiones coyunturales que supuestamente responderían de manera temporal a los intereses de los civiles.

Es indispensable comprender que el uso de los militares por parte de los civiles durante estas etapas de inseguridad, ha provisto a los segundos de legitimidad y credibilidad, por la profunda desconfianza y penetración de la corrupción en las fuerzas policiales locales y federales. En este sentido, incluso cuando ha habido un esfuerzo por la autoridad civil de cambiar las condiciones de las fuerzas policiales, éstas son acciones que definen su temporalidad en términos de la administración en turno y, en la mayoría de los casos, los procesos de transformación institucional no se ven consolidados ya que, al ingresar una administración nueva, las autoridades entrantes tienden a deshacer los proyectos anteriores y poner en marcha los propios. Esta conducta es cíclica y obstaculiza cualquier esfuerzo por concretar políticas de mediano y largo plazo en todos los rubros y responsabilidades de gobierno incluido, por supuesto, el de la seguridad.

Otro elemento de conflicto en las relaciones cívico-militares en México, es que las fronteras jurídicas entre seguridad nacional y pública nunca se delimitaron debido a la lógica misma del funcionamiento del aparato de seguridad para monitorear y reprender a la oposición. Las fuerzas policiales en México no fueron provistas de un adoctrinamiento de servicio al ciudadano, sino de una visión extensiva del poder político en turno. El desgaste institucional derivado de ese uso se vio cristalizado en la administración del presidente Salinas. En ese contexto, Zedillo intentó recuperar la credibilidad de la PGR al nombrar como su titular a un miembro de la oposición panista. No obstante, el mero cambio de mandos no fue suficiente ante los intereses políticos dentro y fuera del sistema

de procuración de justicia, en particular si se toma en cuenta que, todavía en esa época, todo triunfo de la gestión panista al frente de la institución, sería visto como un índice de debilitamiento en detrimento del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Durante los dos sexenios tratados en el periodo 1994-2006, se observa claramente cómo hay una incapacidad institucional para tratar el problema de la seguridad pública y atender y mitigar los efectos de la delincuencia organizada. Zedillo comienza a hacer un uso más recurrente de las fuerzas armadas con el fin de complementar los esfuerzos y responsabilidades de seguridad pública. Sin embargo, a esta tarea no se sumaron en el proceso de transformación las fuerzas locales. Lo que sucedía con las fuerzas policiales locales es que eran utilizadas esporádicamente y, una vez que la comunidad o municipio recuperaba grados de tranquilidad razonables, los elementos castrenses eran retirados sin haber mediado algún tipo de programa de colaboración interinstitucional para adiestrar a los cuerpos de seguridad que se quedarían a cargo de dicha plaza.

El contexto político anterior al periodo de estudio es esencial para entender la inserción de fuerzas militares a fin de suplir las funciones civiles de seguridad pública. El sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) estuvo caracterizado por un severo desgaste de la situación económica y política del país. En general, Salinas tuvo un manejo poco transparente de la política interna que sería evidenciado por la gran cantidad de denuncias del PRD sobre actos relacionados con la muerte, desaparición y persecución de varios de sus miembros ocurridos durante su sexenio. Además, en los últimos meses del gobierno, la atmósfera política se veía aún más enrarecida con los asesinatos del arzobispo de Guadalajara, Juan Jesús Posadas Ocampo (mayo 1993), del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio (marzo 1994), y del secretario general del PRI, José Francisco

Ruiz Massieu (septiembre 1994), así como por el levantamiento indígena encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en enero de 1994. Estos son parámetros para marcar la inestabilidad del esquema de seguridad del gobierno salinista, el cual contó entre sus filas a cinco titulares distintos al frente de una de las principales instancias de seguridad: la Procuraduría General de la República (PGR). Esta institución fue objeto de severos escándalos internos que, relacionados con la penetración y el alcance del narcotráfico en su estructura, además de las constantes denuncias sobre abusos cometidos por agentes de la Policía Judicial Federal, nulificaron la credibilidad y legitimidad de la procuraduría.

En 1994, México experimentó varios acontecimientos que significaron un punto de inflexión en los rubros de la economía, la política y la estabilidad social. El primero de enero de ese año ocurrieron dos hechos fundamentales en la configuración del entorno político y económico del país. Primero, entró en vigor el tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que simbolizó la inserción plena de México en los procesos económicos globales interdependientes, en particular, con su estrecha vinculación con Estados Unidos. Segundo, apareció en escena el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en la región de los Altos de Chiapas.

Las consecuencias de estos dos acontecimientos pueden analizarse desde dos perspectivas: internacional y nacional. En el ámbito internacional, el mayor dinamismo del intercambio comercial y humano también abría una ventana de oportunidad a actividades criminales como el tráfico de personas, de armas y de drogas. En el ámbito interno, el EZLN aparecía como una guerrilla que declaraba la guerra al gobierno mexicano, a quien acusaba, entre otras cosas, de opresión y discriminación contra los

pueblos indígenas mexicanos. Cabe aclarar que aunque el EZLN nunca puso en jaque la permanencia de las autoridades gubernamentales, sí creó expectativas negativas en términos de política interna que, paradójicamente, ayudaron al PRI a consolidar la candidatura de Ernesto Zedillo. En otras palabras, el surgimiento del EZLN generó en la arena electoral desconfianza de los ciudadanos en entregar el poder presidencial a una fuerza política distinta al PRI para manejar a una guerrilla que, en ese momento, se percibía como un factor desestabilizador en la vida social y política de México.

El fortalecimiento de los vínculos económicos con Estados Unidos, la redefinición de las prioridades del aparato de seguridad nacional, el debilitamiento del sistema político de partido de Estado y, en mucho menor medida, la aparición del EZLN constituyeron elementos suficientes para explicar el inicio del reforzamiento gubernamental del aparato burocrático de seguridad. Sin embargo, durante el proceso, este mismo aparato compuesto tanto por civiles como por militares se vio penetrado por las fuerzas de la delincuencia organizada, en una clara y alarmante manifestación del poder del narcotráfico.

Así, ante la predominante percepción de colusión entre el poder político priísta y el crimen organizado, la corrupción, el uso político de la aplicación de la ley, la profunda ineficiencia para atender el problema de inseguridad pública, y la ya desmedida impunidad, se combinaron como factores importantes para que el presidente Ernesto Zedillo decidiera invitar al gabinete de seguridad a un hombre de la oposición, Antonio Lozano del PAN. Zedillo se encontraba en una posición en la cual debía abrirse nuevos márgenes de maniobra para poder recobrar algún grado de confianza entre la sociedad y la élite respecto al uso y manejo del aparato de seguridad nacional.

También, en este sentido, el presidente Zedillo anunció la promoción de una serie de reformas para intentar cambiar la estrategia del aparato de seguridad nacional: concedió al Senado la facultad de ratificar o no el nombramiento del procurador general y se creó la figura del Consejero Jurídico de la Presidencia. Estas dos medidas constituyen los pilares en la construcción de una mayor independencia del Ministerio Público al, por un lado, quitarle a la PGR el papel de juez y parte en los asuntos del gobierno federal y, por otra parte, otorgar el poder a la consejería jurídica para tratar los asuntos legales del Ejecutivo y emprender el desarrollo de reformas legislativas otorgándole independencia al procurador general en la persecución de los delitos.

Al concluir la presidencia de Zedillo, la penetración del narcotráfico en las esferas más altas de la seguridad era muy evidente. Sin duda, este nivel de infiltración del crimen organizado en la estructura de seguridad reforzó la desconfianza popular en las autoridades y levantó sospechas sobre la eficacia y efectividad de las medidas anunciadas tanto por el presidente Zedillo y emprendidas por sus subalternos. Cabe hacer mención que fue durante esta administración que se promovió la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO), instrumento que le aportó novedosas herramientas jurídicas para atajar el poder de las organizaciones criminales. De igual manera, el avance del fenómeno de los secuestros obliga a dicho gobierno a reorganizar las capacidades federales y crea tanto la subsecretaría de Seguridad Pública dependiente de la Secretaría de Gobernación como la Policía Federal Preventiva. Esta reorganización de finales de la década de 1990, partía del supuesto de un esquema operativo de régimen hegemónico desde la Federación. Incluso, con la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) y del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP), simplemente se

afianza la dependencia de los estados a los recursos federales en materia de seguridad pública. Esto sin tomar en cuenta cómo la misma pluralidad política habría invertido la pirámide sobre el control de la criminalidad organizada. La capacidad de coordinación y la voluntad política para colaborar entre los distintos niveles de gobierno, estaría sujeta a los intereses y beneficios de quien estuviera en el gobierno en turno.

Antes de 1997, el presidente de la República era el único responsable de la designación tanto del jefe de la policía como del procurador de justicia en el Distrito Federal, sede de los poderes federales. En este sentido, en junio de 1996, el presidente nombra a un general en activo, Enrique Salgado Cordero. Su llegada a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal era resultado de una larga lista de generales que le habían antecedido. Pero la llegada de los mismos era más un resultado de las relaciones políticas que estos mismos sostenían con la clase priísta y no era interpretado como un avance de la institución armada. De acuerdo con Ibarrola, en 1996 el coronel Ramón Isidro Ortega Cardoso Salinas, comandante del 19º Batallón de Infantería con sede en Petatlán, Guerrero, declaró que “todavía no existe inseguridad tan grande que haya rebasado o esté fuera de control de la autoridad civil donde el ejército tenga que intervenir. El hecho de poner militares en determinados mandos policiacos es una cuestión particular del gobierno, más no del instituto armado” (Ibarrola, 2003, 50).

El crimen organizado comienza a construir nuevos circuitos de protección policiaca que ya no necesariamente tendrían que pasar por la Federación, sino que consistirían en el control de la policía local y/o estatal. Conforme avanza este proceso de transformación se ignora el análisis del complejo fenómeno de la criminalidad organizada y cómo se comienzan a esfumar las fronteras entre lo que corresponde al fuero común

con respecto a los delitos del fuero federal. Además, aun cuando ya esta administración contaba con un instrumento jurídico valioso como lo es la LFCDO, el procurador Madrazo, sucesor de Lozano, fue tímido en la aplicación de la misma. Vale la pena recordar que en su gestión sólo un general fue procesado por la justicia civil y apenas un gobernador, Mario Villanueva Madrid (Quintana Roo), enfrentó cargos por delincuencia organizada. La capacidad de operación, crecimiento, penetración y articulación de la delincuencia organizada no se entiende sin el desarrollo de dos componentes claves: la protección política y la penetración en importantes sectores de la sociedad mexicana.

