

Capítulo 3

Seguridad nacional y corrupción en México.

3.1 Seguridad nacional en México.

Durante un largo periodo, la noción de seguridad nacional en América Latina no sólo tuvo un uso secundario y derivativo, sino que fue víctima de un abandono teórico para ser posteriormente descartada por su imprecisión¹. Sin embargo, los esfuerzos por desarrollar un concepto de seguridad adecuado son inminentes en los países en vías de desarrollo, incluyendo a América Latina. El término de la Guerra Fría trajo consigo la ampliación y evolución de la agenda de seguridad, el discurso se ha tornado más amplio y abierto y poco a poco queda atrás aquella concepción tradicional ligada al aspecto militar. México reconoce los nuevos y diversos problemas, incorpora paulatinamente un horizonte mucho más amplio de amenazas e incluye en los discursos de seguridad temas como el de narcotráfico, la degradación ambiental y el terrorismo. La seguridad nacional en un país tiene como tarea principal el preservar el orden, la paz y la estabilidad tanto internas como externas, así como procurar el mantenimiento y la realización de los objetivos nacionales.

La evolución del concepto a lo largo de los años genera nuevos intereses nacionales y una nueva visión sobre las amenazas a la seguridad. México, como todos los países en el mundo, forma parte inevitable del proceso de globalización y apertura internacional por lo que la reestructuración de la agenda de seguridad se hace inminente, las amenazas militares sociales, económicas y políticas forman parte de una nueva estructura. La corrupción debe ser catalogada como una amenaza a la seguridad y punto de vulnerabilidad para el Estado.

¹ Mónica Serrano. "Orden Público y Seguridad nacional en América Latina". *Foro Internacional*. (Enero-Marzo 1998. Vol. 1. No. 38) : 5

La estrategia de seguridad mexicana hacia el exterior ha sido siempre pacífica, México carece de un enemigo contundente en el mundo, o una ambición específica de imponer su poder o dominación frente a otras naciones. Sus fuerzas armadas se caracterizan por la relativa pasividad dentro de la actividad internacional, pues los principios de política exterior repudian la intervención y promueven la solución pacífica de las controversias. Aun así, la definición sobre seguridad ha girado constantemente alrededor del sector militar quien concentra sus tareas dentro del país, basadas en la ayuda humanitaria, campañas antidrogas, etc. En la actualidad no existe una cultura abierta acerca de este tema, y la élite política ha sido incapaz de llegar a un consenso referente a su definición, por lo que es difícil encontrar una política integral en México que guíe las acciones en esta materia, la confusión conceptual ha existido históricamente.

Dada la característica dinámica del término y la serie de variables que pueden presentarse dependiendo de los problemas de tiempo y circunstancia, es imposible basarse solamente en una definición específica que se adecue a México. También es preciso aclarar que los problemas de seguridad de los países en desarrollo no pueden ser debidamente analizados desde una perspectiva de los países industrializados. México se encuentra en un proceso de desarrollo y democratización que lo cataloga como un país en vías de crecimiento. Existen diversos factores internos que un país en construcción advierte de gran importancia y que un país desarrollado ya no toma en cuenta. La cohesión interna, la autonomía del Estado o la disciplina de sus servidores públicos y de las fuerzas armadas tienen implicaciones de seguridad en los países “débiles”, mientras que los Estados “fuertes” se encuentran claramente articulados y poseen instituciones estables y de gran

aceptación entre la población². Así, la fuerza de un Estado radica en la capacidad de mantener sus instituciones, preservar el control de la población, y procurar la capacidad del gobierno de cumplir las metas previamente fijadas.

Barry Buzan, analista político reconocido, hace una comparación de seguridad entre Estados en desarrollo y los países industrializados y concluye que los Estados fuertes buscan la protección de su independencia, de su identidad política y de las amenazas que puedan provenir de otros Estados. Los Estados débiles, por su parte, sienten la presencia de amenazas que surgen de su propia debilidad³, como la inestabilidad política o la falta de legitimidad del gobierno, lo cual genera un sentimiento de inseguridad y débiles condiciones para controlar el orden interno. La nueva configuración política internacional y los procesos de globalización y regionalización que se viven hoy día obligan a los países en desarrollo, incluyendo a México, a redefinir y reevaluar los intereses nacionales y adaptarlos de mejor manera. La inserción de nuevos temas a la agenda y su apertura al debate político hacen de la seguridad un asunto de práctica legítima que ayuda en gran medida al proceso de la transición democrática.

La consecución de los objetivos nacionales es un elemento fundamental para la seguridad de un Estado, en México los objetivos permanentes son el resultado de un proceso de definición política lograda durante su crecimiento como nación y reflejan la historia y las circunstancias que vivió y hubo de superar. Después de los acontecimientos acaecidos en 1968 en Tlatelolco, la población buscaba dentro de los objetivos una democracia fortalecida y más abierta. Es desde entonces, y hasta la actualidad que los objetivos nacionales en México se definen como la preservación y fortaleza de la soberanía,

² Serrano, p. 8

³ Barry Buzan. *People, Status and Fear: the national security in the third world*. (Maryland: Center for International development and conflict management, 1988) p.19

la integridad del territorio, la unidad de la población, la vigencia del régimen de libertad individual y social, la preservación del sistema de gobierno democrático republicano, del desarrollo de la población y de la justicia y paz social⁴. Son conceptos presentes en la constitución que han evolucionado a lo largo de la historia y han consolidado a su vez, la doctrina de política exterior actual, basada en los principios fundamentales de la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, la lucha por la paz y seguridad internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo⁵.

A partir del año 2000, con la llegada de un nuevo partido político a la presidencia de la República después de 70 años con el Partido Revolucionario Institucional en el poder, es que se presentan como nuevos objetivos nacionales la consolidación de la democracia y la eliminación de todo vestigio de autoritarismo, la búsqueda del consenso entre las instituciones y los actores políticos, la tolerancia y la participación ciudadana en procesos de decisión gubernamental. También se menciona a la rendición de cuentas y el combate a la impunidad, al delito y a la corrupción; se destaca el apoyo a la procuración de justicia y al pleno respeto de los derechos humanos⁶.

Los antecedentes del concepto de seguridad nacional en México surgen en la época de la independencia, cuando éste nace como un Estado autónomo e independiente. La nación se encuentra en un proceso de construcción y búsqueda de su soberanía, por lo que basa sus prioridades de seguridad en la defensa de la integridad territorial y la procuración de la unidad. La visión de seguridad nacional se encuentra plasmada en la Constitución

⁴ *Ibíd.*, p. 181

⁵ Raúl Benítez Manaut. "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México, 1821-1990". *Revista de Administración Pública*. (1998. No. 98) :62

⁶ Varios. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República, México, 2001, p. 18

Política y en los diferentes planes nacionales de desarrollo. Para 1976 aparece por primera vez un documento oficial acerca de la seguridad nacional en la Dirección Federal de Seguridad⁷. El Plan Global de desarrollo 1980-1982 se refiere a la seguridad como el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México para garantizar así la defensa de la soberanía e independencia. López Portillo cataloga a la seguridad como condición necesaria para evitar injerencias del exterior. Por su parte, Miguel de la Madrid fija en su Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 los principios de seguridad en la cooperación internacional y el Estado de Derecho, favorece las acciones de respeto a la autodeterminación y rechaza la política de bloques y las hegemonías. El Plan Nacional 1989-1994 la define como condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, con base en la concertación interna y la negociación externa, respetando el Estado de Derecho. Ernesto Zedillo no menciona en su Plan de Desarrollo 1995-2000 el concepto de seguridad, sin embargo se encuentra plasmado dentro del objetivo de preservar la soberanía del país⁸.

La etapa entre la revolución mexicana y la segunda guerra mundial se caracterizó por el discurso político del nacionalismo, sosteniendo una retórica revolucionaria que privilegió a la seguridad interna más que la externa, enfocándose en problemas políticos y económicos. Para 1934, con Lázaro Cárdenas como presidente es que se incluye al sector militar dentro de los cuatro grandes pilares del partido político en el poder, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y para 1940, con Manuel Ávila Camacho se institucionalizan las fuerzas armadas. El papel del sector militar en el gobierno es moderado a partir de la elección de Miguel Alemán, primer político civil en llegar a la presidencia.

⁷ Aguayo, p. 115

⁸ Raúl Ramírez Medrano. “El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana” *Revista de Administración Pública*. (2000. No. 101) : 170

El término de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo un nuevo orden y el sistema multipolar desaparece, dando pie al dominio de dos potencias enemigas que marcan el inicio de la era bipolar. Estados Unidos y la Unión Soviética se enfrentan en una carrera ideológica entre capitalismo y comunismo, una lucha armamentista e ideológica que buscaba dominar zonas de influencia, en especial las del tercer mundo. Siendo México vecino directo de Estados Unidos, se alinea de manera automática en la lucha anticomunista. La firma del Pacto de Río en 1947 que crea el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es una estrategia americana que busca la alianza de América Latina para prevenir y reprimir cualquier agresión externa hacia el continente. Se crea un sistema de seguridad colectiva capaz de responder militar o diplomáticamente contra cualquier amenaza comunista y coloca a México en una posición de mayor acercamiento con Estados Unidos.

