

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



**Análisis de la Política de Seguridad Nacional en México:  
Inteligencia (planeación estratégica) contra la  
delincuencia organizada y sus implicaciones durante el  
período 2000-2010**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EDGAR ORTEGA CANCHOLA

DIRECTOR: MTRO. EN GYAP JORGE E. PÉREZ GALICIA

Diciembre 2014

Texcoco, México a 06 de noviembre de 2014.

**COPIA**

M. en C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE  
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL  
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO  
PRESENTE:

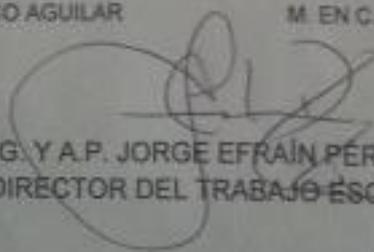
AT'N M. EN C. ANTONIO INOUE CERVANTES  
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACIÓN.

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado "Análisis de la Política de Seguridad en México: inteligencia (planeación estratégica) contra la delincuencia organizada y sus implicaciones durante el periodo 2000-2010", que para obtener el título de Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, presenta el sustentable Edgar Ortega Canchola, con número de cuenta 0522727 respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos necesarios para su aprobación, pudiendo continuar con la etapa de digitalización del trabajo escrito.

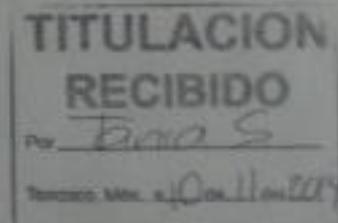
ATENTAMENTE

  
M. EN G. Y A.P.  
ANGELICA MARÍA FRANCO AGUILAR  
REVISORA

  
M. EN C. ANTONIO INOUE CERVANTES  
REVISOR

  
M. EN G. Y A.P. JORGE EFRAÍN PÉREZ GALICIA  
DIRECTOR DEL TRABAJO ESCRITO.

s.c.p. Edgar Ortega Canchola  
C.c.p. Director M. EN G. Y A.P. Jorge Efraín Pérez Galicia  
c.c.p. Titulación M. EN C. Antonio Inoue Cervantes



<b>Índice</b>	<b>Pág.</b>
Introducción	1
1. Seguridad Nacional	10
1.1 Estado y gobierno	10
1.2 Aproximación conceptual	13
1.3 Seguridad Nacional y democracia	21
2. Seguridad Nacional en México	28
2.1 Antecedentes históricos de la Seguridad Nacional	28
2.2 Marco jurídico de las Seguridad Nacional en México	50
2.3 Servicios de Inteligencia y seguridad en México	59
3. Planeación Estratégica como Inteligencia	70
3.1 Planeación Estratégica	70
3.2 Planeación de la seguridad nacional	75
3.3 Redefinición de la seguridad nacional en México	81
Conclusiones	86
Bibliografía	89

## Introducción

El concepto de seguridad nacional, desde su nacimiento surgió como un cuerpo doctrinario políticamente fuerte. Su definición tradicional, construida en torno a agresiones militares al Estado nacional, está permeada de la idea de defensa contra las amenazas a un orden establecido.

La importancia del concepto más allá de su valor teórico, radica en la capacidad que posee para dar legitimidad a las políticas nacionales. El razonamiento en el término de seguridad, de acuerdo a Bagley, es que no representa una categoría abstracta, objetiva o universal; sino que es relativa, subjetiva y socialmente condicionada.<sup>1</sup>

Es decir, por su carga ideológica el concepto de seguridad nacional resulta un término de difícil precisión, ya que el espectro de amenazas a una nación está sujeto a la interpretación política y operativa de los regímenes y de las sociedades frente a situaciones históricamente particulares.

La definición tradicional parte de entender que “una nación está segura cuando su gobierno tiene el poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra”.<sup>2</sup> En esta visión del sistema internacional, la seguridad nacional a su interior implica una relación de legitimidad entre su población, gobierno e instituciones, y la capacidad del Estado, particularmente militar, para proteger estos intereses contra un sistema internacional anárquico.

La noción clásica tiene su origen en la escuela política internacional denominada realista. El paradigma de esta escuela de interpretación son las

---

<sup>1</sup> Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999. Pág. 27.