La llegada del PAN a la presidencia con Vicente Fox inició una serie de ajustes con la finalidad de innovar y tratar de hacer más eficiente el aparato de seguridad federal. Entre las acciones más relevantes estuvieron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF) y la separación de la Policía Federal Preventiva (PFP) de la Secretaría de Gobernación. Con este desprendimiento se pretendió contar con una secretaría que no sólo realizaría las tareas de prevención de los delitos federales y una extensa red de coordinación interinstitucional con las autoridades estatales, sino que se buscaba despolitizar la política pública de seguridad. Pero así como se auguraba una acción de profesionalización del aparato de seguridad pública federal, al mismo tiempo se designaba a un militar al frente de la PGR: el general Rafael Macedo de la Concha. Este nombramiento marcaría la pauta de quién estaría en control de la política contra la delincuencia organizada, en particular en lo referente al combate al narcotráfico: las fuerzas armadas.

La llegada del general Macedo de la Concha podría ofrecer mejor coordinación con el Ejército y más confianza con las fuerzas federales. Sin embargo, la percepción de

la criminalidad se tornaba más compleja y más difícil de atajar entre la ciudadanía, quien se sentía en un estado de indefensión por la profunda desconfianza hacia las policías.

Para 2003, un informe de la Coparmex calculaba los costos para México de la inseguridad pública en 12% del Producto Interno Bruto (PIB). Si a lo anterior se suman factores como la falta de crecimiento económico, la carencia de instituciones profesionales, tecnificadas y consolidadas, la ausencia de cuerpos policíacos y judiciales con una carrera civil, la ineficiencia para impartir justicia y sancionar delitos, entre otros, la crisis de la inseguridad en México se tornaba más evidente.

Es inevitable observar cómo instituciones como la PGR han sido reestructuradas de muy diversas formas desde 1983 hasta la fecha, con el objeto de hacerla “más eficiente” en sus labores y capaz de mitigar el poder de la delincuencia organizada. Las modificaciones a la estructura de esta institución desde la década de 1990, cuentan desde los constantes cambios en la jefatura de la procuraduría durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari, más la ronda de modificaciones a la Ley Orgánica de la PGR en 1996, y la emisión de una nueva en 2002. No obstante, con todos estos cambios, es muy difícil conocer cuáles han sido los pocos avances producto de las reformas, porque no existe un diagnóstico de los problemas de operación de la PGR. Lo cierto es que la historia de la PGR en años recientes ha sido una de cambios organizacionales sistemáticos sujetos a intereses políticos de quien se encuentra a la cabeza del gobierno federal. En consecuencia, se observa una institución disfuncional que forma parte medular del sistema de seguridad pública en México.

Los rezagos fundamentales en la PGR y de otras instancias civiles responsables de la seguridad han sido caracterizadas por la falta de profesionalización y sistematización

correcta de un servicio civil de carrera, la permanencia del personal capacitado, la continuidad de programas de formación y especialización, y la actualización de los marcos legales que deben sentar las bases de operación de todo agente de Estado. Desde 1988, con cada nueva administración, tanto la PGR como los cuerpos de policías federales han sido sujetos de innovaciones, reestructuraciones y modernizaciones, lo cual ha hecho muy difícil construir un sentido de pertenencia institucional y de ajuste de procesos de transformación institucional. Lo que más ha influido en la actividad de las dependencias burocráticas de seguridad es la personalidad de quien las encabeza. Esto podría considerarse como una especie de perversión del sentido de las instituciones, ya que los individuos son quienes dejan su huella en ellas y no son ellas las que inciden en el desarrollo del Estado y la sociedad.

Fox se vio presionado para realizar proyectos que lograran abrir espacios a nuevas políticas públicas en materia de seguridad, pero que además atendieran un fenómeno adicional al combate al crimen organizado: el del secuestro. Desde la administración de Zedillo y ante el importante número de víctimas de alto impacto del ámbito de la iniciativa privada, el órgano de inteligencia del Estado mexicano, el CISEN, creó un cuerpo especializado para atender el secuestro. A esto se sumaron los esfuerzos desde Gobernación por medio de la PFP, institución donde se fusionaba a la Policía Federal de Caminos, algunos elementos de migración, y el apoyo de miembros de las fuerzas armadas. Sin embargo, su consolidación, de por sí difícil dadas las distintas culturas burocráticas y operativas de sus integrantes, se complicó más con el cambio de administración federal en 2000 y la subsecuente readscripción de la PFP a la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSPF).

La administración de Fox también se caracterizó por innovaciones institucionales en materia de seguridad nacional y pública. Aunado a la creación de la SSPF, la cual también tendría el control de los centros penitenciarios federales, la política de prevención y atención ciudadana, se instituyó el Secretariado Ejecutivo del Consejo de Seguridad Pública, cuya finalidad sería coordinar la relación con estados y municipios en materia de recursos materiales, capacitación, transferencia de tecnología y profesionalización. Por su parte, la PFP sería desplegada territorialmente en puertos de entrada al país por tierra y mar, así como en aeropuertos. Dicha corporación también estaría para responder a llamados de apoyo por parte de autoridades estatales o municipales para preservar el orden público en casos de contingencia.

Durante la administración de Macedo de la Concha al frente de la PGR se formó y puso en marcha la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), en noviembre del 2001. La AFI buscaba transformar a la PJF, tradicionalmente reactiva, en una policía investigadora. El mayor logro de la AFI fue la intervención que comienza a realizar en materia de combate al secuestro. La AFI nace como una policía renovada, con una nueva mística, con el desarrollo de un espíritu de cuerpo y de identidad policial para atender a la comunidad. Sin embargo, la AFI es una estructura policial muy pequeña para atender todos los delitos federales, ya que a su creación sólo contaba con unos dos mil elementos plenamente certificados y con capacidad de despliegue en toda la República. Cabe decir que la AFI no estuvo exenta de escándalos de abusos y de confrontaciones políticas con sus contrapartes de la PGR y las fuerzas armadas.

En 2005 también se reconfiguró el gabinete de seguridad federal. El procurador Macedo fue relevado por un hombre de gran confianza de Fox, Daniel Cabeza de Vaca.

Era evidente que luego del desgastante proceso político de desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador, el general Macedo tenía que ser retirado de la PGR.

Luego de ocho meses al frente de la PGR, y tan sólo a cinco del proceso electoral presidencial, Cabeza de Vaca reconoce que la violencia que se ha presentado en el país es resultado de la lucha interna entre los cárteles. (Reforma, 30 de enero de 2006.). Sólo habría que recordar que días previos a este informe, la ciudad turística más famosa de México, Acapulco, fue centro de batalla en plena luz del día entre sicarios y las fuerzas del orden. Al término del enfrentamiento y de que las imágenes de la violencia le dieran la vuelta al mundo, las autoridades informaron que se habría detenido a policías ministeriales estatales quienes se ostentaban como agentes federales con insignias apócrifas.

De hecho la escalada de violencia y el uso de los medios de comunicación como estrategia política por parte de los cárteles hacia sus adversarios, las autoridades y la sociedad en su conjunto hizo su estreno el mes de diciembre de 2005. En esa fecha, el diario estadounidense *Dallas Morning News* difunde en su página electrónica un video en el que aparecen cuatro hombres que se dicen integrantes de "Los Zetas", brazo armado del Cártel del Golfo. En el video, los presuntos narcotraficantes, quienes tienen señas evidentes de haber sido torturados, aseguran haber asesinado a la periodista de Tamaulipas, Guadalupe García Escamilla, por no seguir colaborando con la organización, y al director de Seguridad Pública de Nuevo Laredo, Alejandro Domínguez. También dijeron que el ex procurador general de la República, Rafael Macedo de la Concha, “no cumplió”, a pesar de estar recibiendo una “cuota”, y que era necesario hacer las cosas a “nivel estatal para no molestar al licenciado Vasconcelos, [titular] de la SIEDO, ya que se

había molestado mucho”. En el video se difunde la ejecución de un presunto zeta.⁵⁹ Aunado a esta nueva modalidad por parte de la delincuencia organizada para intimidar a sus adversarios, a las autoridades y a la sociedad en su conjunto, se detonan actos de violencia no vistos antes, como son las decapitaciones de policías, soldados o miembros de bandas contrarias. Todo con el fin de ganar terreno e infligir temor entre las autoridades y la comunidad. Es en este contexto que el gobierno federal impulsó una participación de las fuerzas armadas en labores civiles de seguridad pública. Los despliegues cíclicos a las ciudades con mayor exposición al tráfico de drogas se tornaban insuficientes para contener la violencia.

La sociedad por su parte demandaba una mayor presencia del Ejército, institución que goza de un alto prestigio y reconocimiento de la comunidad, particularmente cuando se le contrasta con la policía, incluyendo la federal. Este proceso de paulatino involucramiento militar en las tareas de seguridad pública fue apoyado por todas las fuerzas políticas. De una u otra forma, los gobiernos estatales, fuesen estos del PRD, PRI o PAN estaban sintiendo de manera directa los embates del poder de los cárteles sobre la tranquilidad de sus ciudadanos. Los cuerpos policiacos ya no eran capaces ni de contener la criminalidad común. Peor todavía, la penetración del crimen organizado en dichas corporaciones se ponía de manifiesto con la revelación de la existencia de las llamadas “narconóminas”, es decir, cantidades de dinero pagadas con regularidad a ciertos agentes con tal de tolerar e, incluso, ayudar en las labores criminales de los narcotraficantes. Ante esto, varios gobernadores demandaron el despliegue de las fuerzas armadas para combatir esta clase de delincuencia.

⁵⁹ 1 de diciembre de 2005

El marco jurídico que ampara la operación de las fuerzas armadas en tareas de la seguridad pública sigue siendo muy endeble. Durante la administración Fox no se consideró necesario un cambio a los ordenamientos jurídicos constitucionales, ni tampoco promover reformas que establecieran con claridad las fronteras de actuación de los elementos castrenses. Lo anterior tiene implicaciones no menores. Por un lado, mientras persista la presencia de militares en áreas estratégicas de la PGR, seguirá incrementándose la deficiencia en cuanto a civiles capacitados y experimentados en las responsabilidades del ejercicio de las tareas de seguridad pública, las cuales son, idealmente, facultad exclusiva de funcionarios del orden civil. El uso y abuso de las fuerzas armadas corrompe el sentido de entidad de la institución castrense, trunca la carrera militar de quienes realizan tareas de seguridad pública, y está sujeta también a ser flanco de las capacidades corruptoras como lo han sido las policías municipales, estatales e incluso las federales, poniendo en considerable debilitamiento la protección misma del Estado mexicano.

Las administraciones de Zedillo y Fox sostuvieron que la participación de las fuerzas armadas sería transitoria. Sin embargo, el poder, despliegue, violencia y penetración del crimen organizado en las estructuras de poder y policial, han hecho imposible su retorno a los cuarteles. En este sentido, resulta paradójico cómo conforme más apertura democrática y descentralización del poder político se va dando en el país, la crisis de seguridad abre mayores espacios de acción para los militares, los cuales no parecen estar claros si se han traducido en el afianzamiento de prerrogativas o un mayor poder político con respecto al poder civil. En la actualidad no existe suficiente evidencia que permita afirmar la existencia de un avance en materia de poder político e incluso

económico hacia las fuerzas armadas *versus* las fuerzas policiales civiles. En todo caso, las asimetrías a favor de los militares ya estaban presentes desde muchas décadas atrás. En sí, aún con el despliegue, uso y operación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, si en las mismas se garantiza el liderazgo civil y el aparato castrense se suscribe a labores de coadyuvancia, la calidad del control civil democrático no estaría necesariamente debilitada.