La prioridad en la agenda de seguridad mexicana continuó siendo de carácter interno, y la reflexión teórica del concepto se basaba más en la protección del mando presidencial que en la búsqueda de los objetivos nacionales y del bien común. Durante el periodo autoritario es que se utiliza la fuerza para mantener el control interno ante protestas relacionadas con el fraude electoral, o las desigualdades sociales y económicas⁹. Ejemplos claros se encuentran en las acciones militares en contra de estudiantes en Michoacán en 1949 o la ocupación del Instituto Politécnico Nacional en 1956. Las tropas mexicanas fueron llamadas para apagar huelgas en 1958 y 1959, fueron actores de la matanza de rebeldes campesinos en Chilpancingo en 1960 y de estudiantes en Tlatelolco para 1968. En

⁹ Sanjuana Martínez. "México, potencia regional". *Proceso*. (14 de febrero 1994. No. 902) :9

este último, el gobierno utilizó el término de seguridad nacional como sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza¹⁰.

La década de los setenta se caracterizó también por la presencia de organizaciones y guerrillas inconformes con el régimen, estaban integradas en su mayoría por jóvenes que buscaban el cambio en el sistema político por medio de las armas y la violencia. Uno de los más importantes fue la Liga 23 de Septiembre, quien se enfrentó varias veces a las fuerzas federales. La Liga intentó secuestrar al empresario de Monterrey Eugenio Gaza Sada, asesinándolo en el intento. A su vez secuestró en 1973 al cónsul británico en Guadalajara Duncan Williams e intentó hacerlo con Margarita López Portillo, esto sumado a otros asesinatos, asaltos bancarios y enfrentamientos armados con la policía y el ejército del país.

Entre otros grupos armados destacan el Frente Urbano Zapatista (FUZ), el Movimiento de Acción Revolucionaria (MIR) y la guerrilla de Lucio Cabañas en Guerrero. Lucio Cabañas se encargó de atacar al ejército, secuestrar empresarios, hacendados y políticos, y mantener junto con el Partido de los Pobres una manifestación constante en contra del gobierno. La aparición de estos grupos representó para el Estado un problema de seguridad y amenaza a la estabilidad que buscó ser aplacado mediante mecanismos agresivos como desapariciones y torturas a los presuntos implicados. Esto desencadenó en una persecución y lucha entre el gobierno y los rebeldes por la estabilidad y la paz en México.

Tras el “boom” petrolero de los setenta, la protección de los recursos naturales se convierte también en tema de seguridad, aún cuando la definición oficial no la menciona. Se ligaba a la fortaleza nacional con el petróleo, en donde el problema central sería

¹⁰ Sergio Aguayo Quezada. “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”. En: *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. (México: Siglo Veintiuno, 1990) p. 115

simplemente el aprender a “administrar la abundancia”¹¹, así la seguridad del país se concentró básicamente en el mantenimiento de la estabilidad, definida por el liderazgo civil¹². El concepto se utilizó como herramienta para legitimar los actos del gobierno y no se procuró esclarecer el concepto que la relacionaba con el espionaje, la inteligencia y la confidencialidad, a su vez, el sistema de partido único propiciaba la ausencia de políticas y estrategias de seguridad, pues el sistema interno proveía ya, un proyecto nacional.

El Partido Revolucionario Institucional utilizó así, a la seguridad nacional como un instrumento político para mantener el control de su sistema. El gobierno autoritario buscaba mantener el orden y prevenir cualquier movimiento que amenazara su estabilidad y por lo tanto, la seguridad del Estado. Las tendencias represivas y las inclinaciones hacia el autoritarismo propiciaron un entono social pacífico en donde el discurso político de protección a la seguridad nacional legitimaba de cierta manera las acciones por el gobierno. El gobierno no propició la evolución del concepto de seguridad nacional. La ausencia de instituciones, regulación, legislación y de una adecuada cultura sobre seguridad, aunado a la existencia de una oposición política aislada y dividida hicieron de la agenda de seguridad nacional un asunto propio del partido, la cual se alineaba a sus intereses y necesidades.

Al anteponer la seguridad del gobierno a la del Estado, y esta a la de la nación, se distorsiona la relación entre Estado, gobierno y nación, contraviniendo el concepto de gobierno y Estado al servicio de la nación. Justificar por razón de Estado actos de gobierno frente a la población contradice la definición más

¹¹ José Luis Piñeyro. “La Seguridad Nacional con Salinas de Gortari”. *Foro Internacional*. (Octubre-Diciembre 1994. Vol. 4. No. 34) :754

¹² Agustín Maciel. *La seguridad nacional: concepto y evolución en México*. En: <http://www.seguridadnacionalhoy.com.mx>

amplia de seguridad nacional, otorgando al gobierno un margen de maniobra que fácilmente puede sobrepasar fronteras de sus atribuciones constitucionales¹³.

Los años ochenta fueron importantes en la evolución conceptual, el Secretario de Defensa el General Félix Galván López la definió como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas¹⁴. Los conflictos revolucionarios en Centroamérica convierten al sur del país en una zona militar estratégica. La crisis económica de 1982 generó un descontento general en la población hacia su gobierno, que llevó a declaraciones como la del secretario de Gobernación Manuel Bartlett, quien afirmó que la seguridad debía darse en función del consenso y la unidad nacionales¹⁵. Durante 1982 y 1988 la industria de la droga creció aceleradamente como consecuencia de la crisis económica. México emergió como la principal ruta de tránsito hacia los Estados Unidos y aún cuando una gran parte del presupuesto nacional se canalizó a la lucha contra las drogas, la tensión en la relación con Estados Unidos aumentó. En 1985 un agente de la Agencia Antidrogas (DEA) fue encontrado muerto por tortura en México, y en 1986 Estados Unidos decide cerrar el 75 por ciento de la frontera en una intensa operación de control antidrogas.¹⁶ Estos hechos corresponden a la identificación del narcotráfico como un asunto oficial de seguridad nacional en México.

Con Carlos Salinas de Gortari surge la relación entre seguridad nacional, democracia y estabilidad. Se crea el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (cisen) para establecer y operar un sistema de investigación e información. Los problemas del país

¹³ Luis Herrera-Lasso. "Balance y perspectivas en el uso del concepto de seguridad nacional en el caso de México." En: Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida, aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*. (México: Siglo Veintiuno, 1990) p. 395

¹⁴ Robert Vizcaíno. "La seguridad, fin primordial del estado". *Proceso*. (Septiembre 1989. No. 112) :6

¹⁵ Juan M. Sandoval. "La política de seguridad nacional y las fronteras de México". *Nueva Antropología*. (1985. Vol. 7. No. 26) :215

¹⁶ James Rochlin, p.109

como el estancamiento en el crecimiento económico, la deuda externa, el déficit y la dependencia comercial, la inflación, la desigualdad social, el desempleo, la explosión demográfica y la deforestación de suelos, impidieron el desarrollo armónico en el país.

James Rochlin describe la visión estadounidense de la seguridad mexicana:

En general, la percepción de la seguridad mexicana no pudo haber cambiado más drásticamente en los noventas. Durante las negociaciones del TLC, se asumió que después de seis décadas de estabilidad, la tendencia continuaría así. Pero desde 1994, México ha caído drásticamente del ideal latinoamericano de estabilidad a ser un país comparado a Colombia, bastión latino de guerrillas, narcotráfico, corrupción, abusos a los derechos humanos y alto índice de criminalidad¹⁷.

Ernesto Zedillo, acorde a los procesos de globalización y regionalización, busca la protección de la soberanía nacional y cataloga una serie de nuevas amenazas externas dentro de la agenda de seguridad como el tráfico de armas y de personas, la explotación ilegal de recursos marinos, el narcotráfico, el terrorismo y el lavado de dinero¹⁸. Por otra parte, la continua reforma al Estado iniciada en la década de los ochentas planteó nuevos problemas debido al desmantelamiento del sector paraestatal de la economía y de muchos programas sociales. A finales del siglo veinte, los tópicos relevantes en seguridad son el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y las nuevas relaciones que esto representa; la emergencia del crimen organizado y la impartición de justicia y seguridad pública; así como el conflicto en Chiapas.

Para el año 2000 era claro que la oposición política dejó de ser una amenaza para convertirse en parte del proceso de democratización en el país. La expansión de la

¹⁷ Rochlin, p. 17

¹⁸ Aguayo, p. 121

democracia dentro del gobierno y el reequilibrio entre los poderes federales, estatales y municipales, así como del poder ejecutivo, legislativo y judicial permitieron la desaparición de la centralización de las atribuciones de las políticas de seguridad nacional. Esto dio pie a que tanto los partidos políticos como la sociedad civil, los medios de comunicación, etc. tuvieran la oportunidad y capacidad de opinar y conocer los asuntos de seguridad. En una democracia, el tema de seguridad y la capacidad de resolver conflictos ha dejado de ser monopolio del ejecutivo, de los aparatos de seguridad y de las fuerzas armadas. En una democracia hay muchos actores que, según sus intereses y preocupaciones, se verán involucrados en la solución de problemas de seguridad¹⁹.