<sup>2</sup> Rockwell, Richard y Moss, Richard, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), 1999, op. cit. Pág. 44.

denominadas “lecciones de historia”. El principal supuesto del cual parte es que el sistema internacional tiene una naturaleza conflictiva y anárquica, de lo que se desprende que carece de una autoridad supranacional para dirimir conflictos entre Estados – naciones.

El “realismo” en esencia se trata de extensiones lógicas del dilema fundamental de seguridad de los Estados - nación y pueden sintetizarse en:

- Los Estados – nación son los principales actores de la política mundial,
- Se entiende mejor a los Estados – nación como entidades racionales que piensan en sus intereses, y
- El ejercicio del poder es, en último de los casos el medio a través del cual el Estado – nación promueve y protege sus intereses.

Por consecuencia, desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional se entiende en términos de los recursos a disposición del poder (principalmente militares) y que esta defensa se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados – nación.

La concepción tradicional de seguridad, al concebir el escenario internacional como una fuente de amenazas potenciales, identifica tres componentes:

- a) Otorga al Estado (al gobierno nacional) el papel de agente que proporciona la seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad,**
- b) El propósito estratégico de la acción del Estado es la protección de los “legítimos” intereses de la nación y**
- c) Considera que las amenazas a los intereses nacionales provienen de acciones y políticas de otros Estados que, a su vez, actúan para proteger sus legítimos intereses.**

Sobre el primer elemento, el análisis tradicional supone que los Estados deben proporcionar seguridad a las naciones porque no existe entidad más adecuada para hacerlo. Se considera que el Estado se convierte en proveedor de la seguridad.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sharp, Gene, En torno a la definición de seguridad nacional, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), 1999, op. cit.

Algunas investigaciones<sup>4</sup> han analizado problemas potenciales del agente y el principal factor, en la provisión de la seguridad; especialmente en el contexto de los países en desarrollo, donde los Estados intentan manipular las políticas y los conflictos externos en respaldo de agendas políticas internas.

Otros investigadores han señalado que cuando el objetivo primordial de un Estado es la seguridad, es posible que sus acciones modifiquen la naturaleza de la vida social y política de una nación y que reduzcan con ello el pacto de un ejército numeroso y en estado permanente de la alerta en la vida doméstica. Incluso Lasswell<sup>5</sup> sugiere que dada la complejidad de los sistemas de armas nucleares y la necesidad de confidencialidad, existe el peligro de que los ciudadanos queden excluidos del proceso de toma de decisiones y que surja un “Estado cuartel” dominado por especialistas militares.

En segundo lugar, en cuanto al elemento de la protección legítima de los intereses nacionales, de acuerdo a este argumento, cada Estado deberá ser el juez final de sus propios intereses legítimos, lo que constituye el potencial para conflictos por decisiones sobre cuál es el interés y surge una confusión sobre la definición que el Estado hace sobre sus intereses.

Aún cuando parezca difícil desarrollar ciertos objetivos acordes a los intereses nacionales, es posible darle una mayor especificidad al concepto. Retomando a Morgenthau<sup>6</sup> y a Nuechterlein<sup>7</sup> los cuales desarrollan una jerarquía de los intereses nacionales y dan un marco de referencia para analizar aquellos

---

<sup>4</sup> Rockwell, Richard y Moss, Richard, “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

<sup>5</sup> Lasswell, Harold D. “The Garrison – state Hypothesis today”, citado en Pellicer, O., Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), 1999.

<sup>6</sup> Morgenthau, Hans J., Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1986.

<sup>7</sup> Nuechterlein, Donal E., “the concept of “national interest”: A time for new approaches”, Orbis, 1979, en Morgenthau, Hans J., Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1986.

“que resultan tan importantes para el bienestar nacional que, si fuera necesario, los gobiernos podrán elegir utilizar la fuerza económica y militar para protegerse”, Nuechterlein distingue entre los actos que el gobierno hace en el “interés público” en su contexto interno y aquellos que realiza en el “interés de la nación” en el contexto externo, e identifica cuatro intereses básicos del Estado – Nación:

1. La defensa frente a las amenazas de violencia física,
2. El mejoramiento del bienestar económico en relación con otros estados,
3. El mantenimiento de un orden mundial en el que puede sentirse seguro y en el que sus ciudadanos y su comercio pueden funcionar pacíficamente incluso fuera de sus fronteras, y
4. La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos comparten y consideran universalmente válidos.