Es preciso recordar que la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública es un asunto reciente y no tiene precedentes históricos. Lo anterior partiendo de que la participación de generales en activo, con licencia y en retiro previo a este periodo 1994-2006 en distintos ámbitos de la seguridad pública, era resultado de las relaciones de dichos mandos militares con el poder político en turno, y no era producto de una política institucional de las fuerzas armadas. También es importante señalar que la definición de seguridad pública en el siglo XIX y principios del XX no es equiparable a la actual. La dinámica política y social de un régimen civil estable, el cual no aparecerá hasta después de la Revolución, es muy distinta a la presentada por gobiernos y dictaduras encabezados por militares, o por endebles administraciones civiles siempre amenazadas por fuerzas castrenses disidentes. En segundo lugar, durante el proceso de consolidación de Estado mexicano moderno, el concepto moderno de seguridad pública se convirtió en una función que sería asignada a autoridades civiles en congruencia con el ánimo de suprimir la presencia militar en instancias de control gubernamental. Por tanto, el involucramiento de las fuerzas armadas en materia de combate a la delincuencia organizada es un fenómeno nuevo dentro de un régimen civil estable –sea democrático o autoritario.

Como se explicó al inicio de este estudio, en México, a diferencia de muchos regímenes políticos latinoamericanos que fueron marcados por golpes de Estado y regímenes militares, la élite política y la fuerza de la institución presidencial lograron que los militares estuviesen sistemáticamente subordinados al presidente en turno y, por ende, a los intereses del PRI. En esta etapa de subordinación y transformación militar se destacan tres puntos torales. Primero, el proceso de profesionalización de las fuerzas armadas; segundo, la garantía de que los líderes civiles tendrían suficiente autonomía para hacer eficaz la función militar; y tercero, el compromiso de los líderes de honrar a la institución y, por ende, su renuncia a la ostentación de un poder personal y de cacicazgos. Ahora bien, el control civil característico del caso mexicano se derivó de la capacidad hegemónica del PRI. Los militares fueron el instrumento del partido, eran miembros del partido y, en el fondo, la lealtad era tanto para el PRI como para el Estado. Por décadas, fue imposible dibujar una línea divisoria entre el partido y el gobierno. Aunque dicha subordinación no significa que haya consistido de un control democrático civil sobre las instancias militares. Lo que sí queda consignado en el quehacer de las fuerzas armadas es que su subordinación al poder civil en turno era temporal y, evidentemente, en la medida que apoyaba al gobierno, en esa medida tendría también garantizado su desarrollo como institución (Ibarrola, 2003, 386).

La relación cívico-militar se ha modificado a través de la transición democrática que ha experimentado México desde la década de 1970. La teoría indica cómo, en el contexto de transiciones políticas, se abren oportunidades para redefinir las prerrogativas de los militares respecto a los otros poderes. Las relaciones cívico-militares se ajustan a los tiempos, contextos y características del régimen. En México, este contexto histórico ha

impuesto los elementos para la redefinición de la relación cívico-militar sin que la misma sea resultado de una deliberación abierta y pública dentro de la clase política que gobierna, sino de la emergencia que se vive en materia de seguridad pública en el país. Esta contingencia ha impactado en los usos racionales de las fuerzas armadas.

Vale la pena hacer mención que la resistencia expresada en privado y, en menor grado en público, del uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, no es exclusiva de México. Sin embargo, mientras que tradicionalmente este fenómeno ha significado el involucramiento de los militares en operaciones para desarticular a grupos subversivos o para controlar situaciones extremas de riesgo contra la preservación del Estado, esto es distinto a que las mismas sean utilizadas en labores otrora del ámbito exclusivo de lo policiaco. En el caso de México, el reconocimiento social y prestigio de las fuerzas castrenses ha sido sin duda utilizado políticamente. Prueba de ello es que de acuerdo a un estudio de María de las Heras levantado en julio de 2002, a pregunta expresa: “¿qué tanta confianza tiene usted en las instituciones?”, 75% se refirió de forma positiva al Ejército (Ibarrola, 2003, 389). En una coyuntura de una sociedad en indefensión y donde la institución más preciada por esa misma comunidad es el Ejército, ésta misma “orilla” al poder político civil a echar mano de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, sin medir las consecuencias a largo plazo. Impera la falaz creencia que con dicha participación habrá soluciones efectivas a la violencia. No obstante, ya tomada la determinación de seguir esta senda, es indispensable ser muy cuidadosos en que el poder civil jamás sea sobrepasado.

Los antiguos espacios de autonomía del aparato militar no pueden prevalecer, ni mucho menos expandirse. De acuerdo con Alfred Stepan (1998), las prerrogativas

militares se enmarcan en aquellas áreas donde la institución armada asume que sus miembros han adquirido un derecho o privilegio, formal o informal, para ejercitar un determinado control sobre ciertos ámbitos. En las prerrogativas identificadas en el caso mexicano se destacan aquellas que tienen que ver con la definición de los procesos, reclutamiento, formación, profesionalización y ascenso en la educación militar, así como en las acciones de la vida interna de las fuerzas armadas. Este es un ámbito en el cual los civiles no inciden en su definición. Otro ámbito exclusivamente militar y donde incluso se subordina a la Armada, es en la justicia militar. Por último, el desarrollo y uso de la inteligencia militar tampoco es sujeto al control civil, a pesar de su creciente vinculación con el resto de las dependencias civiles que cubren este rubro. La cooperación intersecretarial ha obligado a las fuerzas armadas a compartir la inteligencia captada por dicha institución, en particular en el diseño de ciertas acciones operativas donde apoyan a las instancias civiles de seguridad o procuración de justicia.

Del examen hecho a lo largo de este trabajo, se desprende que aún con las posibles resistencias de parte de las fuerzas armadas para participar en tareas de seguridad pública, finalmente acatan y llevan a cabo sus órdenes. En este sentido, uno pensaría observar algún beneficio para la institución castrense a cambio de poner en jaque su prestigio y disciplina institucional por el contacto directo con la delincuencia y la corrupción derivada de ella. Por el contrario, la evidencia indica que así no sucedió, en especial durante la administración Fox, cuando más uso policial se le dio a las fuerzas armadas. Las notas periodísticas, anécdotas y recuentos inscritos en distintos medios de la época dan cuenta de la permanente tensión que Fox sostuvo con los militares durante su mandato, lo cual en buena medida emanaba del malestar generado en el aparato castrense

ante una retribución mínima no correspondida con el sacrificio realizado. El creciente descontento, los ajustes presupuestarios, y el desconocimiento por parte del Ejecutivo sobre las fuerzas armadas, provocaban desasosiego entre la milicia.

El proceso de militarización no sólo debe entenderse como la presencia de militares en instancias civiles del gobierno y su consecuente participación en las decisiones estratégicas de estos sectores. Es necesario tomar en cuenta que, paralelo a la militarización, concurren otros tres fenómenos de fragilidad institucional: a) carencia de pesos y contrapesos (*checks & balances*); b) falta de inversión en la formación de un número adecuado de policías civiles para hacer frente a los retos de la lucha contra la delincuencia; c) creciente concentración de ciertos recursos y misiones en los ámbitos policíaco-militares. Como se anotó con anterioridad, no se presenta evidencia para sostener que el proceso de militarización se impulsó como una política del instituto armado. Este es resultado de las decisiones de civiles ante el reconocimiento de la profunda crisis estructural de su aparato de seguridad y justicia. A pesar de ello, es fundamental no dejar de lado la imperiosidad de establecer mecanismos de seguimiento y control de esta clase de acciones.

Ahora bien, resulta paradójico que las fuerzas políticas de oposición no hayan levantado con mayor intensidad la voz en demanda de escrutinio y rendición de cuentas hacia las acciones emprendidas por las fuerzas armadas en materia de seguridad pública. Los resultados de este estudio demuestran cómo todos los partidos políticos, sin importar si su tendencia es de izquierda, derecha o centro, han hecho uso de militares para atender las problemáticas de seguridad pública de su territorio. Por tanto, ha sido responsabilidad de toda la clase política del país perpetrar los rezagos en lo referente a reclutamiento,

profesionalización y desarrollo de una policía civil capaz no sólo de coadyuvar con las fuerzas federales en el rubro de lucha contra el crimen organizado, sino de atender sus propias problemáticas de delincuencia común.

La presencia militar en labores de seguridad pública en México se ha incrementado lenta pero consistentemente durante las últimas dos décadas. Las tres principales fuerzas políticas en el país, el PRI, el PAN y el PRD, en algún momento de su participación como gobierno estatal e incluso municipal han recurrido a las fuerzas armadas para contener la violencia y criminalidad. Por dar unos ejemplos, a nivel de estados y municipios destacan: Aguascalientes (PAN), Baja California (PAN), Jalisco (PAN), Chihuahua (PRI), Veracruz (PRI), Nayarit (PRI), Puebla (PRI), Zacatecas y Guerrero (PRD) (Ibarrola, 1997, 56; Grayson, 1999, 6-8). Sin duda, los ejemplos anteriores son indicativos de la incapacidad de crear y generar de manera más eficiente e integral los cuerpos policíacos requeridos para las actuales manifestaciones criminales que aquejan al país. Además, donde ha habido procesos de transformación policial, como puede ser el caso de Querétaro durante los gobiernos del PAN, se sabe de primera mano que, con el ascenso reciente del PRI al gobierno estatal,⁶⁰ éste ha comenzado a dismantelar todos los sistemas de profesionalización alcanzados por las estructuras de seguridad pública.⁶¹ Así, lo que persiste es un manejo de la seguridad pública con una visión sexenal o trianual, y no con una visión de inversión de largo plazo en la consolidación de un sistema de seguridad pública profesional.

⁶⁰ En 2009, el PRI recuperó la gubernatura de Querétaro en la persona del entonces senador José Calzada Rovirosa.

⁶¹ Lo anterior se confirma de entrevistas personales con funcionarios que incluso han sido removidos de la estructura de seguridad pública estatal.