La evolución del concepto ha generado interpretaciones erróneas acerca de su verdadero significado. A lo largo de los años se evitó que se desarrollara una cultura en torno a ella, generando secretismo y confidencialidad que se reducía a una pequeña élite política. La toma de decisiones estuvo basada en un círculo cerrado, impidiendo el acceso a la información a otros sectores del Estado o de la sociedad civil. Dos son los errores clave en México, según Raúl Benítez Manaut sociólogo mexicano e investigador de la Universidad Autónoma de México, en torno a la concepción del término. El primero fue el de confundir seguridad nacional con soberanía, ligándola al ejercicio de política exterior y los principios que la rigen, el segundo fue el llevar a la práctica de la seguridad nacional a la defensa del régimen político y del gobierno, no del Estado o de la nación²⁰. Es preciso considerar también que, los supuestos errores cometidos pudieron no haber sido del todo confusiones conceptuales sino estrategias premeditadas para legitimar las acciones del gobierno en nombre de la seguridad del país. Como antes señalado, el partido en el poder

¹⁹ Ana María Salazar. *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*. (México: Nuevo Siglo, 2002) p.69

²⁰ Raúl Benítez Manaut. "Seguridad Nacional y transición política 1994-2000". *Foro Internacional*. (Octubre-Diciembre 2001. Vol. 4. No. 41) :983

contó con el presidencialismo y la centralización del sistema y del poder como mejor vía para mantener su estabilidad.

El siglo veintiuno trae consigo nuevos retos y desafíos que requieren de una eficaz solución a los problemas generados por la confusión del concepto para que la prevención y acción efectiva de las amenazas a la seguridad nacional del país sea más fácil.

En abril del 2004 se aprobó una nueva ley de Seguridad Nacional, la cual otorga, en su artículo tercero, una nueva definición:

Por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I) la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos, II) la preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio, III) el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno, y IV) la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes²¹.

A su vez, se definen las amenazas al Estado, como el terrorismo, la delincuencia organizada, la rebelión y traición a la patria, actos ilícitos en contra de las instituciones, entre otras.

Tras analizar la historia e interpretación de la seguridad en el país, es preciso mencionar cuales fueron las principales amenazas que acecharon al Estado, y cuales son los problemas que debe afrontar en la actualidad. Durante la época de la independencia, las amenazas externas fueron en gran medida el imperialismo europeo y el expansionismo de los Estados Unidos, que atentaban en contra de un país inestable y nuevo. El siglo que va desde la independencia hasta la revolución fue característico por las intervenciones del

²¹ Varios. "Ley de Seguridad Nacional". *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. (No. 10, México, 31 de Enero 2005)

extranjero al país; primero la guerra con los Estados Unidos en 1846, después la intervención francesa con apoyo de Inglaterra y España en 1862 y por último la amenaza de guerra con Estados Unidos para 1877 mantuvieron la alerta militar por varias décadas.

Las intervenciones de Estados Unidos marcaron una pauta en la relación bilateral, pues México se vio afectado por la pérdida de una gran parte del territorio mexicano y ocasionó el miedo hacia el vecino del norte. Durante el periodo entre la revolución y hasta antes de la Segunda Guerra Mundial se identifica a Estados Unidos como amenaza principal hacia la soberanía territorial²². El presidente decide nacionalizar la industria petrolera en 1938 como una acción clara ante el miedo de una posible intervención. Aún cuando México participa en la Segunda Guerra Mundial y decide apoyar a Estados Unidos en la lucha contra Japón y Alemania, la mayoría de los mexicanos continuó percibiendo en este país un enemigo a la soberanía y una amenaza a la integridad territorial. También es así que el gobierno mantenía presente un sentimiento de vulnerabilidad en aspectos ideológicos, políticos y económicos²³.

El fin de la guerra trajo consigo la amenaza de la Guerra Fría y del comunismo, que hicieron que México se alineara al bloque de los Estados Unidos y a la lucha por el capitalismo. A su vez, Luis Echeverría buscaba la creación de un sistema que propiciara el desarrollo del tercer mundo. Estrechó también las relaciones de México con el mundo, en especial con América Latina. Internamente, las amenazas eran representadas por los conflictos políticos que podían desestabilizar el sistema y el miedo a la aparición de movimientos de izquierda. Para la década de los ochenta, las fuerzas armadas del país se concentraban en resolver el problema de las drogas ilícitas, que se dispararon súbitamente.

²² James Rochlin. *Redefining Mexican Security. Society, state and region under NAFTA*. (London: Lynne Rienner, 1997) p. 155

²³ *Ibíd.*, p. 158

Los conflictos en América del centro representaban una amenaza debido a las posibles masas de migrantes refugiados del sur y la potencial invasión de guerrillas guatemaltecas al territorio. Otro tipo de amenazas fueron la deuda externa tras la crisis económica del país, y los problemas sociales que ésta conllevó.

En la década de los noventa y hasta la actualidad, las amenazas se han diversificado en los planos militar, social, económico, político y ambiental. Dentro de las amenazas sociales podemos encontrar el conflicto armado en Chiapas, el crimen organizado y la delincuencia, que muchas veces está relacionado con el narcotráfico. Las autoridades son concientes de la amenaza de los carteles a la estabilidad social y económica del país.

El narcotráfico se ha mantenido a partir de la década de los noventa como principal amenaza a la seguridad nacional mexicana. Ya en los ochenta el tráfico de drogas se definió como un delito transnacional que solo puede impedirse con la participación conjunta de los países involucrados y de la cooperación necesaria para fortalecer fronteras. A partir de 1987, el gobierno mexicano define al narcotráfico como un problema de seguridad nacional y establece que la amenaza que representa es doble: interna porque la corrupción y la violencia que genera pone en riesgo a las instituciones, sobre todo a las policiales y de justicia; y externa, porque la política norteamericana incluye la decisión de aplicar extraterritorialmente la ley estadounidense, afectando así la soberanía nacional²⁴. Es clara la influencia de los mercados ilegales dentro de las instituciones del gobierno y es inevitable la creación de redes de poder. Los grandes grupos o carteles resultan los más peligrosos, pues son organizaciones poderosas que pueden alcanzar altos niveles de influencia. La compra de protección ante las ley mina el sistema penal y judicial del Estado,

²⁴ María Celia Toro. *La gobernanza internacional: una propuesta para gestionar la globalización*. Centro de Estudios Internacionales. Colegio de México, (2003). En: <http://www.ceri-cienciaspo.com/archive/sept03/artmct.pdf>

pues representa desigualdad y ausencia del Estado de derecho. El narcotráfico desafía las reglas del Estado, haciendo que el gobierno pierda el control en el flujo de mercancías de sus fronteras, poniendo en peligro sus soberanía estatal.

Por otro lado, la relación bilateral entre Estados Unidos y México incluye el problema de las drogas y su contrabando como tema de gran relevancia. La agenda de seguridad de los Estados Unidos incluye una intensa lucha en contra del consumo de drogas y su tráfico ilegal por México y los países de América Latina. Su estrategia de combate rebasa sus fronteras físicas y espera la cooperación de México. A lo largo de la historia se ha hecho conflictiva la presencia de agentes de la DEA en territorio mexicano, así como la inevitable insistencia de los policías norteamericanos de cruzar la frontera mexicana durante una persecución de delincuentes, cosa que atenta en contra de la integridad territorial del Estado.

La amenaza que representa el narcotráfico recae en tres aspectos principales; la existencia de una producción y distribución dentro del país, el tráfico internacional y el consumo de drogas²⁵. Estos aspectos generan a su vez problemas de violencia y crimen organizado. También implican la entrada ilegal de narcotraficantes de otros países a México, y el aumento del consumo de cocaína, marihuana o heroína en los mexicanos.

La sistemática violación a los derechos humanos representa una amenaza a la seguridad. Amnistía Internacional asegura que en México, las condiciones no son aún del todo propicias, pues las torturas, desapariciones, las detenciones arbitrarias, etc., aún se hacen presentes y han sido reportadas²⁶.

²⁵ María Celia Toro. “El narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional”. En: Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. *En busca de la seguridad perdida*. (México: Siglo Veintiuno, 1990) p. 370

²⁶ Amnistía Internacional. *El estado de los derechos humanos en el mundo*. Informe anual de Amnistía Internacional 2005. En: <http://web.amnesty.org/report2005/index-esl>

Es claro que los temas en la agenda difieren de aquellas en los países europeos o de América del Norte. Después de los acontecimientos del 11 de Septiembre, la brecha entre el tipo de amenazas que México y Estados Unidos enfrentan se hace más amplia. Las preocupaciones de países desarrollados son el terrorismo, las armas de destrucción masiva, conflictos políticos y militares con otros países, etc. México y los países latinoamericanos, por otro lado, son amenazados por problemas de narcotráfico, ingobernabilidad o inestabilidad política. Un nuevo reto para México después de los atentados terroristas en Nueva York y Washington es su relación con los Estados Unidos. El papel del vecino del norte resulta de gran importancia, y tal como Ana María Salazar lo menciona en su libro Seguridad Nacional Hoy, no se necesita de un experto en seguridad nacional para darse cuenta que la situación empeoró y que se encuentra en gran incertidumbre. México depende en gran medida del intercambio comercial con Estados Unidos, y es claro que los problemas con la frontera y posibles dificultades comerciales deberán ser tomados en cuenta en la agenda.