Así, se concede una importancia especial a los incisos 3 y 4, que rechazaron los representantes del realismo teórico, quienes en la década de los 50's recalcaron el poder militar y económico que él considera esencial para restablecer el concepto de interés nacional como una herramienta útil para comprender el comportamiento de los Estados.

En el último elemento, el análisis tradicional considera las acciones del Estado que, al luchar por intereses propios, se convierte en la fuente de amenazas más probable. Esto se debe a la existencia de lo que se llama “el dilema de la seguridad”. Un Estado debe estar preparado para actuar unilateralmente en la protección de sus intereses. Como último recurso debe reservarse el derecho de recurrir a la violencia. Debido a que todos los Estados se reservan este derecho, la seguridad de cada Estado depende del comportamiento de los demás.

Robert Art y Robert Jervis<sup>8</sup> señalan que dado que la seguridad es la base de la existencia y prerrequisito para el logro de otras metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de seguridad de otros. Por lo tanto, el dilema de

---

<sup>8</sup> Art, Robert J. y Robert Jervis, *The meaning of anarchy*, citado en Elguea, J., *Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda del concepto*, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), *En busca de la seguridad perdida*, México, 1999, op. cit.

la seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados.

En este contexto, para analizar el concepto de seguridad nacional se debe tener una visión de su significados histórico, en los EU, lugar donde surge el mismo. Particularmente, la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI se define en función de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, y por la respuesta que Estados Unidos dio a ellos, lo cual tiene un efecto importante en México por la relación estrecha con dicho país.<sup>9</sup>

Máxime que la comunidad internacional se solidarizó contra dichos ataques, y se consensuó la lucha contra el terrorismo. Pero al paso del tiempo, la cruzada contra-terrorista se tornó crecientemente divisoria, ya que otras prioridades en materia de seguridad –y que son de gran relevancia para las naciones desarrolladas y en desarrollo- fueron soslayadas.<sup>10</sup> Señala que “parte del problema estriba en que el terrorismo es un problema complejo que demanda respuestas igualmente complejas, no unívocas, además de una extensa cooperación internacional en oposición al unilateralismo y a las guerras preventivas amparadas en sospechas”.

Jeannetti revisa las experiencias en materia de inteligencia y seguridad nacional de los últimos años a efecto de encontrar en México, un referente que permita consolidar nuevas estructuras, ya que contempla los principales factores estratégicos que afectan la seguridad nacional de nuestro país, tomando en cuenta los avances logrados en las principales instituciones con especial alusión a Europa, Latinoamérica y Estados Unidos.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Rosas, María Cristina (Coord), Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva, UNAM, Embajada de Canadá, México, 2004, Pág. 42.

<sup>10</sup> *Ibíd.* Pág. 44

<sup>11</sup> Jeannetti, Dávila Elena, Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México, IAPEM, México, 2007.

También analiza los retos actuales al sistema de seguridad revisando los términos de colaboración trinacional definidos en la Alianza para la Seguridad y el Progreso de América del Norte (ASPAN), donde Canadá, Estados Unidos y México, proponen construir una nueva comunidad norteamericana; y revisa los nuevos paradigmas y el enfoque de estudios estratégicos para prevenir conflictos internacionales. De tal manera, Jeannetti propone para México, “urgentemente cambios estructurales y modificaciones jurídicas, para mejorar su capacidad de respuesta y lograr apoyo presupuestal para contar con instituciones que nos permitan ser más eficientes ante un entorno internacional complejo”<sup>12</sup>

Considerando todo lo anterior, la presente investigación retoma diversos ámbitos de referencia, entre estos, se incluye en principio, establecer la relación intrínseca que guarda el Estado y la Seguridad Nacional, identificando los elementos teleológicos y su axiología del primero.

Entonces sí, se estará en condiciones de generar una aproximación conceptual a la seguridad nacional, y asimismo, al desarrollo de las diferentes instancias que se han ocupado de la materia y sus resultados, sin soslayar las transformaciones mundiales y nacionales acontecidas que impactan en nuestro objeto de estudio, la seguridad nacional.

La presente investigación, proyecta las bases para un análisis sobre la problemática de la seguridad nacional en México, a partir de la aplicación y desarrollo de una planeación estratégica, entendida como parte de la inteligencia, dentro de una nueva agenda institucional del Estado mexicano.