A partir de 1995, la evidencia confirma una paulatina institucionalización de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública cuando se promulga la Ley que establece las Bases Generales del Consejo Nacional de Seguridad Pública (LEBGCNSP) y se conforma el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), donde se integraba la participación tanto del Ejército como de la Marina y, por consiguiente, de toda la estructura administrativa de dichas dependencias en las tareas no sólo contra el tráfico de drogas, sino del ámbito de la seguridad en general. Más adelante, en 1999, cuando se crea la Policía Federal Preventiva (PFP), el organismo se hizo de un contingente de más de 5 mil soldados para atender las tareas del delito, ya que no existían suficientes recursos humanos en el ámbito de lo civil. En suma, la institucionalización e integración de las fuerzas armadas se establece ya más claramente en marcos jurídicos y organizacionales enfocados en atender el problema de la seguridad, y se legitiman a partir de interpretaciones judiciales tales como la tesis jurisprudencial emitida en 1989, la cual señala: “los militares que intervienen en la detención de quienes cometen delitos contra la salud, forman parte de una corporación que labora en la campaña contra el narcotráfico, y de acuerdo a lo establecido con el artículo 117 del Código Federal de Procedimientos Penales, la intervención de los elementos militares en la averiguación de los hechos considerados como delictivos, no es contraria a la ley”.

En una democracia sólida, es indispensable sentar las bases de un marco jurídico que regule las relaciones sociales, y transparente de manera cotidiana el quehacer de su gobierno ante la sociedad. Es evidente que conforme avanza la participación de las fuerzas armadas en acciones anticrimen y éstas se desarrollan más en centros urbanos donde existen importantes concentraciones de civiles, pero también de posibles

delincuentes, los organismos defensores de los derechos humanos nacionales e internacionales, así como la CNDH y las comisiones estatales respectivas, han denunciado casos de violaciones en la materia. En este sentido, la reacción de las fuerzas armadas ha sido reacia y contraria a reconocer que se suceden estos eventos y, cuando los reconoce, los procesa vía la justicia militar, haciendo básicamente imposible para las víctimas o deudos tener una certeza sobre la impartición de justicia. Es inevitable reconocer que de seguir la tendencia de una mayor presencia castrense en tareas de seguridad pública, o al frente de instancias de seguridad pública en cualquier nivel de gobierno, seguirán registrándose casos de esta naturaleza. Ahora bien, en descargo de los militares, cabe reconocer cómo las instituciones militares se han preocupado en los últimos años por capacitar a sus elementos en reglas y protocolos para compaginar el adiestramiento militar con los modos de operación propios de las labores policíacas civiles (*rules of engagement*) (Diez y Nicholls, 2006, 26-27).

Las fuerzas armadas deberán adoptar una actitud proactiva para impedir que se construya la percepción de una persistencia en la práctica de conductas violatorias a los derechos humanos. El aparato castrense debe avanzar en el acceso a transparentar y permitir a los civiles conocer los procesos de enjuiciamiento de sus propios elementos por abuso y violación a los derechos humanos. De esta forma, las fuerzas armadas consolidarán más su credibilidad en su quehacer cotidiano ante la sociedad. El fomento a una política de negación y secrecía ante las evidencias de eventuales procedimientos incorrectos, irá en detrimento de la credibilidad y confianza que hoy tanto ha depositado la sociedad en la institución. Incluso, esto continuaría alimentando la percepción de

acusaciones de corrupción y violaciones a los derechos humanos que, aún cuando sí se han dado, no son prácticas sistemáticas de la institución castrense (Idem, 3).

En el caso de México, la Constitución Política de 1917 plasma los márgenes de control sobre las fuerzas armadas por parte de las autoridades civiles en el artículo 89. En él se señalan las facultades y obligaciones del presidente de la República en la materia, entre las que destacan: hacer nombramientos, con aprobación del Senado, de los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, la Armada y Fuerza Aérea nacionales; disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Por otro lado, cuando se examinan las leyes secundarias, es posible identificar una gama de prerrogativas que dan sostén a la autonomía política militar en México. Según las disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea y de la misma Constitución Política mexicana, el secretario de Defensa Nacional sólo responderá al Ejecutivo y a ningún otro tipo de instancia civil. Ahora bien, conforme ha avanzado el proceso de democratización, y como resultado de los equilibrios que operan en un sistema de poderes, el Legislativo ha desempeñado un papel más preponderante en la exigencia de que, tanto el secretario de la Defensa Nacional, así como el de la Marina, se presenten a rendir un informe del estado que guardan las fuerzas armadas. Al igual que en el resto de América Latina, estos controles siguen siendo muy frágiles pero, de una forma u otra, existen y se han venido sistematizando. Cabe reconocer los progresos en cuanto a un cambio de actitud por parte de las mismas fuerzas armadas en México en sus relaciones con el Congreso de la Unión. Hasta la administración del presidente Zedillo era prácticamente la regla que los

legisladores de las comisiones de Defensa o Marina debían acudir a la sede de la SEDENA y la SEMAR para escuchar a sus titulares, en vez de que ellos fueran quienes asistieran al Congreso. Esto cambió a partir de la administración Fox donde incluso, en una de las comparecencias del secretario de la Defensa Nacional, general Vega García, fue permitido el acceso a los medios de comunicación, en un acto sin duda inédito. Las fuerzas armadas deben entender y asumir que, en este aspecto, no hay vuelta atrás.

Como todo proceso de transformación política, las fuerzas armadas han estado sumergidas en el suyo propio. Es indiscutible que continúa habiendo ámbitos de autonomía institucional que les permiten importantes márgenes de maniobra a los militares, pero estos cada vez más se reducen a la exclusividad militar. La reducción de estos ámbitos de autonomía, los cuales se traducen en prerrogativas para las fuerzas armadas, depende también del conocimiento adquirido, interés y sensibilidad de parte de los civiles por desarrollar una política de escrutinio sobre áreas reconocidas como exclusivamente militares e, incluso, en aquellas en las que se han venido involucrando como son las de seguridad pública. Es evidente que debe haber un proceso de construcción de confianza interinstitucional entre gobernantes, autoridades y las fuerzas armadas donde exista una mayor comodidad por que se conozca a la institución castrense. La información pública evidencia cómo cuando las fuerzas armadas son llamadas a realizar tareas de seguridad pública en estados y municipios, las propias autoridades estatales y municipales claudican a su interés de escrutinio de las tareas propias que realiza dicha institución, en salvaguarda de la integridad de las personas. En ocasiones, son las propias fuerzas armadas, por medio de sus representantes, quienes insisten en dar

parte de las actividades a la autoridad inmediata.⁶² Esto significa que todo aquello que realizan solamente queda registrado por la dependencia y el Estado Mayor. Por lo anterior, se torna indispensable la existencia de una política de mayor sensibilización hacia los civiles sobre su responsabilidad de preservar un seguimiento y escrutinio de las actividades de las fuerzas armadas.

En el ámbito educativo-académico y de formación universitaria, deben desarrollarse espacios donde militares y civiles coexistan como profesores, impartiendo cátedra sobre aspectos de defensa, seguridad y relaciones cívico-militares. Tradicionalmente, las fuerzas armadas han guardado distancia de los civiles y viceversa. Un desafío presente será avanzar en la construcción de puentes adecuados que modifiquen esta realidad.

Otra instancia formulada desde la administración Fox fue el Programa México Seguro. México Seguro sería desplegado a los distintos puntos de brote violento, con lo cual se buscaba atemperar la escalada de violencia y depurar a las fuerzas policiales locales, quienes exhibían de manera cotidiana lo involucradas y penetradas que estaban por el crimen organizado. Aunque había consenso sobre la imperiosidad de atender esta problemática, había divergencia sobre los medios para realizarlo. Prueba de ello fueron las declaraciones del almirante secretario Marco Antonio Peyrot, quien indicó que sería un error encargarle a las fuerzas armadas del país combatir de lleno la delincuencia (El Universal, 26 de mayo de 2005). A cinco años de gobierno de Fox (2005), no existía acuerdo sobre los medios para combatir la inseguridad. Para los militares, claramente sería un mal uso de recursos y de la preparación que reciben. Al igual que Zedillo, Fox

⁶² Lo anterior compartido por algunos elementos castrenses que han solicitado el anonimato, donde reconocen que las propias autoridades locales se desentienden del quehacer de las fuerzas armadas cuando están desplegadas. Una suerte de “no quiero saber, ni escuchar”. Ejemplo este, de cómo es la propia autoridad civil la que claudica a su responsabilidad de control civil.

declaró que el uso de las fuerzas armadas sería transitorio. Ninguno vio tal transitoriedad consumada. Al final del sexenio foxista, el general secretario Clemente Vega García reconocía que unos 18 mil efectivos militares combatían el narcotráfico (El Universal, 17 de septiembre de 2006). Dos años antes, el mismo secretario reconoció la existencia de unas seis mil fuerzas especiales aeromóviles (GAFES) y unos 35 mil efectivos comprometidos diariamente a la erradicación de plantíos y la intercepción de drogas (El Universal, 14 de octubre de 2004). En el mismo tenor, se ha dicho que la participación del Ejército será transitoria en tanto las estructuras civiles se reorganizan de forma responsable. No obstante, transcurrió la administración Fox y esto no se alcanzó. Todavía no se dan los frutos claros de la formación de un cuerpo policíaco sólido, profesional y capaz de encarar a la criminalidad con efectividad y transparencia en sus actividades.

Para evaluar objetivamente los logros generados por el uso de las fuerzas armadas en la lucha contra la delincuencia organizada, se deben considerar los riesgos políticos presentes tanto en el ámbito de las instituciones civiles de seguridad, como en las fuerzas armadas, lo que en conjunto afecta la democratización del régimen político. El primer riesgo señalado en el capítulo correspondiente se presenta en el ámbito del aparato de seguridad pública civil y se denomina incompetencia civil / rebase de la autoridad civil. Ante la falta de una policía civil profesional y competente, se opta por militarizarla, un fenómeno manifestado en la inclusión de un mando castrense al frente del eje rector de la política de seguridad y la preservación del estado de derecho: la PGR. No sólo se observa la presencia de militares en la institución de procuración de justicia, sino también se identifica cómo las instancias dedicadas a generar nuevos elementos policíacos civiles están encabezadas por militares activos o en retiro. El objetivo es poder trasladar la

experiencia de adoctrinamiento militar de disciplina, lealtad y solidez a los cuerpos policíacos que intervienen. Sin embargo, esto lo tratan de hacer sobre cuerpos que históricamente ya están contaminados y no han sido sujetos a procesos de reclutamiento y profesionalización como sí lo fueron las fuerzas armadas. Reconocer esto como una política fallida es una tarea pendiente.

Otro elemento disonante en la estrategia de involucramiento de las fuerzas armadas en la formación de mejores policías es que los militares, a diferencia de sus contrapartes civiles, gozan de una infraestructura médica, un seguro social, un sentido de identidad, reconocimiento, prestigio, acceso a la educación y una certeza en la movilidad social, en adición a otros beneficios. En cambio, la evidencia indica cómo las fuerzas policiales en cualquiera de los tres niveles de gobierno están dejadas a su suerte en materia de prestaciones sociales. Peor aún, existen casos en los estados donde no se cuenta con la nómina completa, o no existe garantía de estabilidad laboral porque ésta está sujeta a los tiempos del gobierno en turno.