En la actualidad, el gobierno estadounidense actúa de manera más cuidadosa en sus políticas con México, lo que afecta a los migrantes mexicanos, al flujo en las fronteras y al envío de remesas al país. Por otro lado, Estados Unidos espera el apoyo incondicional en la búsqueda de soluciones y sistemas de prevención, por lo que el gobierno mexicano debe actuar con inteligencia y cautela.

En materia de seguridad nacional, existen factores que la fortalecen y otras que la debilitan, en el caso de México, las circunstancias que obstaculizan el desarrollo de la seguridad son diversas. En el sector político, la impunidad e ineficiencia en la aplicación de la ley rompe con el equilibrio del Estado democrático, la corrupción y manejo viciado de los recursos nacionales genera problemas administrativos. La pobreza, la inequitativa

distribución de la riqueza, el analfabetismo y el atraso tecnológico y científico debilitan también la plena realización de los objetivos nacionales. Existe también en la población un sentimiento de inseguridad pública y una cierta apatía y desconfianza de la sociedad civil hacia su gobierno²⁷. Las amenazas son internas y externas. A continuación se presenta un enlistado con los principales peligros que México enfrenta en el contexto económico, social, político y ambiental.

Amenazas Internas:

- Inestabilidad económica
- Corrupción
- Debilidad de las instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales
- Delincuencia menor, inseguridad pública y crimen organizado
- Pobreza extrema y rezago económico²⁸
- Problemas medioambientales y energéticos
- Grupos armados que buscan la desestabilización de la estructura gubernamental
- Narcotráfico

Amenazas externas:

- Narcotráfico transnacional y lavado de dinero
- Terrorismo
- Dependencia económica y comercial con Estados Unidos
- Tráfico ilegal de armas y de personas.

²⁷ Emilio Velasco Gamboa. *Seguridad Nacional: una lectura metodológica*. En : <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html>

²⁸ Según la Organización de Estados Americanos OEA, la exclusión social representa una de las principales amenazas contra la democracia en América Latina, por su parte, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la misma organización declaró que la pobreza tiene un impacto en los derechos humanos y políticos de los países. Las amenazas por pobreza son de tipo ambiental, económicas y políticas.

3.2 Corrupción en México

Dado que el objetivo principal de esta investigación es la de identificar a la corrupción como una amenaza importante a la seguridad nacional del Estado mexicano, es preciso incorporarla como un problema inminente contra el que se ha iniciado recientemente un combate. La corrupción es un enemigo natural del Estado²⁹, pues es un fenómeno que, al presentarse dentro de los grupos de poder y órganos del gobierno, genera impunidad, deshonestidad e ineficiencia. Destruye la gobernabilidad democrática y la legitimidad ante sus ciudadanos y su entorno internacional, poniendo en peligro la integridad del país.

El problema de la corrupción ha sido permanente en México, y es desde la década de los ochenta que comienza a formar parte del debate político nacional y que es considerada como un obstáculo para el mantenimiento de la legitimidad en el gobierno y del desarrollo del Estado. Actualmente, el proceso de democratización que el país vive desde el año 2000 ha obligado tanto a los políticos como a la sociedad a retomar el tema y adoptar medidas serias para combatirla. Como se menciona en el capítulo anterior, la corrupción requiere de diversos factores para existir y desarrollarse y no es fácil determinar las causas exactas de este fenómeno, pues los elementos de influencia pueden ser religiosos, culturales, económicos y políticos, son de gran importancia los elementos de gobernabilidad, legitimidad del Estado, el Estado de derecho y el régimen de gobierno. La fortaleza de las instituciones y una clara rendición de cuentas son factores que controlan la corrupción, por lo que el sistema de gobierno de los países y el grado de democracia que poseen son fundamentales.

²⁹ Velazco, p. 12

La existencia de la corrupción en México tiene antecedentes históricos que datan desde la colonia y se ven reflejados con mayor magnitud en la época posrevolucionaria durante el siglo veinte. Los principios liberales del siglo diecinueve y la influencia norteamericana y francesa sobre la democracia liberal tuvieron pocas posibilidades de florecer en México³⁰. Si bien, los ideales perseguidos por la Revolución y la Constitución de 1917 sobre la igualdad y justicia social son el reflejo del nacionalismo mexicano, no representan un instrumento sólido de democracia frente a una estructura de partido hegemónico, paternalista, corporativista y clientelar que se presentó durante una buena parte del siglo pasado. La creación del PNR, después PRI se basó en la necesidad de institucionalizar las facciones posrevolucionarias y cohesionarlas a través de distintos mecanismos pacíficos para el reparto del poder³¹, y no bajo la idea de crear un sistema político competitivo. El PRI, Partido Revolucionario Institucional dominó el proceso de organización de la administración pública y de los procesos políticos en general. Desde sus inicios, se implantó un sistema cuyas prácticas fueron generalmente asociadas con el corporativismo, tales como el clientelismo y la corrupción³². Fue con el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) que surge como una estructura del gobierno que permitió una relación formal entre los diferentes grupos de la sociedad y las instituciones con el Estado. Resultó un mecanismo eficaz para organizar a la población en sindicatos, asociaciones o confederaciones, y además de lograr la aceptación y apoyo de campesinos, trabajadores, empresarios, etc., fortalecieron al propio Estado.

³⁰ Jaime F. Cárdenas Gracia. *Transición política y reforma constitucional en México*. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994) p. 63

³¹ *Ibid.*, p.63

³² Jorge Mario Audelo Cruz. *Sobre el concepto de corporativismo: una revisión en el contexto político mexicano actual*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, p.14. En: <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1627/5.pdf>

La inclusión de todos los sectores al partido representaba un elemento clave de control ante la posibilidad de que se formaran nuevas fuerzas de oposición y participación en la competencia política por el poder. Esta representación de intereses garantizó una relativa estabilidad interna, y de cierta manera legitimó al partido y su gobierno, pues el Estado fue siempre incluyente y pocas veces represivo. Sin embargo, esto no justifica en nada los perjuicios que se generaron a mediano y largo plazo en el país, ya que en realidad, los más beneficiados fueron las elites y una parte de la clase media. El corporativismo va en contra de la democracia política, la mayoría de las organizaciones corporativas tradicionales de México no provienen de estructuras democráticas, pues en ellas prevalecía la influencia de líderes personalistas, reuniones y asambleas supeditadas a él, acuerdos prácticamente preestablecidos, relaciones en las que primaba la vinculación personal con el dirigente sobre las normas y acuerdos asumidos mayoritariamente³³, elementos que favorecieron la presencia de prácticas ilícitas y corrupción política.

Por otro lado, el sistema electoral y el proceso de decisiones se mantenían bajo completo control del Estado, que desembocó para la década de los cincuentas en un sistema autoritario que monopolizó el poder y el sistema de gobierno. John Bailey, analista de la política en el país, sostiene que el sistema mexicano era centralista, estatista y con rasgos corporativistas en el cual la presidencia confrontaba un número de fuerzas a las que podía manipular de varias formas y grados³⁴. El Estado mexicano se caracterizó también por su alto grado de participación e intervención en aspectos económicos y sociales del país, por mucho tiempo fue el único proveedor de servicios como los de comunicación, electricidad

³³ Juan Manuel Ramírez Sáiz. “Organizaciones cívicas, democracia y sistema político” en: Alberto Aziz Nassif. *México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*. (México: Porrúa, 2003) p. 159

³⁴ John Bailey. *Governing Mexico. The Statecraft of Crisis Management*. (New York, San Martin's Press, 1988) p. 17

y petróleo, también mantuvo el control sobre el mercado, los precios, y la economía en general. En consecuencia, la formación de monopolios estatales generó espacios de oportunidad para el surgimiento de prácticas de corrupción³⁵, el número de oportunidades de que surja este comportamiento es alto cuando el número de actividades en donde el Estado es el único proveedor es alto también.