Si bien, la planeación, sigue siendo en esencia un ejercicio de sentido común, a través del cual se pretende entender, en primer término, los aspectos cruciales de una realidad presente, para después proyectarla, diseñando escenarios de los cuales se busca finalmente obtener el mayor provecho. Partimos

---

<sup>12</sup> *Ibidem*. Pág. 348.

de entender a la planeación estratégica como un conjunto de acciones que deber ser desarrolladas para lograr los objetivos estratégicos, lo que implica definir y priorizar los problemas a resolver, plantear soluciones, determinar los responsables para realizarlos, asignar recursos para llevarlos a cabo y establecer la forma y periodicidad para medir los avances.

De tal manera que el objetivo general de esta investigación es, aportar mayores elementos para el estudio de la seguridad nacional en México, y proponer los elementos teóricos para atender de manera estratégica el control para la atención eficiente de la seguridad nacional.

México enfrenta hoy, en la seguridad nacional, un problema grave y múltiple que afecta tanto al desarrollo económico y social, como a la gobernabilidad; su atención ha implicado canalizar recursos financieros para combatir al crimen organizado, en lugar de orientarlos al desarrollo y bienestar social o a mejorar la competitividad del sector productivo, además de que desestimula la inversión extranjera y nacional, reduciendo la generación de fuentes de empleo permanentes, ampliando las condiciones de pobreza y marginación, limitando el logro de objetivos y poniendo en riesgo la democracia y gobernabilidad del país.

El narcotráfico es hoy el antagonismo más grave que desafía a México, las amenazas que plantea al Estado aumentan en complejidad e intensidad. A la creciente sofisticación y poderío financiero, tecnológico y logístico de los cárteles que operan en territorio nacional, se suma hoy una capacidad de fuego sin precedente para planear un claro desafío a las instituciones.

Desde la corrupción e infiltración de las estructuras gubernamentales hasta los asesinatos y ejecuciones de policías y otros funcionarios públicos, sus actividades constituyen un peligro real e inmediato para la seguridad pública, e incluso en ciertas instancias atentan contra la vitalidad del Estado, convirtiéndose en un problema de seguridad nacional, al que se le suman otros como el crimen

organizado, los grupos subversivos, el trasiego de armas, la impostación ilegal de precursores químicos, el tráfico humano, etc.

Las fallas de origen se juzga, recaen principalmente sobre algunas deficiencias sistemáticas:

- Las irregularidades en el pensamiento y planeación estratégica de los gobernantes en turno,
- La indefinición de una estrategia a la cual se adhieran las administraciones públicas en un largo plazo,
- La confusión sobre la noción actual de seguridad nacional,
- La insuficiencia del marco jurídico vigente,
- La incompatibilidad del marco jurídico con las políticas públicas instrumentadas en la materia,
- La ineficiencia de dichas políticas públicas,
- La obsolescencia doctrinaria y orgánica de los institutos armados,
- La falta de verdaderas estrategias en los mandos políticos.

Estas limitantes, entre otras son otras más, son consecuencia de una transformación inconclusa del Estado mexicano, causa de la falta de responsabilidad política con que se manejan estos temas.

Una irresponsabilidad al emplear recursos del Estado para fines de interés particular; por no crear una planeación nacional sobre seguridad y defensa, y por no definir y articular estos tópicos con rigor y eficiencia; también una irresponsabilidad por no atender los problemas con oportunidad, sin crear políticas públicas preventivas de largo plazo que ataquen a su raíz; y una irresponsabilidad por no propiciar la evolución normativa de la seguridad con apego a las necesidades de la realidad contemporánea.

Para responder a la interrogante sobre **¿cómo renovar a la política, redefinir el marco normativo y desarrollar políticas en pro de la sociedad civil en materia de seguridad nacional?**, se busca responder con el desarrollo de bases teórico - metodológicas para la implementación de una planeación estratégica en materia de seguridad.

En primer lugar se desarrolla y redefine, en el marco de la Teoría de la Organización una aproximación conceptual sobre Seguridad Nacional. Asimismo, se correlaciona con los conceptos de inteligencia y democracia.

En un segundo apartado, por un lado se elabora un recorrido histórico con los antecedentes históricos en México, en relación a la Seguridad Nacional, se distingue posteriormente el contexto jurídico y normativo que sustenta la Seguridad Nacional en nuestro país.

Finalmente, a partir de la comprensión de la planeación estratégica, se presenta una redefinición de la seguridad nacional para nuestro país.