El segundo ámbito afectado por el proceso de militarización es la institución castrense misma. Esto suele ser poco examinado. Las fuerzas armadas enfrentan también importantes riesgos de cara a la militarización de la seguridad pública. Estos riesgos impactan lo que se denomina daños a la identidad y la capacidad de acción del aparato castrense. La pregunta fundamental a responder es: ¿qué pasa cuando las fuerzas armadas son utilizadas para actividades –como las policiales y de seguridad pública— no definidas estrictamente como tareas de la disciplina militar? De hecho, se identificaron cuatro riesgos primordiales: a) la generación de tensiones al interior de las fuerzas

armadas;⁶³ b) el debilitamiento de la profesionalización militar; c) la posibilidad de afectar las labores de inteligencia; y d) colocar a las fuerzas armadas en riesgo de convertirse en objeto de impunidad y corrupción.

La vida interna y su dinámica ante las misiones que ocupan a las fuerzas armadas deber ser evaluadas con mayor detalle. Continuar con la inserción de las fuerzas armadas en seguridad pública tiene implicaciones en la manera en la cual se organiza la formación misma de la institución. También significa ajustes en la doctrina y, por último, eleva el riesgo de las fuerzas armadas ante la capacidad de fuego de las organizaciones criminales y de su capacidad corruptora.

6.1 El contexto poselectoral de 2006

Sin duda, una de las contiendas electorales más competidas del México contemporáneo fue la culminada en julio de 2006 con los comicios presidenciales donde Felipe Calderón Hinojosa resultó elegido presidente de la República. Calderón, candidato del PAN, logró el triunfo electoral con 35.89% de los votos, seguido por el abanderado de la alianza del PRD con el Partido del Trabajo (PT) y el partido Convergencia, Andrés Manuel López Obrador, quien alcanzó 35.31% de los sufragios, y de Roberto Madrazo, candidato de la Alianza por México encabezada por el PRI, quien apenas pudo conseguir 22.26% de las preferencias.

Tras las elecciones, López Obrador no aceptó su derrota y convocó a la toma de la avenida más emblemática del país, el Paseo de la Reforma en la Ciudad de México, proclamándose presidente legítimo y conformando un gabinete alterno con distintas

⁶³ Para 2005, la SEDENA ya reconocía que estaban bajo proceso por vínculos con el narcotráfico 59 elementos. En dos años la cifra se había triplicado.

personalidades de la vida política nacional, primordialmente emanadas de la izquierda. El campamento montado en el centro de la capital mexicana tuvo afectaciones importantes, pero quizás la más preocupante en su momento fue la cercanía a las fechas del aniversario de la independencia nacional (16 de septiembre), cuando se despliega en un gran desfile militar a través de dichas vialidades. Como se indicó con anterioridad, López Obrador sostenía que no removería a sus seguidores, siempre tolerado por la autoridad local liderada por Alejandro Encinas, quien tomó las riendas del gobierno capitalino cuando el tabasqueño pidió licencia para contender por la presidencia. Esto colocaba al PRD en una afrenta directa en contra de un ejercicio anual de presencia pública de las fuerzas armadas. Sin embargo, para mediados de agosto, fuentes militares confirmaban acercamientos con Alejandro Encinas para avanzar en los preparativos del desfile (El Universal, 16 de agosto de 2006). Así para finales de ese mes, el general secretario Gerardo Clemente Ricardo Vega García declaraba que la parada militar sí se llevaría a cabo (El Universal, 22 de agosto 2006). Pero conforme los simpatizantes de López Obrador desalojaban las calles de la Ciudad de México, también construían la estrategia para tomar el Palacio Legislativo de San Lázaro y así intentar obstaculizar la toma de protesta del presidente electo Calderón, prevista para el 1 de diciembre de ese mismo año.

El desfile militar representa el máximo emblema de la lealtad de las fuerzas armadas mexicanas al poder civil, sin contar su enorme valor histórico. Sin arredrarse ante esto, López Obrador se atrevió a calificar a los desfiles como “muy aburridos”, al tiempo que recordó cómo durante su gestión como jefe del Gobierno del Distrito Federal, “la gente ya no llegaba” (El Universal, 26 de agosto de 2006). Para inicios de septiembre, el perredista pedía al Ejército que no cayera en la “tentación de cumplir órdenes para

reprimir al pueblo” (Idem). Fox le respondió en el marco de una celebración en el Heroico Colegio Militar: “la democracia no ha permitido ni debe permitir nunca, que se utilice al Ejército en contra del pueblo” (Idem). Por su parte, el secretario de la Defensa Nacional declaró “el respeto y la obediencia al mando supremo de las fuerzas armadas que tiene el presidente Vicente Fox, es un ordenamiento legal e insoslayable” (Idem). Abundó además, “no debemos permitir que nos dividan, no debemos permitir que nos separen. Hoy más que nunca debemos mantenernos unidos por la tranquilidad de la Patria y su futuro” (Idem). Días transcurrieron de negociaciones y declaraciones. Al final, horas antes de la celebración del Grito de Dolores, los seguidores de López Obrador se retiraron de Paseo de la Reforma y de la plancha de la Plaza de la Constitución.

La opinión pública y diversos sectores de la sociedad condenaron la actitud no sólo de Andrés Manuel López Obrador sino del PRD mismo, al pretender retar a las fuerzas armadas con sus desatinadas declaraciones (El Universal, 20 de agosto 2006; 19 de agosto de 2006). Con sus arengas, el candidato perredista buscaba construir la impresión de que el gobierno podría salir a reprimir como sucedió con los estudiantes en 1968. Por supuesto, esto nunca ocurrió.

Ante el fracaso del denominado “plantón de Reforma”, ahora seguiría bloquear la toma de protesta del presidente electo ante el Congreso de la Unión, donde se presencia la ceremonia de cambio de banda presidencial. Igualmente, días de tensión y especulación transcurrieron al momento del hecho mismo. La polarización política persistía, a la par de que crecía una sensación de vacío de poder y relajamiento del aparato mismo de seguridad por ser una etapa de transición.

Mientras tanto Calderón iniciaba la revisión con su equipo del estado de cosas que recibiría por parte de la administración saliente. El denominado equipo de transición se dividió por áreas temáticas para comenzar el diseño del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como el diseño de políticas públicas en los distintos ámbitos de la administración pública federal. Durante esta etapa, el presidente electo sostuvo reuniones con actores políticos y con representantes de la administración pública saliente para allegarse de la mayor información posible. Al mismo tiempo, López Obrador hacía llamados a dejar la violencia y la estridencia. La coalición buscaría revertir el resultado final llevando el caso a la máxima instancia de justicia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual refrendaría el triunfo de Calderón.

A semanas del cambio de gobierno, Fox se reunió con Calderón y su equipo. En dicho encuentro se reconocía que los temas en materia de seguridad serían los más demandantes durante el siguiente sexenio. El presidente Fox puntualizaba que tanto los gobiernos federal, estatales y municipales, así como los poderes Legislativo y Judicial, debían asumir el asunto de la seguridad con total responsabilidad y compromiso, pues se trataba de una verdadera tarea de Estado. (El Universal, 26 de octubre 2006). Por su parte, el equipo de transición trabajaba en lo que se denominaría Programa México 2030, mientras el presidente electo iniciaba giras internacionales, a la par de negociaciones con los priistas —quienes, tras los comicios, serían segunda fuerza en el Senado y tercera en la Cámara de Diputados—, para ir delineando el presupuesto federal del primer año de gobierno. En paralelo, no cesaba la violencia del crimen organizado. Las cifras oficiales reportaban la muerte de 2,012 personas vinculadas en actos de la delincuencia en los primeros once meses de 2006. En el mismo periodo de 2005, la cifra había sido de 1,395

asesinatos (mal llamados por la prensa y luego hecho de uso común el término “ejecutados”) (El Universal, 28 de noviembre de 2006).

Finalmente, vale la pena agregar la observación que para la legislatura que acompañaría al presidente Calderón en su primer trienio (la LX) no habría legisladores provenientes de las fuerzas armadas. Tradicionalmente, el PRI había colocado alguna figura militar, cuestión que no hace desde 2000. Entonces, la Comisión de Defensa Nacional en el Senado sería por primera vez en la historia presidida por un civil del PRI (Jorge Mendoza Garza). En el caso de la Comisión de Marina, ésta sería encabezada por un panista emanado de la marina mercante (Sebastián Calderón Centeno), no de la Armada de México (El Universal, 9 de octubre del 2006).

6.2 Prospectiva

De acuerdo con Ibarrola, los militares, de una forma u otra, siempre han buscado un lugar en la política. Al llegar la pluralidad democrática, las fuerzas armadas se convirtieron en la “manzana de la discordia”. Este mismo autor consigna en su libro que mientras fue dirigente del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón declaró que “ante la descomposición de las autoridades civiles, los militares iban ganando terreno en la vida política nacional y que dentro de la restructuración al interior del sistema político mexicano, el Ejército era un factor elemental de poder” (2003, 48). Ya siendo presidente electo, Calderón se reuniría con el general secretario de la Defensa Nacional el 15 de septiembre de 2006. Del encuentro, simplemente trascendió que Calderón reconocía la vocación militar en las obras sociales y cívicas, así como su destacada labor en el combate frontal al narcotráfico (El Universal, 15 de septiembre de 2006).

Habían transcurrido jornadas muy tensas desde aquel día en que el candidato presidencial por el PRD había tomado las principales calles del centro de la Ciudad de México en demanda a un conteo “voto por voto, casilla por casilla” de las elecciones de julio. La denuncia de un supuesto fraude movilizaba a López Obrador y sus simpatizantes. Agosto y septiembre de 2006 fueron meses de tensión entre la izquierda, encabezada por el perredista, y las fuerzas armadas ante la posibilidad de bloquear el desfile militar del 16 de septiembre. De hecho, unos días antes de la celebración de la independencia, durante la inauguración de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, el PRD y sus aliados impidieron al presidente Fox asistir a entregar su VI Informe de Gobierno (El Universal, 1 de septiembre de 2006). La impresión del caos, el desorden, la ingobernabilidad y la violencia eran la cuenta cotidiana de los medios de comunicación, acompañada por la estridencia de los actores políticos, que unos a otros se señalaban como irresponsables, ladrones y corruptos.

De acuerdo con el estudio “Estadísticas de Seguridad Pública de México”, por investigadores del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), los municipios de Acapulco, Guerrero (PRD) y Apatzingan, Michoacán (PAN) eran, en ese momento, los dos con más homicidios de alto impacto, y donde las decapitaciones, los secuestros y la ejecución de las víctimas se habría convertido en la estrategia para atemorizar a la población y paralizar las acciones del Estado contra el crimen organizado (El Universal, 14 de agosto de 2006). Baja California, que había sido un estado principal en cuanto a la recepción de apoyos del Programa México Seguro durante el mandato de Fox, seguía teniendo dos de los municipios más peligrosos del país: Tijuana y Mexicali. A estas demarcaciones fronterizas se le agregaban, de acuerdo con el estudio, Nuevo Laredo,

Tamaulipas, Ciudad Juárez, Chihuahua, y Matamoros, Tamaulipas. Todos ellos, en un momento de álgida violencia, contaron con el despliegue de las fuerzas federales para mitigar los actos de violencia que se suscitaban por la competencia por controlar la plaza.