La figura del presidente como actor principal en el gobierno y como jefe de un centralizado Poder Ejecutivo se mantuvo sólida. El presidencialismo mexicano fomentó la presencia de corrupción en el país, pues los presidentes tenían el poder absoluto en recursos y atribuciones. Una de las cosas importantes del siglo veinte mexicano es que, a partir de los años cuarenta, el carisma y la autoridad dejaron de estar depositados en el caudillo y el cacique y empezaron a estar adscritos al puesto³⁶, atribuyendo gran poder y fuerza a la figura presidencial en cada sexenio. El presidente en turno reflejaba un inmenso poder de distribución burocrática, reparto patrimonial, castigo y premio, poseedor de todas las facultades y libertades de decisión, incluyendo quien sería su sucesor. Héctor Aguilar Camín responde a la pregunta acerca de las atribuciones del presidente:

¿Cuáles son los alcances de un presidente? Extraordinarios en cierto modo: nombra y protege, concede, coarta o facilita la corrupción, es la medida de toda su carrera política, le da el tono a los estilos de su sexenio, el presidencialismo es la teoría de la desmesura...³⁷

Así, la organización política se sustentaba en tres elementos básicos, la presidencia, el partido de Estado y una estructura corporativa³⁸ que neutralizaba cualquier elemento de conflicto interno entre la sociedad y el gobierno. La falta de pluralismo y competencia de

³⁵ López Presa, p. 79

³⁶ Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer. *A la sombra de la revolución mexicana*. (México: Cal y arena, 1990) p. 298

³⁷ *Ibíd.*, p. 310

³⁸ Roderic Ai Camp. *Politics in Mexico*. (New York: Oxford University Press, 1993) p.128

oposición, de elecciones limpias y justas y de una normatividad electoral adecuada impidieron el desarrollo de instituciones formalmente democráticas, pues el régimen carecía de un equilibrio de poderes, de una adecuada rendición de cuentas y de un sistema de justicia eficiente. Así, la cultura sobre legitimidad en el gobierno mexicano era insuficiente, casi inexistente, lo que permitía el abuso de las funciones públicas y el beneficio personal de los gobernantes. La corrupción en México es un fenómeno conocido y se le atribuye gran relevancia; el analista y ensayista político Gabriel Zaid menciona que la corrupción no es una característica desagradable del sistema político mexicano, es el sistema³⁹, pues se encuentra arraigado a la cultura e historia del país.

Otro aspecto fundamental que propicia la presencia de actos ilícitos es el papel del Estado de Derecho y el nivel de respeto por las leyes y la legalidad. El hecho de tener una constitución y contar con leyes no significa que exista un Estado de derecho, pues éste garantiza que las normas constitucionales se lleven a cabo y que se procure el bienestar y orden en la población. México ha carecido de un Estado de derecho democrático, pues un sistema de partido hegemónico no ha sido capaz de otorgarlo. Además, a ningún estudioso de las ciencias sociales en México escapa la persistencia de las prácticas informales por encima de las institucionales⁴⁰. A lo largo de los años se presentó una separación entre las prácticas políticas formales e informales, esto en gran medida a la falta de leyes que regulen y castiguen los actos de corrupción, y a la falta de una cultura de democracia en donde los gobernantes trabajan al servicio de todos, respetando a la población, sus derechos y libertades. Expertos en la materia coinciden que la corrupción radica en gran medida dentro de las instituciones, ya sea porque son deficientes y permiten su presencia; o por el exceso

³⁹ Gabriel Zaid. *La economía presidencial*. (México: Océano, 2000) p. 23

⁴⁰ Cárdenas Gracia, p. 156

de regulación. Una institución democrática proporciona de manera casi automática un sistema de transparencia y una gran confianza por parte del pueblo hacia los servidores públicos.

Las circunstancias de inestabilidad política y lucha interna por el poder después de la independencia y tras la revolución hicieron que la organización del Estado y la administración pública se viera obstaculizada. Se trata de una etapa cuya turbulencia originó cambios constantes en la titularidad del Poder Ejecutivo, lo que necesariamente se tradujo en una marcha poco ordenada de la administración pública⁴¹. La fortaleza y legitimidad del entorno institucional en un Estado representan factores fundamentales para evitar la corrupción. Las instituciones son un elemento central para entender las conductas que se siguen en cualquier sociedad, ya que éstas dan forma a diversos tipos de comportamiento. El buen funcionamiento de la administración pública en una nación requiere de un Poder Legislativo fuerte e independiente para fomentar leyes que regulen las acciones de los funcionarios y genere un contrapeso al Ejecutivo bajo el control administrativo y financiero de la política. En México, la falta de partidos políticos maduros y de un Congreso fuerte, la ausencia de controles políticos debido a la fundición entre el partido mayoritario y el gobierno, son de las deficiencias más grandes que afectan al sistema republicano democrático nacional⁴².

El presidencialismo propició que el gobierno y el partido controlaran aspectos de la economía mexicana, la opinión pública y los medios de comunicación. Integraron al Congreso y a la Suprema Corte de Justicia y ampliaron las facultades constitucionales y no constitucionales del Ejecutivo. Bajo estas circunstancias y con la ausencia de instituciones

⁴¹ Rodrigo Moreno Rodríguez. *La administración Pública Federal en México*. (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1980) p. 139

⁴² *Ibíd.*, p. 127

que contrarresten el poder centralizado, era de esperarse que los actos de corrupción se hicieran presentes sin el riesgo de ser descubiertos o castigados tanto por las leyes como por el pueblo mexicano. La formidable posición del Estado facilitó el desarrollo del poder sobre las organizaciones y limitó su autonomía con el fin de dificultar su movilidad y capacidad de controlar los movimientos de los gobernantes. Por otro lado, la poco efectiva y débil legislación que caracterizó al país hasta antes de los ochentas protegía toda corrupción y prácticas burocráticas ilegales, las leyes carecían de mecanismos reales de control y castigo, y las normas no escritas se hacían presentes en la vida política diaria del país.

Esta institucionalidad política comenzó a decaer y a convertirse en un sistema obsoleto, la ingobernabilidad iba en aumento y el control político dejó de ser justificable para el partido en el poder. La transición a la democracia ha significado un gran paso en la historia política del país, pues representa la modernización que incluye aspectos de legitimidad, gobernabilidad y confianza en el gobierno. Podría decirse que este proceso se inicia a partir de la década de los ochentas, cuando la hegemonía del partido único desciende, y las primeras victorias de los partidos de oposición se hacen presentes. La crisis económica y la deuda externa que se desarrolló en 1982, aunado a los casos de corrupción, la falta de democracia y el conflicto interno en el partido hicieron inevitable que el régimen posrevolucionario se reformara. No es coincidencia que el gobierno de Miguel de la Madrid estuviera basado en el lema de “renovación moral” y buscara una reivindicación en el PRI.

La década de los ochentas representó también una crisis de corrupción en el país, el surgimiento de nuevas corporaciones y organizaciones populares e independientes elevaron el nivel de atención y protesta hacia las acciones del Estado. Aún cuando la corrupción no fue el factor determinante de la crisis económica, líderes políticos y de oposición le

adjudicaron cierta responsabilidad por los males que sufría el país. El candidato presidencial del PAN para 1982, Pablo Emilio Madero Belden, declaró que la principal causa de la crisis económica era la corrupción, por su parte el cardenal de Tuxtla Gutiérrez en Chiapas admitió que la corrupción dañó más a la economía que la misma devaluación. El entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia advirtió que el país se encontraba, gracias a la corrupción, en peligro de caer en una dictadura. También John Gavin, el embajador de Estados Unidos en México en esos años declaró que todos los problemas del país, desde la economía, la migración, las drogas y la falta de democracia se debían al sistema político corrupto en México⁴³. Así, cada incidente de corrupción que salta a la luz pública con un tono de indiferencia o inhabilidad por parte del gobierno para resolverlo, desilusiona a la población y mina la credibilidad de los líderes políticos⁴⁴.

Es importante mencionar que la percepción de la ciudadanía hacia la corrupción ha cambiado con el tiempo, pues lo que antes pudo ser considerado como parte del folclor mexicano, es ahora visto desde una perspectiva negativa. No es decir que la acción en sí haya cambiado en magnitud, sino que la corrupción fue más visible y por lo tanto la población se volvió menos tolerante.

En México, donde 45 por ciento de su población vive con menos de dos dólares al día, un funcionario utilizó 12.500 dólares de la firma estatal que dirige para pagar una liposucción a su esposa, la casa presidencial compró un juego de sábanas en 5.300 dólares y un diplomático abonó 11.700 dólares por seis colchones y siete almohadas. Estos gastos son algunas de las perlas del despilfarro en México que hacen que el gobierno “pierda la

⁴³ Stephen D. Morris. *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991) p. 119

⁴⁴ Gerald E. Caiden. *Where Corruption Lives*. (Bloomfield: Kumarian Press, 2001) p. 230

estética” en materia de corrupción⁴⁵. Es hasta hace poco que los casos de corrupción en el gobierno se vuelven un asunto público gracias a las medidas de transparencia y acceso a la información. Estos son solo algunos ejemplos de las acciones ilícitas que se cometen estando en el poder.