Es esta la propuesta de base teórica metodológica, que incluso se considera podrá servir para estudios posteriores sobre los nuevos retos y cambios que enfrenta la administración pública tanto federal como municipal en materia de seguridad.

## **CAPITULO 1. SEGURIDAD NACIONAL**

### **1.1 Estado y Gobierno**

El concepto de Estado es básico para entender la organización política de cualquier sociedad. Sin embargo, no es simple explicar su significado. Una acepción tradicional refiere a éste como una combinación de pueblo, gobierno y territorio, delimitándose a los Estado-nación.

La noción de Estado refiere “al conjunto de instituciones, organizaciones y reglas, donde se concentra la facultad para determinar decisiones válidas para toda la comunidad.”<sup>13</sup> En este contexto, el Estado lo conforma un grupo pequeño de la sociedad, formado por políticos, gobernadores, legisladores y jueces, el resto de la sociedad, denominando “sociedad civil”, se diferencia del Estado.

Las instituciones que configuran el Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), convienen funciones, obligaciones, facultades y atribuciones, mismas que se traducen en el acto de tomar decisiones que afectan a la comunidad sobre la cual ejerce su autoridad, además de procurar orden y seguridad a la misma. Una consideración más amplia, lleva a cuatro elementos constitutivos del Estado: el pueblo (elemento humano), el territorio (entorno físico), el poder político (facultad de mando sobre la sociedad) y la soberanía (capacidad de autoobligarse y autodeterminarse sin interferencias exteriores); considerando además, que los cuatro elementos deben concurrir para que se pueda hablar de estado.

El origen del Estado, recuperando a Thomas Hobbes,<sup>14</sup> podría definirse como el acto de cesión voluntaria de cada individuo de sus derechos con la finalidad de crear una entidad muy poderosa, capaz de obligar a cada miembro de la comunidad a apegarse a las reglas de convivencia, leyes y reglamentos, que

---

<sup>13</sup> Crespo, José Antonio, Para entender el Estado, Nostra Ediciones, México, 2006, Pág. 7.

<sup>14</sup> Véase, Attili Antonella, La ineludibilidad de lo político, muerte y resurrección del Leviatán, Isonomía Núm. 21, octubre 2004,

permitirán contar con un mínimo de seguridad personal, laboral y familiar, así como garantizar la posesión de sus propiedades.

De no existir el Estado, se caería en lo que Hobbes llama “el estado de naturaleza”, es decir, una situación en la que cada individuo es libre de hacer lo que le venga en gana pero, por lo mismo, estará expuesto a los abusos de los demás. En esta condición de anarquía (sin poder), cada individuo tratará de protegerse de los demás, pero como no tendrá la fuerza suficiente para ello, además de estar en una situación permanente de inseguridad, inquietud y temor, en cualquier momento podrá sucumbir al asalto de sus congéneres.<sup>15</sup>

Una aproximación útil para la investigación de las problemáticas implícitas en el Estado, que se recupera de Bobbio,<sup>16</sup> la constituye la coexistencia de las formas del estado de derecho con los contenidos del estado social. Así, los derechos fundamentales representan la tutela tradicional de las libertades civiles (personal, política, económica) y constituyen una defensa contra la intervención del Estado. Por el contrario, los derechos sociales representan derechos de participación (en el poder político y en la distribución de la riqueza social producida). Así, la forma del Estado oscila entre libertad y participación.

Las ideas del contrato social y de pacto de delegación hacen del derecho un elemento esencial para el funcionamiento de las sociedades democráticas. Pero el fundamento y guía del Estado, la soberanía y la razón de Estado, se adaptan al contexto democrático de las sociedades modernas. Así, la soberanía es, definitivamente, la clave de la existencia del Estado moderno, “la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República”.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Pensadores posteriores, como John Locke y Rousseau, impusieron a la teoría de Hobbes una conversión democrática. Utilizando los mismos elementos (estado de naturaleza, contrato social, estado de sociedad) fundaron un sistema destinado a limitar el poder político y a proteger los derechos de las personas dentro de la vida social.

<sup>16</sup> Bobbio Norberto, et.al., Diccionario de Política, Siglo Veintiuno, México, 2000, Pág. 541

<sup>17</sup> Bodino Jean, Los siete libros de la República, Tecnos, 1997, Pág. 47.