Ya desde el principio del sexenio de Calderón era evidente que, dado el grado de violencia, su capacidad operativa, logística, y de comunicaciones, la penetración del crimen organizado no sólo se daba en las corporaciones policíacas, sino también en sectores de la sociedad donde el narcotráfico había venido construyendo una protección de red social, proveyéndose incluso de servicios de seguridad y alerta. Ante esta situación, las fuerzas armadas seguirían desempeñando un papel contra dichas organizaciones delincuenciales y en respaldo a las fuerzas civiles policiales. A cinco años de distancia del inicio del segundo gobierno panista al frente de la Presidencia de la República, no existe evidencia de un cambio en esta tendencia dentro de la estrategia de lucha contra la delincuencia organizada. Más aún, ni siquiera un eventual relevo partidista en Los Pinos tras los comicios presidenciales de 2012 vislumbraría la posibilidad real de un retiro del Ejército del combate al narcotráfico.

En prospectiva, se ve difícil el repliegue de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Para poder emprender tal acción, será necesario establecer una capacidad institucional y de reacción hacia la criminalidad común en los estados y municipios. También sería primordial atenuar el creciente poder de fuego del narco, ya que utilizan armas de alto calibre a las cuales las policías civiles no tienen acceso por ser legalmente de uso exclusivo del Ejército. Ahora bien, en caso de que la administración sucesora de Calderón decida continuar con el uso de militares en labores de seguridad pública, será indispensable que se institucionalicen mecanismos de control civil

adicionales a los tradicionales donde, de manera más sistemática, haya un mejor conocimiento del funcionamiento de la institución castrense. Cabe destacar que esta responsabilidad corresponderá también a los miembros del Legislativo, porque ellos serán los encargados de proveer un marco jurídico adecuado que para regular la participación de las instituciones militares en tareas policiales, al tiempo que se responsabilice adecuadamente de sus tareas a las policías municipales y estatales.

Por su parte, los actores políticos sociales y los órganos autónomos constitucionales, deben desarrollar un papel más proactivo de escrutinio y control civil, no sólo sobre las fuerzas armadas, sino también hacia los actores políticos estatales, como las principales fuentes responsables de desarrollar las policías que los estados y municipios demandan. Ya ha transcurrido una década desde la puesta en operación de los Fondos de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) como la fuente de recursos para los gobernadores enfocada en desarrollar y profesionalizar a sus policías. Del mismo modo, ya ha pasado un tiempo razonable desde la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, por lo cual ya sería tiempo de hacer un balance y evaluar los resultados reales respecto a los objetivos planteados cuando se diseñaron estos mecanismos de combate a la inseguridad.

Se debe fincar una política de Estado en materia de seguridad que atienda integral y estratégicamente el fenómeno de la criminalidad organizada, la cual no esté solamente enfocada en el combate al tráfico de drogas, sino que ponga igual atención al tráfico de personas, armas, la piratería, la extorsión, el secuestro, y la violencia contra personas inocentes sin ningún vínculo con las redes delincuenciales. Mientras en México persista una visión sexenal del ejercicio público, y la política de seguridad esté sometida a

intereses políticos que impidan la realización de un diagnóstico compartido y no exista un consenso en la necesidad de una política de Estado, el Estado mismo permanecerá en deuda con la sociedad. Además, si por su parte el electorado no castiga la falta de provisión de seguridad, los actores no sentirán responsabilidad de proveerla.

Existe una agenda pendiente sobre la cual será indispensable deliberar en algún momento. Entre los temas que se destacan está la creación de un Estado Mayor Conjunto —con o sin un civil al frente del mismo—; asegurar la interoperatividad, no sólo entre SEDENA y SEMAR, sino también entre las policías federales y locales; legislar un marco jurídico que regule y de mayor certeza y temporalidad clara a las acciones de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública e, incluso, de seguridad nacional; debatir acerca de la pertinencia o no de reformar la justicia militar y los procesos relacionados con violaciones a los derechos humanos. Es inevitable revisar el marco jurídico militar y transparentar de cara a la sociedad la aplicación de la disciplina militar, alimentar la percepción de la discrecionalidad para conducir sus asuntos militares, simplemente irá en detrimento del prestigio e institucionalidad de las fuerzas armadas. En suma, falta mucho por hacer en lo referente al diseño de marcos jurídicos y a la dotación de recursos materiales y financieros pertinentes para las labores que desempeñan las instituciones del Estado tanto desde el ámbito civil como del militar. Las fuerzas armadas parece que continuarán participando en las tareas en contra de la criminalidad en apoyo a las autoridades civiles que lo requieran. La sutileza estará en que los militares se ciñan a responder a la autoridad civil, y que no gocen de autonomía para la realización de sus tareas. En el caso de la acción del aparato castrense, la autonomía sin contrapeso y control puede derivar en colocar en vulnerabilidad mayor a la misma institución militar,

porque se abren espacios de discrecionalidad para operar, ejercer el uso de la fuerza y, sobretodo, ser objeto de corrupción.

Será responsabilidad de quien tome posesión de la Presidencia de la República en 2012, establecer los límites y alcances al uso de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública. La seguridad nacional no deberá hacerse de lado, por lo cual será muy importante revisar el papel que deben realizar los militares en el resguardo de las fronteras o puertos de entrada al territorio nacional, responsabilidad que comparte a veces sí, a veces no, con otras corporaciones policiales civiles. También queda en el tintero el perfeccionamiento de un marco jurídico para regular la totalidad de los organismos, sean civiles o militares, dedicados a los servicios de inteligencia.

La escalada de violencia en algunos estados como Baja California, Nuevo León, Michoacán, Tamaulipas y Sinaloa no cesará por algún tiempo. En el mediano plazo, México sigue y seguirá siendo azotado por la violencia de las drogas y las otras manifestaciones criminales referidas con anterioridad. Esto pudiera hacerse extensivo a regiones en América Latina donde el trasiego y producción de estupefacientes es cosa cotidiana. El uso de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública a lo largo de la región latinoamericana se ha vuelto una acción bastante común y, según hayan sido las experiencias político-históricas de cada país, hay más o menos preocupación entre la elite política y la sociedad en su conjunto por realizar un estrecho escrutinio sobre las acciones de las fuerzas armadas, en especial en lo que respecta al respeto irrestricto a los derechos humanos.

En México es imperativo no perpetuar la falaz creencia de que la protección a los derechos humanos se contrapone a la provisión de la seguridad. Ambos son derechos de

los ciudadanos y el Estado es el responsable de conducirse con estricto apego y protección de los mismos. La acción del Estado en contra de las organizaciones criminales se legitimará y construirá más confianza en la medida en que el Estado mismo se conduzca bajo un irrestricto apego al derecho. El caso en estudio cuenta con los instrumentos jurídicos y los recursos humanos para realizar estas tareas sin caer en la ilegalidad. Caer y ser como los criminales va en contra del estado democrático mismo que tanto se busca consolidar.

Los analistas de seguridad, relaciones cívico-militares y procesos de democratización, dentro de los contextos de violencia que se viven en la región, deben identificar hasta qué punto sí sería aceptable preservar el uso de las fuerzas armadas bajo esquemas transitorios y de emergencia. El escrutinio de la sociedad para permitir esta política debe ser estrecho y siempre estando claro que no se puede permitir que las fuerzas armadas sobrepasen, desafíen, incumplan, paralicen u obstaculicen al poder civil. Con el objeto de no minar la calidad democrática de los países de la región, incluido México, es indispensable que el uso de las fuerzas armadas en tareas policiales sea el menor posible, sea absolutamente transitorio, y esté sujeto a estrictos controles de supervisión, transparencia y rendición de cuentas. De no cumplirse con estas características, no sólo se pone en riesgo a la democracia, sino a la institución castrense misma, porque estaría yendo en detrimento de los procesos mismos de profesionalización militar y, eventualmente, adquiriendo un poder político distinto al institucional. Esto terminaría minando la principal fuente de institucionalización del aparato castrense: ser apolítico.

Bibliografía

- Aguayo, Sergio. 1990. Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana. En S. Aguayo & B. Bagley (Comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. México: Siglo XXI.
- . 2001. *La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: Grijalbo.
- Aguilar, Oscar y Dussel, Enrique. 1999. "Mexico: Retos Políticos y Económicos." *Nueva Sociedad* 159: 27-34.
- Agüero, Felipe. 1998. "Legacies of Transitions: Institutionalization, the Military and Democracy in South America." *Mershon International Studies Review* 42.
- . 1995. *Soldiers, Civilians and Democracy in, post-franco Spain in comparative perspective*. Baltimore y Londres: John Hopkins University Press.
- . 1997. "Toward Civilian Supremacy in South America". En L. Diamond, et. al., *Consolidating the Third Wave Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Americas Watch. 2006. *México el cambio inconcluso, avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. Washington, D.C.
- Arquilla, John y Ronfeldt, David. 2001. *Networks and Netwars. The Future of Terror, Crime and Militancy*. Santa Monica: RAND.
- Arzt, Sigrid. 2002. Combating Organized Crime in Mexico: Mission (Im)possible?. En J. Bailey & J. Chabat (Eds.), *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*. San Diego: Center for the US-Mexican Studies at the University of California.
- . 1993. *La Política Norteamericana en el combate al narcotráfico; los casos de México y Colombia*. Tesis de licenciatura para obtener título Relaciones Internacionales, México: Universidad Iberoamericana.
- . 2000. Scope and Limits of an Act of Good Faith: The PAN's Experience at the Head of the Office of the Attorney General of the Republic. En J. Bailey & R. Godson (Eds.), *Organized Crime and Democratic Governability: Mexico and the U.S.—Mexican Borderlands (pp. 103-125)*. University of Pittsburgh Press.
- . 2001. "Combatting transnacional organize crime in Mexico, Only an Illusion." *International Studies Association*.
- . 2004. "Ley de Seguridad Nacional". *Revista Bien Común*.