Podemos hacer mención de una interminable lista de incidencias corruptas, pero sólo podemos señalar algunas. Uno de los mejores ejemplos de corrupción dentro de los aparatos gubernamentales lo encontramos en PEMEX, que después de diversos escándalos durante los ochentas se ganó la reputación de ser una empresa extremadamente corrupta. “Petróleos Mexicanos es un órgano paraestatal que prácticamente hace lo que quiere, pasa por alto las leyes y normas oficiales de control, sus finanzas internas pasan por un periodo de gran corrupción, gasto económico y caos”⁴⁶. Jorge Díaz Serrano, quien fuera el presidente de PEMEX de 1976 a 1981 estuvo envuelto en la compra ilegal de dos barcos petroleros por instrucciones directas del entonces presidente José López Portillo. Para finales del 2001 se denuncia un desvío de recursos públicos a la campaña presidencial del PRI mediante un préstamo por 640 millones de pesos otorgados por Petróleos Mexicanos.

Por otro lado encontramos el asunto del FOBAPROA (Fondo de Protección al Ahorro Bancario), o el desvío de 420 millones de pesos por parte del Secretario de Turismo durante el sexenio de Ernesto Zedillo, Oscar Espinosa Villareal. No hay que olvidar el asunto de los Amigos de Fox, en donde se muestra el financiamiento ilícito de la campaña presidencial de Vicente Fox en el año 2000 con recursos provenientes del exterior del país. A su vez, los fondos de las campañas electorales del PRI han permanecido ocultos durante

⁴⁵ Diego Cevallos. *México-Corrupción: la estética del despilfarro*. Terraviva América Latina. (29 de Octubre 2004). En: http://www.ipsterraviva.net/la/archivo/2004/291004_2.asp

⁴⁶ Carlos Ramírez. “Las finanzas de PEMEX a punto de estallar, por corrupción e incapacidad.” *Proceso*. (Mayo 1981, No. 238) :7

décadas. El Instituto Federal Electoral encontró ciertas irregularidades en los recursos de campaña en 1994, sin embargo decidió no continuar con la investigación una vez que Zedillo llegó al poder. Otros ejemplos son el Nicogate, polémica causada por el sueldo de Nicolás Molinedo, chofer de López Obrador, que rebasaba los sesenta mil pesos mensuales; el caso de Raúl y Carlos Salinas de Gortari o los video-escándalos del senador y presidente del Partido Verde Ecologista negociando un permiso a cambio de dos millones de dólares. También el del secretario de finanzas Gustavo Ponce apostando en las Vegas y René Bejarano recibiendo dinero de un empresario a cambio de supuestos favores⁴⁷, la lista de casos es muy larga.

A todo esto habrá que sumar las incidencias de la pequeña corrupción, es decir, las transacciones que día a día se resuelven mediante el otorgamiento de sobornos, la extorsión o el favoritismo entre otras, que se dan de manera repetitiva e incluso tolerada por la sociedad. Estas acciones en su mayoría se hacen para evitar sanciones por parte de un agente de tránsito, acelerar algún trámite o proceso burocrático, obtener permisos, licencias o accesos aduanales, entre otros.

Resulta de gran importancia el identificar este fenómeno y buscar una cuantificación real de la corrupción. Aún cuando resulta difícil de medir, las encuestas y los estudios realizados a nivel nacional e internacional, nos regalan una idea de la situación en el país. La Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) mide las experiencias y percepciones de la corrupción en la población mexicana. La ENCGB 2003 que realizó el organismo independiente Transparencia Mexicana registró casi 101 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en un año, con un costo promedio de

⁴⁷ Daniela Pastrana. *El sexenio de los escándalos*. (27 Junio 2004) En : <http://www.atlatl.com.mx/articulo.php?c=9&s=15&x=7&a=33972>

107 pesos cada una. Esto significa que al año, y tan solo en “mordidas”, México invierte cerca de 11 millones de pesos. Los hogares que reportan el soborno destinan un 7% de su ingreso a este rubro⁴⁸. Cabe mencionar que el servicio público más propenso al soborno es el de tránsito vial, mientras que los menos propensos son los trámites del predial y el trámite fiscal de la Secretaría de Hacienda. El conjunto de actividades de corrupción administrativa y política le cuestan al país entre 30 y 40 mil millones de dólares anuales, costos que representan el 15% de los impuestos generales que se recaudan en el país, y el equivalente al presupuesto anual para la educación⁴⁹.

En el índice anual de la organización Transparencia Internacional (TI)⁵⁰, México se posicionó en el 2004 en el lugar 64 de 146 países encuestados, comparte posición con Ghana y Tailandia, y su puntuación es de 3.6 sobre una escala de 1-10, en donde 1 representa corrupción y 10 “limpieza”. El nivel es semejante al de China y se encuentra por debajo de los países de Europa, en cuanto a los países latinoamericanos, México ocupa la posición 9 de 18 países encuestados. Por otro lado, la encuesta de 2004 de Latinobarómetro descubrió que el nuestro es el país con mayor probabilidad de poder sobornar a un policía, a un juez y a cualquier persona dentro de una secretaría. A su vez, el 75% de los encuestados mexicanos afirma que el país es gobernado por unos cuantos intereses de poder para el beneficio propio⁵¹.

Durante los últimos años y en mayor medida dentro del gobierno foxista se han impulsado diversas medidas para combatir a la corrupción. Esto en consecuencia de la

⁴⁸ Transparencia Mexicana. *Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003*. En: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/ENCBG/>

⁴⁹ Roberto Garduño. “La corrupción cuesta cada año a México entre 30 y 40 mil mdd.”. *La Jornada*. (Viernes 6 de julio de 2001)

⁵⁰ Transparencia Internacional. *Transparency International Corruption Perception Index 2004*. En: http://www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.en.html

⁵¹ Latinobarómetro. *Informe-Resumen Latinoobarómetro 2004: Una década de mediciones*. Santiago de Chile, (2004). En: <http://www.latinobarometro.org/Upload/Informe%20LB%202004%20Final.pdf>

apertura a los sistemas de información que han llevado al hartazgo a la población en general. Se crea un Programa Integral Anticorrupción que obliga a las instituciones del poder federal a prevenir y combatir la corrupción. La administración pública modernizó y agilizó los trámites burocráticos, haciéndolos más sencillos y controlables. También se ha invertido en la capacitación de sus funcionarios, para mejorar la calidad en los servicios e inculcar valores de ética. Existe una Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y una Ley de Acceso a la Información del gobierno, lo que en buena medida fomenta la transparencia y ayuda a fortalecer la confianza de la sociedad. La Cruzada Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción cataloga el problema como una prioridad dentro de la administración pública mexicana con cero tolerancia ante acciones irregulares. La empresa paraestatal Comisión Federal de Electricidad firma un convenio para realizar un programa con el apoyo de la organización no gubernamental Transparencia Mexicana para revisar las licitaciones de obra pública que emprenda y evitar irregularidades en sus procesos de licitaciones⁵². Los mecanismos anticorrupción se ponen en marcha, sin embargo hay ciertos obstáculos que se deben superar. La corrupción arraigada en el país hace la tarea más difícil, más aún con actores interesados en oponerse a las medidas de combate debido a los grandes intereses y beneficios que perderían con la reducción del fenómeno.

Así, el autoritarismo, el corporativismo, el partido único, la institucionalización del gobierno, las leyes y el papel que jugó el presidente en la historia del país marcaron la existencia de impunidad. El discurso político que se manejó alrededor de los ideales de la revolución ayudó a su vez a ocultar las imperfecciones que en el sistema se estaban

⁵² José Vargas Hernández. *Algunas apreciaciones en torno a la corrupción en México*. Revista Probidad, Enero 2002. En: <http://www.revistaprobidad.info/017/003.html>

gestando. La realidad política estaba oculta tras el discurso que otorgaba al político cierta legitimidad y confianza. Bajo las circunstancias del régimen, la corrupción se convirtió en el elemento indispensable para asegurar el mantenimiento y la estabilidad del sistema, se convirtió en la naturaleza del Estado. Si la mayoría de las naciones autoritarias han enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios, etc.⁵³. El apoyo de las masas y el consenso entre las mismas fue posible mediante los sobornos y la compra de intereses específicos. Sirvió como herramienta de estabilidad y mantenimiento de la hegemonía del partido, las negociaciones y las influencias fueron de uso común, así como el patrimonialismo y la adquisición de bienes públicos para satisfacer intereses privados.

Sin embargo, este control político encubierto por el doble discurso del gobierno no es válido ahora que la población se ha dado cuenta de la situación actual y juzga constantemente el papel del gobierno y el funcionamiento del sistema. Sin embargo, siendo un fenómeno tan impregnado en la cultura del mexicano, es de gran dificultad el minimizar el problema y modificar el comportamiento social. Como se ha visto, una pronta solución es indispensable para evitar que la corrupción dañe aún más al país y obstaculice su pleno desarrollo. Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas señala que la corrupción "es una plaga con numerosos efectos corrosivos en las sociedades, que mina la democracia, el estado de derecho, viola los derechos humanos, distorsiona los mercados y socava la calidad de vida"⁵⁴

⁵³ Jesús Silva-Herzog Márquez. *El antiguo régimen y la transición en México*. (México: Editorial Planeta-Joaquín Mortiz, 1999) p. 44

⁵⁴ Kofi Annan ante la Asamblea General de la ONU en Julio del 2005, al aprobarse La Convención en contra de la corrupción.