El Estado de derecho, está sujeto a la acción omnicompreensiva de la ley. Nace en contraposición al estado absolutista. Su característica es su entera sumisión a normas jurídicas, la total racionalización de su hacer político con arreglo al esquema lógico-jurídico que regula imperativa y minuciosamente la actividad del Estado, las competencias de sus órganos gubernativos y los derechos de las personas, de modo que la autoridad no puede requerir ni prohibir nada a los ciudadanos más que en virtud de un precepto legal previamente establecido. El ordenamiento jurídico, es el armazón que sustenta al Estado de derecho, contempla mecanismos jurídicos para garantizar las prerrogativas de las personas.

Por otra parte, se confunden los conceptos de nación y Estado. El primero es un concepto eminentemente étnico y antropológico que se refiere a un grupo humano unido por vínculos naturales establecidos desde muy remotos tiempos; el segundo es una estructura jurídica y política montada sobre la base natural de la nación. Es decir, el Estado es la vestidura orgánica y política de la nación. El estado es la nación jurídica y políticamente organizada. Es una armazón colocada sobre la nación preexistente como unidad antropológica y social. La nación es, por tanto, la base humana e histórica sobre la que el Estado se levanta.

También suele utilizarse como sinónimos los conceptos de Estado y gobierno. Y es que el gobierno es el grupo de personas que provisionalmente toma el control del aparato del Estado para cumplir sus tareas; esencialmente, tomar decisiones que afectan a toda la comunidad y hacer valer la normatividad para facilitar la convivencia social. Ambos conceptos están estrechamente relacionados, pero son diferentes. Puede sustituirse un gobierno por otro sin que el Estado deje de funcionar, y sin que éste cambie esencialmente en sus características.

Conviene mantener la distinción entre ambos conceptos para aclarar la noción de estado, que está por encima de los distintos actores políticos y sociales, sometidos a las reglas de convivencia social, y el gobierno, el equipo que se

encarga de ocupar los cargos directivos del Estado, de manejar los recursos y el aparato estatal temporalmente para poder cumplir con sus fines últimos.

## 1.2 Aproximación Conceptual

Desde su nacimiento en la Guerra Fría el concepto de seguridad nacional surgió como un cuerpo doctrinario políticamente poderoso. Su definición tradicional, construida en torno a agresiones militares al Estado nacional, está permeada de la idea de defensa contra las amenazas a un orden establecido.

Cuando un tópico es, o ha sido, calificado como asunto de seguridad eleva su importancia en la agenda de un país y su nivel de asignación de recursos. No obstante, lo prioritario al invocar en un tema la etiqueta de seguridad es la legitimidad que le da a las acciones del régimen político, particularmente al uso de la fuerza, lo que le permite incrementar los riesgos y costos que está dispuesto a asumir en la formulación de sus políticas.<sup>18</sup>

Así, la importancia práctica del concepto, más allá de su valor teórico, radica en la capacidad que posee para dar legitimidad a las políticas nacionales. Es posible decir, desde este punto de vista, que la definición de seguridad nacional no es neutra o inmutable. Por el contrario, puede entenderse mejor cuando es tipificada como una categoría política en constante tránsito, más que como un concepto teleológico libre de un uso axiológico

La definición de seguridad nacional por su misma carga ideológica resulta ser un término de difícil exactitud, ya que el espectro de amenazas a una nación está sujeto a la interpretación política y operativa de los regímenes y de las sociedades frente a situaciones históricas particulares.<sup>19</sup> Lo que no permite establecer un acuerdo básico acerca de su comprensión teórica y abstracta.

---

<sup>18</sup> R. Mares, David, "Intereses estratégicos en la relación México - EU" en Aguayo Quezada, Sergio y Bailey John (comp.), Las seguridades de México y Estados Unidos, SXXI, 1997, Pág. 51.

<sup>19</sup> González González, Guadalupe, "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México, en Aguayo Quezada, ibídem, Pág. 135.

La primera distinción parte, por lo tanto, de separar la noción abstracta de la Seguridad Nacional de su definición operativa, para efectos de reconocer los tópicos centrales que componen la parte teórica. Una aproximación a este tema la proporciona la noción clásica de seguridad que otorga un marco de referencia mínimo para el análisis del término.