- . 2007. *Security and justice, challenges for Mexico's democratic development*. Yale University.
- Bagley, Bruce 1988. "Interdependence and U.S. policy toward Mexico in the 1980s". En Riordan Roett (Ed.), *Mexico and the United States: Managing the relationship*. Colorado: Westview Press.
- Bailey, John y Chabat, Jorge. 2002. "Transnational Crime and Public Security: Trends and Issues". En *Transnational Crime and Public Security. Challenges to Mexico and the United States*. La Jolla: University of California, San Diego.
- Bailey, John y Godson, Roy. 2000. *Organize Crime and Democratic Governability*. University Pittsburgh Press.
- Banco de México. (1995). *Informe Anual 1994*. México.
- Barrón, Martín Gabriel. 2004. "Militarización de la seguridad pública en México, ¿actualización o permanencia histórica?". San Diego: UCSD-USMEX Working Papers.
- Beltrán del Río, Salvador. (Coord.). 2000. *Partido Acción Nacional. La lucha por la democracia, 1939-2000*. México: Partido Acción Nacional.
- Benítez Manaut, Raúl. "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox." *Foro Internacional* 48: 184-208.
- Bruneau, Thomas C. y Matei, Florina Cristina. 2008. "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations." *Democratization* 15.
- Bruneau, Thomas C. y Goetze, Richard B. Jr. 2006. "Civil-Military Relations in Latin America." *Military Review*.
- Camp, Roderic Ai. 1992. *Generals in the Palacio: The Military on Modern Mexico*. Oxford University Press.
- . 2005. *Mexico's Military on the Democratic Stage*. Center for Strategic and International Studies. Washington, D.C.: Praeger Security International.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. 2002. "Informe Sobre las Detenciones Arbitrarias en México", informe realizado para el grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre detenciones arbitrarias en su visita a México del 28 de octubre al 10 de noviembre de 2002.

- Chabat, Jorge. 1991. "Mexico's Foreign Policy in 1990: Electoral sovereignty and Integration with the United States." *Journal of Inter American Studies and World Affairs* 33: 1-25.
- Chabat, Jorge. 1993. "Drug trafficking in the U.S.-Mexico Relationship: What you see is what you get". En Bruce Bagley y William O. Walker, *Drug trafficking in the America*. Coral Gables, FL.: North-South Center. University of Miami.
- Córdova, Arnaldo. 1972. *La formación del poder político en México*. México: Serie Popular Era.
- Cossío, José Ramón. 2002. "Delincuencia organizada, seguridad pública y fuerzas armadas." *Revista de Justicia Mexicana* 4.
- Craig, Richard. 1980. "Operatipon Condor: Mexico's Antidrug Campaign Enter a New Era.", *Journal of Inter American Studies and World Affairs* 22.
- . 1981. "Operación intercepción: una política de presión internacional". *Foro Internacional* 22: 203-230.
- . 1989. "Narcotics policy towards Mexico: Consequences for the Bilateral Relationship. En Guadalupe González y Marta Tienda (Eds.). *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*. La jolla: University of California.
- Curzio, Leonardo. 2002. "The Evolution of Intelligence Services in Mexico". En J. Bailey & J. Chabat, *Transnational Crime and Public Security. Challenges to Mexico and the United States*. La Jolla: University of California, San Diego.
- Diario Monitor. 2006. "Acción Nacional, padre de la resistencia". 3 de agosto de 2006.
- Diez, Jordi. & Nicholls, Ian. 2006. *The Mexican Armed Forces in Transition*, Strategic Studies Institute United States Army War College. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil>.
- Diez, Jordi. 2008. "Legislative Oversight of the Armed Forces in Mexico". *Mexican Studies / Estudios Mexicanos* 2: 113-145.
- El Financiero. 2000. "Sorprende en Washington la designación de un militar en la PGR". Nota periodística. 29 de noviembre de 2000.
- El Universal. 2005. "El Ejército sí vigilará Guerrero: Zeferino". 13 de agosto de 2005.
- El Universal. 2005. "Anulan sentencia al general Acosta Chaparro". 25 de agosto de 2005.
- El Universal. 2005. "Hay focos rojos". 5 de junio de 2005.

- El Universal. 2005. "Se celebraba desde hace 40 años". , 8 de febrero de 2005.
- El Universal. 2006. "La batalla de Acapulco". 5 de febrero de 2006.
- El Universal. 1996. "Madrazo, PGR". 3 de diciembre de 1996.
- El Universal. 1999. "Rehúsa SG dar anexos del convenio con la Defensa: PRD". 14 de octubre de 1999.
- El Universal. 2000. "Evalúa su trayectoria intachable como jurista y militar". 7 de diciembre de 2000.
- El Universal. 2000. "Fox ordeno excarcelar a Gallardo". 7 de diciembre de 2000.
- El Universal. 2001. "EZLN: efectos políticos". 8 de enero de 2001.
- El Universal. 2001. "Marinos desinteresados por PFP y PJJ". 13 de diciembre de 2001.
- El Universal. 2001. "Pulso Político". 1 de mayo de 2001.
- El Universal. 2001. "Marinos desinteresados por PFP y PJJ". 13 de diciembre de 2001.
- El Universal. 2001. "Mejora la imagen del Ejército". 10 de octubre de 2001.
- El Universal. 2002. "Ejército combate narcotráfico". 11 de marzo de 2002.
- El Universal. 2002. "México, en grave crisis en violación de derechos". 29 de enero de 2002.
- El Universal. 2002. "Vulnera PFP y SDN garantías: Soberanes". 21 de febrero de 2002.
- El Universal. 2002. "Desafía el titular de Marina a senadores". 29 de mayo de 2002.
- El Universal. 2002. "Fox ordeno excarcelar a Gallardo". 9 de febrero de 2002.
- El Universal. 2002. "México, en grave crisis en violación de derechos". 29 de enero de 2002.
- El Universal. 2002. "Vulnera PFP y SDN garantías: Soberanes". 21 de febrero de 2002.
- El Universal. 2003. "Buscará facultar a los estados para combatir el narcomenudeo". 26 de junio de 2003.
- El Universal. 2003. "Usan fuerzas de élite en lucha anticrimen". 24 de febrero de 2003.

- El Universal. 2004. "Reconoce que los militares están en la lucha antidrogas por una orden política". 14 de octubre de 2004.
- El Universal. 2005. "Anulan sentencia al general Acosta Chaparro". 25 de agosto de 2005.
- El Universal. 2005. "Miedo y desolación en Tamaulipas". 27 de junio de 2005.
- El Universal. 2005. "Se celebraba desde hace 40 años". 8 de febrero de 2005.
- El Universal. 2005. "Ejército, una opción real contra narco: Jorge Chabat". 7 de febrero de 2005.
- El Universal. 2005. "El Ejército sí vigilará Guerrero: Zeferino". 13 de agosto de 2005.
- El Universal. 2005. "El reporte, de la actual administración; incluye generales, coroneles y tropa". 1 de agosto de 2005.
- El Universal. 2005. "La dependencia indica que hay 59 elementos bajo proceso". 21 de noviembre de 2005.
- El Universal. 2005. "Las Fuerzas Armadas seguirán garantizando la seguridad". 17 de septiembre de 2005.
- El Universal. 2005. "Peyrot, error que Ejército combata a la delincuencia". 26 de mayo de 2005.
- El Universal. 2006. "Calderón habla con Vega sobre el papel de las fuerzas armadas". 15 de septiembre de 2006.
- El Universal. 2006. "Critican eventual cancelación del desfile". 19 de agosto de 2006.
- El Universal. 2006. "El desatino de retar a las fuerzas armadas". 20 de agosto de 2006.
- El Universal. 2006. "En BC y DF, los sitios más peligrosos". 14 de agosto 2006.
- El Universal. 2006. "La batalla de Acapulco". 5 de febrero de 2006.
- El Universal. 2006. "Las fuerzas armadas desfilarán como siempre". 5 de septiembre de 2006.
- El Universal. 2006. "PRD impedirá ingreso de PFP y EMP al recinto". 1 de septiembre de 2006.
- El Universal. 2006. "Sedena no descarta modificar la ruta que seguirá el desfile". 26 de agosto de 2006.

- El Universal. 2007. "Reportó espionaje que García Barragán planeó golpe de Estado". 14 de agosto de 2007.
- Espinosa, Alejandro Carlos. 2000. *Derecho Militar Mexicano*. México: Editorial Porrúa.
- Excélsior. 1998. "Suspiro de alivio en el país con la captura de Arizmendi". 30 de diciembre de 1998.
- Excélsior. 1999. "Desincorporarán de la policía militar a 4799 soldados transferidos a la PFP". 16 de julio de 1999.
- Excélsior. 2000. "Quien Resulte Responsable". 5 de diciembre de 2000.
- Excélsior. 2000. "Resultados sobre Seguridad, en 100 días: Macedo". 14 de diciembre de 2000.
- Fitch, Samuel J. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Fox, Vicente. 2000. "Mensaje del Presidente Vicente Fox ante el Heroico Colegio Militar". 19 de febrero de 2000.
- . 2002. "II Informe de Gobierno, C. Presidente Vicente Fox Quesada". 1 de septiembre de 2002.
- Gibson, Edward. 2005. "Boundary control, subnational authoritarianism in Democratic countries." *World Politics* 58: 101-132.
- González, Samuel., López, Ernesto y Yáñez, Arturo. 1994. *Seguridad Pública en México, problemas, perspectivas y propuestas*. México, UNAM-Serie Justicia.
- Goodman, Louis W. y Mendelson, Johanna. 1990. "The Threat of New Missions: Latin American Militaries and the Drug War". En *The Military and Democracy in Latin America*. Lexington: Lexington Books: 189-195.
- Grayson, George. 1999. *Mexico's Armed Forces: A Fact Book*. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of the Civil-Military Relations*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ibarrola, Javier. 2003. *El Ejército y el Poder. Impacto e influencia política en el México moderno*. México: Editorial Océano.
- Kaufman, Susan. 1975. *The Mexican Profit-Sharing Decision, Politics in an Authoritarian Regime*. Los Angeles: University of California Press.

- Krauze, Enrique. 1986. *Por una democracia sin adjetivos*. México, Joaquín Mortiz-Planeta.
- Kohn, Richard. 1997. "Los fundamentos olvidados del control civil sobre los militares en gobiernos democráticos". En Kevin Casas Zamora (Comp.), *Relaciones cívico-militares comparadas. Entendiendo los mecanismos de control civil en pequeñas democracias (América Latina)*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- La Crónica. 2000. "El nombramiento de De la Concha, por encima de las observaciones de la ONU". 28 de noviembre de 2000.
- La Crónica. 2000. "El nombramiento de De la Concha, por encima de las observaciones de la ONU". 28 de noviembre de 2000.
- La Jornada. 1996. "Me preocupan los agentes que aplicarán la Ley Anticrimen". 17 de diciembre de 1996.
- La Jornada. 1998. "Admite Labastida: creció el hampa por la impunidad persistente". 27 de agosto de 1998.
- La Jornada. 2000. "El narcotráfico, negocio de la élite en el poder: Astorga". 31 de agosto de 2000.
- La Jornada. 2000. "La Sedena reestructuró la división territorial militar para garantizar la seguridad interior, afirma Cervantes Aguirre". 20 de febrero de 2000.
- La Jornada. 2000. "Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR". 8 de diciembre de 2000.
- La Jornada. 2000. "Rafael Macedo de la Concha fue ratificado como titular de la PGR". 8 de diciembre de 2000.
- La Jornada. 2001. "La comandanta Esther dio a conocer cuatro puntos que allanan el camino para el diálogo". 29 de marzo de 2001.
- La Jornada. 2001. "Modificaciones del Senado a la ley Cocopa". 28 de abril de 2001.
- La Jornada. 2002. "El gobierno no ha cumplido ni un pedacito la recomendación de la CIDH sobre militares violadores". 20 de abril de 2002.
- La Jornada. 2002. "La impunidad estimula la delincuencia en el país, afirma José Luis Soberanes". 27 de febrero de 2002.
- La Jornada. 2002. "Se prevén alianzas mayores con los Estados Unidos". 10 de junio de 2002.