3.3 La corrupción como amenaza a la seguridad nacional en México

Las amenazas que azotan a un Estado varían debido a que los componentes y las necesidades de cada uno varían también, la diversidad de los Estados y su naturaleza hacen que los problemas de seguridad nacional sean distintos y cambien con el tiempo. Es claro que todos los países temen por las amenazas militares y de defensa, e incluso en la actualidad el interés se ha centrado también en el aspecto ecológico y de desgaste medioambiental. Sin embargo y de igual manera, los países se encuentran expuestos a amenazas económicas, políticas y sociales.

Debido a la constante evolución del Estado y al desarrollo de las circunstancias en torno a éste, resulta complicado el identificar con precisión cuales son los puntos más vulnerables y las amenazas a las que deben enfrentarse; es por esto precisamente que no puede existir una definición concreta sobre lo que es y representa la seguridad nacional. ¿Por qué es preciso identificar entonces a la corrupción como una amenaza a la seguridad nacional en México? La estructura del Estado junto con sus instituciones representan la maquinaria principal de operación en donde se incluyen el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial junto con las leyes, las normas y los procesos. Representan la base para el buen funcionamiento del país, y su legitimidad es vital para la consecución de las tareas del gobierno.

El concepto de seguridad nacional requiere de la existencia de objetivos nacionales como punto de partida y referencia, un Estado debilitado y corrupto en instituciones y leyes no puede ser capaz de identificarlos con plenitud, menos garantizarlos a su población. Entonces, es así como los problemas internos deben volverse parte de la agenda de seguridad en la medida en que estos afecten la evolución y el mantenimiento del Estado. Tras la pregunta que surge en tono al porque de la clasificación de problemas internos

como amenazas a la seguridad se obtiene una respuesta; los Estados que presentan debilidades internas afectan al gobierno y al sistema político, son propensos a atraer la atención y la influencia de otros países, afectando sus relaciones con el exterior⁵⁵

La búsqueda por el mejoramiento y por una mayor fortaleza del Estado es hoy en día una necesidad de seguridad nacional, y aún cuando optimizar la situación no elimina del todo a la inseguridad y las vulnerabilidades, el no hacerlo la sustenta. Todo lo que puede decirse es que ante la ausencia de países fuertes, no podrá haber ninguna seguridad, ni nacional, ni de algún otro tipo⁵⁶, tan solo el descontento social, por decir un ejemplo, puede causar movimientos sociales, revoluciones o migraciones en masa que obstaculizan la plena evolución del país.

Todo Estado es vulnerable, por lo que su meta principal es la de buscar minimizarlas, es una tarea complicada pues si bien son imposibles de cuantificar o medir, en muchas ocasiones no son percibidas. Existe la posibilidad de confundir un problema común o trivial y de rutina con los casos que representan una verdadera amenaza, problemas de mayor magnitud y emergencia. Para evitar esto, habrá que recordar y tomar en cuenta que la idea acerca de seguridad nacional gira en torno a la habilidad del Estado de mantener su identidad, su independencia y la legitimidad en su sistema y funcionamiento. Todo obstáculo que impida estos objetivos básicos debiera, en teoría, ser tomado en cuenta como una amenaza de importancia. La presencia de corrupción en México durante la historia si bien ayudó a mantener la estabilidad del sistema corporativista de la posrevolución, ha traído consigo diversos problemas tanto políticos como económicos, sociales e incluso medioambientales. Problemas que atentan directamente en contra de la

⁵⁵ Barry Buzan. *People, Status and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991) p. 95

⁵⁶ *Ibid.*, p.106

sociedad, y desgastan de cierta manera la imagen de México como país y gobierno. La importancia de la corrupción como parte de la agenda de seguridad radica también en que, dentro de sus consecuencias encontramos amenazas alternas como el tráfico de drogas, la mala distribución del ingreso, la delincuencia y el crimen organizado. Esto es, el fenómeno de la corrupción y el comportamiento informal que se vive día a día en el país facilita otro tipo de acciones indebidas y no legítimas, que acaban por dañar más a la nación.

Entonces, las consecuencias políticas de la corrupción amenazan a la seguridad nacional de México por diferentes razones. Un Estado corrupto atenta contra el estado de derecho, viola la transparencia en asuntos de gobierno y limita la rendición de cuentas. Cuando los funcionarios públicos y los políticos ven la oportunidad de beneficiar sus intereses privados a costa de los públicos, limitan la calidad de los servicios del Estado y violan los derechos básicos de los ciudadanos. El ir en contra de la sociedad, genera un sentimiento de desconfianza y desaprobación hacia la autoridad, pues este no provee los instrumentos necesarios para un nivel adecuado en la calidad de vida. Por otro lado, la implementación de las políticas públicas no se hace de manera eficaz, en un ambiente en donde se propicia la corrupción el riesgo de que los intereses reales de la sociedad no sean debidamente aplicados es alto y la desviación de recursos se vuelve inminente. Así, sectores como el de la educación o la salud se pueden ver afectados en gran medida, disminuyendo las oportunidades a aquellos que menos tienen.

La situación política del pasado, en donde la corrupción se utilizaba como instrumento del gobierno para mantener la paz y el control social ya no es válida. Las prácticas ilícitas eran necesarias para evitar levantamientos o discursos y declaraciones abiertas de inconformidad con el régimen, mediante la compra de líderes o los sobornos a grupos opositores y sindicatos. Si bien esta práctica resultaba de gran ayuda para mantener

una alianza con todos los sectores de la sociedad mexicana, resulta poco legítima en la actualidad. La nueva apertura en el gobierno y los nuevos sistemas de información y comunicación han generado en la sociedad una mejor conciencia sobre las instituciones y el manejo de sus intereses.

Sin embargo, la permanencia de corrupción en México y el conjunto de hechos anteriormente mencionados pueden generar un estado de ingobernabilidad, en donde el gobierno se vuelve incapaz de proveer a su población de los servicios y beneficios básicos. El buen gobierno deriva de una tradición de justicia y legitimidad de un ordenamiento político-social, es la obligación de proveer un bienestar general⁵⁷, es un gobierno de calidad que atienda las demandas sociales y les da una respuesta. Sin estos factores de gobernabilidad, es posible que el Estado se desestabilice y debilite sus instituciones. Se hace aparente la falta de transparencia y de rendición de cuentas. Una crisis de gobernabilidad compromete la estabilidad de la seguridad nacional pues refleja una vulnerabilidad de la administración pública y del gobierno, que pone en peligro la existencia del Estado. Se considera que, en ausencia del Estado, los individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su seguridad y, por lo tanto, éste se convierte en el proveedor de la misma⁵⁸.

Los índices de gobernabilidad 2004, elaborados por el Banco Mundial y que incluyen a 205 países en el mundo mide la eficacia de las agencias gubernamentales, los procesos de elección y rendición de cuentas, y el respeto a la ley. Es un indicador importante para México en la medida en que ayuda a identificar las debilidades de las instituciones y de los proyectos de política pública que pudieran existir, con el objetivo de

⁵⁷ Antonio Camou. *Gobernabilidad y democracia*. (México: Instituto Federal Electoral, 2001) p. 23

⁵⁸ Gene Sharp. *The Politics of Nonviolent Action*. (Boston: Porter Sargent Publishers, 1973) p. 25

mejorar y desarrollar su funcionamiento. Las observaciones más relevantes para México son que, a pesar del mejoramiento en el rubro “voz y rendición de cuentas” gracias a los procesos electorales y a las leyes de transparencia y acceso a la información, las tendencias en los demás aspectos van a la baja. En “calidad regulatoria”, referente a las leyes de comercio, la “efectividad del gobierno” y la “estabilidad política” se muestra un desmejoramiento, esto debido a los diversos escándalos políticos y problemas durante el 2003 y 2004. Sin embargo, los rubros peor evaluados por el Banco Mundial han sido el “control de la corrupción” y el “respeto a la ley”. En el primero, la medición de 2004 arrojó un retroceso con respecto a 2002 y el fin de una tendencia de mejoría que se registraba desde 1998⁵⁹. Comparando estos resultados a nivel internacional, se observa una gran desventaja de México con respecto a los países miembros de la OCDE, los índices con mayores distancias son “Estado de derecho” y “combate a la corrupción”. Con Latinoamérica es otra historia, pues en su mayoría, México se encuentra por arriba excepto en el caso de Chile y Costa Rica que son los mejores evaluados, con calificaciones similares a las de los países poderosos de la OCDE. Estos resultados nos revelan la situación real del país en el proceso actual de la transición democrática.