El significado de la Seguridad Nacional está relacionado con amenazas a un conjunto de valores fundamentales. Aquí, el problema nuclear de la seguridad es la defensa de la nación contra agresiones de carácter militar de otros Estados, en tres áreas fundamentales del supuesto de que la naturaleza del sistema internacional es conflictiva y anárquica, de ahí que la estrategia de defensa contra las amenazas a cualquier nación se base en la capacidad de respuesta bélica del Estado para repeler agresiones extranjeras (guerra, espionaje, conflictos fronterizos). En otras palabras, la seguridad de la nación es resguardada por la estructura militar del Estado, como menciona Rockwell, la definición tradicional entiende que: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra."<sup>20</sup>

Una extensión lógica de este pensamiento tradicional es que, en función de la irracionalidad del sistema internacional, sin autoridades supranacionales que diriman en forma real los conflictos de intereses entre los Estados-nación, el Estado, como unidad funcional y racional, es el responsable de su propia supervivencia. En esta visión del sistema internacional, la seguridad nacional a su interior implica una relación de legitimidad entre su población, gobierno e instituciones, y la capacidad del Estado, particularmente militar, para proteger estos intereses contra un sistema internacional anárquico. Los supuestos fundamentales que presenta esta interpretación de la seguridad pueden resumirse en cinco aspectos:

---

<sup>20</sup> Rockwell, Richard y H. Moss, Richard "La re conceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio (Comp.) En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999, Pág. 44.

- La noción clásica tiene su origen en la escuela de política internacional denominada realista. El paradigma de esta escuela de interpretación son las denominadas “lecciones de la historia”. El principal supuesto del cual parte es que el sistema internacional tiene una naturaleza conflictiva y anárquica, de lo que se desprende que carece de una autoridad supranacional para dirimir los conflictos entre Estados - naciones. Entre los principales teóricos de esta escuela están Hans Morgenthau, Kenneth Waltz, Walter Lipmann y George Kenrián;
- Los Estados-nación son los principales actores de la política mundial;
- Se entiende a los Estados-nación como entidades racionales que piensan en sus intereses;
- El ejercicio del poder es el medio a través del cual el Estado-nación promueve y protege sus intereses y;
- La seguridad de la nación es la seguridad del Estado y está resguardada por su capacidad militar para repeler las agresiones.

En el pensamiento y la doctrina militar de la seguridad nacional, en todo momento está presente la noción de que el Estado es la única organización capacitada para brindar seguridad a la sociedad. O dicho de otra manera, se considera que los individuos o sociedades no son capaces de actuar en defensa de su propia seguridad en ausencia del Estado. Esta metáfora de la seguridad, tan antigua como el pacto social que da pie al Estado moderno, refiere que una de las primeras, e indisoluble función, que los Estados se reservan para sí es la protección de los individuos. Lo que ha conducido a no pocos investigadores a confundir la seguridad del régimen con la seguridad nacional. Este falso fundamento parte de un silogismo que supone que el Estado es sinónimo de sociedad, y por tanto la sociedad está limitada por su gobierno.

La preservación del aparato de gobierno, como menciona Thorup,<sup>21</sup> puede ser confundida con la seguridad de la sociedad civil, lo que genera una suerte de falacia conceptual que permite encubrir los intereses particulares de un régimen no democrático en el manto ideológico de la defensa de la nación. O lo que es lo mismo, puede justificar la acción represora de los aparatos de seguridad del Estado contra los opositores al gobierno.

---

<sup>21</sup> L. Thorup, Cathryn. "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición" en Aguayo Quezada (Comp), op. cit., Pág. 100-102.

Intrínseco a esta confusión analítica se encuentra el dilema de la seguridad, que los teóricos de la elección racional han llamado el dilema del agente y el principal. El papel del principal en este paradigma, lo ocupa la sociedad a nombre de la cual debe de proporcionar la seguridad. En el otro extremo, está el Estado en el papel de agente, el cual tiene como función proporcionar la seguridad.

Un caso paradigmático de seguridad del régimen se presenta con frecuencia en las naciones donde el Estado no está sujeto a formas de control institucionales que marquen límites prefigurados a su poder, o donde no hay formas de representación democráticas que sirvan como contrapeso a su ejercicio. En ellos, es posible que se presente una ecuación de seguridad donde la relación entre Estado y nación sea inversamente proporcional o de suma cero. Es decir, al incrementarse la seguridad del Estado se disminuye la seguridad de la sociedad. O por el contrario, al buscarse proteger los intereses nacionales se irá directamente en contra de los de la coalición dominante.<sup>22</sup>

Ubicada así la dificultad de la seguridad del régimen, es posible decir que en esta tipología entran los regímenes autoritarios y totalitarios, entre otros que se ubican dentro del rango de los no democráticos. En ellos el sesgo dominante en la construcción del concepto y en la definición de las amenazas está en manos de la elite política, por lo que es posible que enfrenten diversas amenazas a su gobernabilidad, que en el ámbito interno podría ir desde el espectro de los movimientos guerrilleros y brotes separatistas hasta, en situaciones extremas, el surgimiento de golpes de Estado.