- La Jornada. 2002. “Acusan a militares de golpear y violar a indígena en Acatepec, Guerrero”. 5 de marzo de 2002.
- La Jornada. 2002. “Ante la CNDH, 50 denuncias de desapariciones forzadas o voluntarias en 2001”. 6 de mayo de 2002.
- La Jornada. 2002. “Ante la CNDH, 50 denuncias de desapariciones forzadas o voluntarias en 2001”. 6 de mayo de 2002.
- La Jornada. 2002. “Ante la CNDH, 50 denuncias de desapariciones forzadas o voluntarias en 2001”. 6 de mayo de 2002.
- La Jornada. 2002. “El gobierno no ha cumplido ni un pedacito la recomendación de la CIDH sobre militares violadores”. 20 de abril de 2002.
- La Jornada. 2002. “La impunidad estimula la delincuencia en el país, afirma José Luis Soberanes”. 27 de febrero de 2002.
- La Jornada. 2002. “La impunidad estimula la delincuencia en el país, afirma José Luis Soberanes”. 27 de febrero de 2002.
- La Jornada. 2002. “La impunidad estimula la delincuencia en el país, afirma José Luis Soberanes”. 27 de febrero de 2002.
- La Jornada. 2002. “Militares, los presuntos homicidas del abogado del El June: Macedo”. 1 de marzo de 2002.
- La Jornada. 2002. “Militares, los presuntos homicidas del abogado del El June: Macedo”. 1 de marzo de 2002.
- La Jornada. 2002b. “Militares Acusan a militares de golpear y violar a indígena en Acatepec, Guerrero”. 1 de marzo de 2002.
- La Jornada. 2005. “Fox: hoy en Chiapas, ni abandono ni represión”. 13 de enero de 2005.
- La Jornada. 2006. “Chihuahua 1986; México entero, 2006”. 5 de agosto de 2006.
- Levy, Daniel. 1986. “Mexico: Sustained Civilian Rule Without Democracy”. En Larry Diamond, Juan Linz & Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries, Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lieuwen, Edwin. 1968. *Mexican Militarism, The political rise and fall of the revolutionary army, Albuquerque*. Nuevo México: The University Press of New Mexico.

- Loaeza, Soledad. 2004. "Cárdenas, el Divisor". *Revista Nexos*.
- Lozano, Antonio. 1998. *Compromisos con la justicia, informe de gestión de Fernando Antonio Lozano Gracia*. Procurador General de la República. México: Epressa.
- Lozoya, Jorge Alberto. 1970. *El Ejército Mexicano, 1911-1965*. México: El Colegio de México.
- Martinez, Claudia. 2005. "Radiografía de la policía federal preventiva". *Democracia, Derechos Humanos y Seguridad*. México.
- Milenio. 2001. "Excluirán al Ejército de la lucha contra el narcotráfico". , 24 de enero de 2001.
- Milenio. 2000. "La Iglesia católica y el Ejército se llevan las palmas". 5 de diciembre de 2000.
- Milenio. 2002. "Gallardo, libre pero no inocente". 9 de febrero de 2002.
- Moloeznik, Marcos Pablo. 2001. "Presente y futuro del papel de las fuerzas armadas mexicanas: aproximaciones al debate sobre el rol del instrumento militar en la democracia." *Security Defense Studies Review* 1.
- Moreno, Moisés. 1996. *Política Criminal y Reforma Penal, algunas bases para su democratización en México*. México: Editorial Ius Poenale.
- Moskos, C., Allen, W. J. & David, S. (2000). *The Postmodern Military, Armed Forces after the Cold War*. Nueva York: Oxford University Press.
- Moskos, Charles, Williams, John Allen. y Segal, David. 2000. *The Postmodern Military, Armed Forces after the Cold War*. Nueva York: Oxford University Press.
- New York Times. 1997. "Mexican Use of Army to Fight Drugs Worries". 22 de febrero de 1997.
- New York Times. 1998. "U.S. Help for Mexican Military has not curtailed drug trafficking". *New York Times*. , 13 de diciembre de 1998.
- O'Donnell, Guillermo. 1986. "Modernization and Military Coups: Theory, Comparisons, and the Argentine Case". En Abraham Lowenthal y Samuel Fitch, *Armies and Politics in Latin America*. Nueva York: Holmes & Meier.
- Pereira, Anthony. 2001. "Virtual legality: Authoritarian Legacies and the Reform of Military Justice in Brazil, the Southern Cone and Mexico." *Comparative Political Studies* 34.

- Piñeyro, José Luis. 1985. *Ejército y sociedad en México. Pasado y presente*. México: Universidad Autónoma de Puebla-UAM Azcapotzalco.
- . 2005. "Las fuerzas armadas y la contraguerrilla rural en México: pasado y presente." *Nueva Antropología* 20: 75-92.
- Pion, David. 1992. "Military Autonomy and Emerging Democracies in South America." *Comparative Politics* 25: 83-102.
- . 2001. *Civil-Military Relations, New Analytical Perspectives*. University of North Carolina Press.
- . 2008. "Unexpected civil-military relations 21th Century Latin America." *Nueva Sociedad* 213: 562-586.
- . 2009. "Defense Organization and Civil-Military Relations in Latin America." *Armed Forces and Society* 35: 562-586.
- Presidencia de República. 2002. Cuadro "Recomendaciones de la CNDH a las autoridades de la administración pública federal, 2001-2002". En *II Informe de Gobierno, C. Presidente Vicente Fox Quesada*. México.
- Proceso. Enero de 2005. "Los tentáculos de Osiel". No. 1473.
- Proceso. Diciembre de 2000. "Caso Macedo de la Concha: Complicada Ratificación". No. 1247.
- Proceso. Febrero de 2004a. "El narco ahoga a Michoacán". No. 1422.
- Proceso. Marzo de 2005. "El atlas de drogas en el DF". No. 1482.
- Proceso. Mayo de 2006. "Candidatos ajenos al narco". No. 1542.
- Proceso. Septiembre de 2006. "Pasarela del fracaso". No. 1560.
- Proceso. "Los narco infiltran Garza García". No. 1470.
- Proceso. Enero de 2004. "Los tentáculos de Osiel". No. 1473.
- Proceso. Enero de 2005. "Sinaloa, la policía bajo fuego". No. 1470.
- Proceso. Febrero de 2004. "El narco ahoga a Michoacán". No. 1422.
- Proceso. Febrero de 2004. "Tamaulipas reino de violencia". No. 1421.

- Proceso. Francisco Molina, ex director INCD, diagnostica: el Estado mexicano, contaminado por el narcotráfico; militares corruptos podrían controlar los cárteles. No.1083.
- Proceso. Julio de 1997. Contra el narco, Jorge Madrazo depura la Policía Judicial con la incorporación masiva de militares. No. 1080.
- Proceso. Julio de 2004. “Estado de México, los dominios del crimen”. No. 1442.
- Proceso. Julio de 2005. “El atlas de drogas en el DF”. No. 1482.
- Proceso. Junio de 2004. “Narco invasión en el Paso”. No. 1441.
- Proceso. Junio de 2004. “Sinaloa, la policía bajo fuego”. No. 1442.
- Proceso. Junio de 2004. “Una policía leal al narco”. No. 1494.
- Proceso. Mayo de 2006. “Candidatos ajenos al narco”. No. 1542.
- Proceso. Septiembre 2006. “Pasarela del fracaso”. No. 1560. 24 de septiembre de 2010.
- Proceso. Septiembre de 2003. “Durango entre el poder y la droga”. No. 1403.
- Procuraduría General de la República. (1995). *Programa Nacional contra las Drogas, 1995-2000*. México.
- Procuraduría General de la República. (2003). *Boletín 032/Enero 2003*. México.
- Reforma. 2002. “Sólo acatamos órdenes, Vega”. 20 de febrero de 2002.
- Reforma. 2003. “Polemizan papel militar contra narco”. 14 de abril de 2003.
- Reforma. 2003. “Polemizan papel militar contra narco”. 14 de abril de 2003.
- Rondfelt, David. 1974. *The Mexican Army and the political order since 1940*. Santa Monica: The Rand Corporation.
- . 1984. *The Modern Mexican Military: A Reassessment*. Center for U.S.-Mexican Studies. La Jolla: University of California.
- Ruiz Cabañas, Miguel.1989. “Mexico’s Changing Illicit Drug Supply Role”. En Guadalupe González y Marta Tienda (Eds.). *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*. La Jolla: University of California.
- Serrano, Mónica. 1995. “The Armed Branch of the State: Civil-Military Relations in Mexico.” *Journal of Latin American Studies* 27: 423-448.

- Soares, Samuel Alves. 2004. "De autonomía y controles: fuerzas armadas y sistema político de Brasil (1995-2002)." *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18: 83-113.
- Soberanes, José Luis. 2003. "Informe de Actividades 2002". Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.
- Stepan, Alfred. 1998. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press.
- U.S. State Department. 2002. *Country Reports on Human Rights Practices. Mexico*, Washington.
- Ungar, Mark. 2002. *Elusive Reform, Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Wager, Stephen J. 1992. *The Mexican Army, 1940-1982: The Country Comes First*. Ph.D. Thesis. Palo Alto: Stanford University.
- Wager, Stephen J. y Shultz, Donald E. 1994. *The Awakening: The Zapatistas Revolt and its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*. Carlisle: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Washington Post. 1989. "Mexican crackdown on drugs stops lightly around military". 15 de agosto de 1989.
- Washington Post. 2002. "Freed Mexican Vows to Clear his Name". 9 de febrero de 2002.
- WFM Radio. 2003. "Familiares de los AFI que en diciembre pasado desaparecieron en Tamaulipas, acusan de traición a la PGR por mostrar indiferencia ante el caso". 18 de marzo de 2003.
- Yanow, D., Schwartz-Shea P. & Freitas, M. J. 2008. "Case Study Research in Political Science". En A.J. Mills, G. Durepos y E. Wiebe (Eds.), *Encyclopedia of Case Study Research*. Sage Publications.
- Zaverucha, Jorge. 2002. "Brazil's New Old Order en *NACLA*." *Report on the Americas* 35.
- Zedillo, Ernesto. 1994. "Discurso del Presidente pronunciado en Guadalajara". 14 de julio de 1994.