Un gobierno democrático establece las pautas para legitimar su sistema y apoyar el compromiso con sus instituciones. Busca también el consenso y la aceptación de la población, siendo esta en gran medida, parte fundamental para garantizar la existencia del Estado. En una encuesta realizada por el periódico El Universal en abril del presente año, se demuestra que, aún cuando casi un sesenta por ciento acepta el régimen democrático, reconocen la existencia de numerosas fallas. La principal resultó ser la corrupción, seguida

⁵⁹ Cámara de Diputados. *Gobernabilidad y reforma política*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión pública. (Junio 2005). En: <http://www.diputados.gob.mx/cesop>

de los partidos políticos y los conflictos entre ellos⁶⁰. Cabe mencionar que el porcentaje de personas que opinan esto aumentó un diez por ciento en relación al año anterior, lo cual resulta un tanto alarmante. La sociedad no se siente incluida en los procesos políticos y de gobierno, y el dialogo no es el mejor.

El problema ante la ausencia de una democracia de calidad y el fomento al desarrollo de la corrupción recae en el sistema jurídico, pues se llega a un punto en donde la ley es utilizada para satisfacer intereses económicos y políticos propios. El sistema de leyes corre el riesgo de ser una herramienta politizada de poder, donde todos trabajen a costa de ella y su implementación sea limitada, violando así los derechos del ciudadano. Si la corrupción prospera, decae el valor de la responsabilidad política que supuestamente debe existir en cada uno de los funcionarios. La compra de votos y la corrupción en el poder generan una democracia delegativa, en donde los políticos mienten en sus campañas y actúan de manera independiente y por sus intereses una vez obtenido el puesto deseado.

La corrupción política y la administrativa minan la estructura de las instituciones, las amenazas a la organización política ponen en riesgo la estabilidad del sistema. Debido a que una nación es esencialmente una entidad política, todo componente que la ataque debe ser temida y controlada. Si bien la eliminación de toda amenaza es imposible, si puede minimizarse y en casos, prevenirse en la medida de lo posible, más si pareciera que en algunos casos, como la corrupción, provienen de un comportamiento intencional y conciente y no de la necesidad de legitimar al país ante el mundo. Además de ser un problema interno, la corrupción se refleja hacia el exterior e influye en la percepción que el mundo tiene hacia México. Estados Unidos, por ejemplo, cuestiona el comportamiento del

⁶⁰ Carlos Ordóñez. “Aumenta la insatisfacción en desarrollo democrático”. *El Universal*. México DF. 28 de Abril de 2005

gobierno en torno al Tratado de Libre Comercio, y muestra cierta preocupación en cuanto al manejo en el problema del narcotráfico. Después de la transición democrática vivida en el 2000, la población esperó un cambio radical en la actitud de los funcionarios y aún con las reformas a la ley y a la estructura del gobierno que se han hecho a partir de entonces, es claro que el fenómeno no está desapareciendo. Ya que la democracia y la ausencia de corrupción van de la mano, es preciso implementar políticas más acertadas para combatirla.

Las consecuencias económicas son importantes también, el Banco Mundial asegura que la corrupción es el factor determinante en el estancamiento económico y en el retraso del desarrollo en los países. Por solo dar un ejemplo, el gerente de adquisiciones del Banco Mundial para México, Venezuela y Colombia, Lea Bravslavski, declaró que la corrupción en México absorbe alrededor del 9 por ciento del producto interno bruto, cifra superior al total del gasto educativo en el país⁶¹. Por su parte, el Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, calculó que México tendría menos de la mitad de su deuda pública actual si se eliminaran la corrupción y los precios subsidiados, según un artículo publicado en la revista canadiense Fraser Forum⁶²

En mayor medida, la corrupción afecta los proyectos de combate a la pobreza. Los pobres son aquellos con mayor necesidad de los servicios públicos, ellos no pueden costear un hospital privado o una educación de paga, por lo que son los más dependientes al presupuesto del gobierno. El desvío de los recursos del Estado sustrae y minimiza el dinero dirigido a programas de largo plazo para reducir la pobreza, sobre esto, Richard Werksman, el Consejero Especial Anticorrupción del Departamento de Estado de Estados Unidos dijo que, la corrupción actúa como obstáculo para la distribución eficiente de los recursos

⁶¹ Jorge Ramos Pérez. "Supera corrupción al gasto educativo: BM". *El Universal*, México DF., 16 de Abril de 2002.

⁶² Autor desconocido, "Infla la corrupción deuda pública". *Reforma*. 13 de Junio 2003

necesarios para abatir la pobreza⁶³. También, la corrupción disminuye la recaudación fiscal y fomenta un mayor nivel de evasión tributaria. Esto ocasiona menos ingresos para el gobierno, que a su vez representa el aumento de los impuestos, afectando principalmente a los más pobres.

Es así también que las inversiones desde el extranjero pueden ser truncadas debido a la reputación del país, al exceso de trámites burocráticos e impuestos del gobierno. Se crea un entorno de riesgo y sentimiento de desconfianza. En su índice de opacidad PricewaterhouseCoopers, señala que si la corrupción es percibida como un impuesto, se estima que el costo de corrupción para las empresas que operan en México equivale a un impuesto adicional del 15%⁶⁴. Sin duda, invertir en un país con altos niveles de corrupción, hace que los capitales se establezcan en otros lugares donde existe una mayor certidumbre.

La corrupción en la sociedad afecta la confianza hacia el gobierno, pues se ven desalentados por la ineficiencia de los servicios públicos y la poca legitimidad de la autoridad. Francisco Barrio, Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo de México, añadió que una de las más graves consecuencias de la corrupción, es que socava la confianza de la sociedad, valor que una vez perdido, es difícil de recuperar⁶⁵. Un sistema de gobierno corrupto incentiva a la población a actuar de forma violenta y propiciar el crimen debido a la impunidad existente y la falta de control y seguimiento en el sistema judicial y penal. Esto es resultado del conjunto de una mala calidad de vida de la población, un sistema ineficaz de seguridad y de leyes, aunado a la desigual distribución de ingresos en el

⁶³ Ronén Waisser. *De México para el mundo: Conferencia México contra la Corrupción*. Revista Probidad. 20 de Septiembre 2002. En: <http://www.revistaprobidad.info/020/009.html>

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ *Ibíd.*

país. Estos son factores de descontento ante la disparidad entre la clase alta y el resto de la población, que en muchos casos es causado por la corrupción.

En el sector ecológico y de medioambiente, la presencia de corrupción impide mejorar los programas y el presupuesto necesarios para la protección de los recursos naturales y de la población. El crecimiento a largo plazo y el desarrollo sostenible deben estar sustentados por instituciones legítimas y transparentes que velen por el bienestar y el desarrollo. La falta de leyes y reglamentación para la protección a los recursos naturales se convierte en un problema de gobierno y de seguridad, dada la falta de atención e insuficiencia técnica presentes. Una de las recomendaciones que hace el Fondo Monetario Internacional acerca del funcionamiento de programas medioambientales resalta la importancia de la transparencia en los actos de gobierno, que refuerza la responsabilidad y permite a la sociedad civil participar en los diálogos sobre políticas y ejercer el control democrático, reduciendo al mismo tiempo los incentivos a la corrupción⁶⁶.

También habrá que tomar en cuenta el asunto de la llamada narcocorrupción, que afecta a las instituciones del Estado y al ejército. Como se menciona con anterioridad, el narcotráfico es un fenómeno que busca comprar la impunidad al gobierno y se infiltra en todos los sectores de la autoridad para comprar favores o evadir la ley. México presenta un caso grave de narcotráfico en donde el Estado ha sido incapaz de controlarlo, e inclusive actúa en ocasiones como instrumento de protección. La narcocorrupción debilita la legitimidad de las instituciones y su capacidad de defender a los ciudadanos, genera actos violentos como asesinatos y ajuste de cuentas, pone en peligro a los funcionarios y a la

⁶⁶ Fondo Monetario Internacional. *El Fondo Monetario Internacional y el medioambiente*. (13 de abril del 2000). En: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/esl/041300s.html>

población en general, en suma, el narcotráfico y la corrupción afectan en gran medida a la seguridad nacional del país.

La estabilidad en México se ha visto amenazada en diversas ocasiones, en algunos de los casos la corrupción ha sido el tema central. Estos problemas van desde la incapacidad del Estado por pagar la deuda externa en la década de los ochentas, el fraude electoral en 1988 o los asesinatos políticos acaecidos en 1994 sin olvidar el levantamiento armado en Chiapas. Aún cuando el fenómeno de la corrupción no es tomado en cuenta de manera abierta como un asunto de seguridad nacional, si es claro que el problema se hace cada vez más inminente. En el pasado, las circunstancias y el sistema político mexicano cubrían este comportamiento pero hoy nos damos cuenta que esto ya no es viable. Es preciso concientizar tanto a la sociedad como a la autoridad en el gobierno acerca de la importancia en términos de seguridad nacional, pues la corrupción la amenaza en gran medida porque debilita al país, poniéndolo en riesgo de una desestabilización económica, política y social. Atenta contra los intereses de su pueblo, contra la integridad del sistema y la legitimidad del gobierno. Pone en riesgo a los niveles de inversión extranjera y al desarrollo económico del país. Estos obstáculos crean una atmósfera de inseguridad y descontento, se interrumpe la paz y armonía, y evita que los objetivos e intereses de la nación se lleven a cabo de manera adecuada.