Como se mencionó al inicio de este capítulo no hay un concepto de Seguridad Nacional que sea aceptado por todos, debido a que este cambia

---

<sup>22</sup> De acuerdo con Morlino la coalición dominante es el conjunto de grupos sociales, políticamente activos, que sostienen al régimen en su fase de instauración o en los periodos siguientes; en sentido estricto, es expresión directa o indirecta de las elites que participan en la gestión gubernamental del régimen, en cuanto que ocupan posiciones de mando en la estructura; claves del régimen autoritario; Morlino, Leonardo "Los Autoritarismos", en Pasquino, Gianfranco (Comp.) Manual de Ciencia Política España, Alianza Editorial, 1991, Pág. 159.

dependiendo aspectos subjetivos como las apreciaciones del área de estudio, o aspectos objetivos como las realidades que vive el Estado-nación, del sistema político y económico en que se desarrolle, o como se vio, los objetivos nacionales cambian dependiendo los recursos y capacidades de cada Estado. etc.

La Seguridad Nacional se genera con la aparición de los primeros grupos humanos, es posible afirmar que surgió como una necesidad para protegerse de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad.

Una vez que surgieron los Estados modernos, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concreto a asegurar la supervivencia de esa organización. El paso del tiempo ubico a la Seguridad Nacional como fenómeno social circunscrito al proceso político. Aclarando que el concepto de Seguridad Nacional nació al finalizar la Segunda Guerra Mundial, en EU como parte de una política para enfrentar la bipolaridad que se presentaba por la Guerra Fría.

En algunos países al hablar de la Seguridad Nacional, lo hacen refiriéndose a la protección del Estado (gobierno o élites en el poder) y no a la Nación en su conjunto, por lo que se enlistan algunos de los concepto de Seguridad Nacional, que se han desarrollado a lo largo de los años, a partir de distintos puntos de vista de este tema, lo que permitirá llegar al análisis y comprensión de los elementos que lo integran y así poder determinar cuál sería el termino apropiado, si el de Seguridad Nacional o Seguridad del Estado.

Para comenzar, desde el punto de vista etimológico la palabra seguridad: “Proviene del latín *securitas*, que deriva del adjetivo *securus*, que significa sin y “cura” que quiere decir cuidado. Como definición significa tranquilidad de una persona procedente de la idea de que no hay ningún peligro que temer.

Volker G. Leer nos dice, respecto de la concepción del término Seguridad Nacional que: “La combinación de Seguridad con Nación puede inducir a errores, puesto que Seguridad Nacional se refiere más bien a la seguridad de Estados y no

necesariamente de Naciones. Además si el Estado sobre todo, se le identifica con gobierno, y se encuentra en peligro, no está amenazada forzosamente la Nación.”<sup>23</sup> Respecto a la cita, el termino Nación difiere con el de Estado.

En cuanto al término de Seguridad Nacional nace a finales de la Segunda Guerra Mundial, con el principio de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y de ahí se extiende al mundo entero. Walter Lipman, es quien en 1943 define por primera vez de manera explícita el concepto de Seguridad Nacional al afirmar que: “Una Nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra, y cuando puede recurrir a ella para defenderlos en caso de amenaza”.<sup>24</sup>

En tanto que, para el comando conjunto de las Fuerzas Armadas de los EU (us chiefs of staff): “la Seguridad Nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas”.<sup>25</sup>

En este sentido, Harold Brown explica la concepción estadounidense de Seguridad Nacional como: “La capacidad de preservar la integridad física de la Nación y de su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras.”<sup>26</sup>

Para Robert Mcnamara, la cuestión del desarrollo es la parte fundamental para una Seguridad Nacional, sin embargo, no siempre el desarrollo trae aparejado un bienestar general, se hace una correcta apreciación al señalar la parte de la fuerza militar como vemos en la siguiente cita: “La Seguridad Nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, la seguridad no es la actividad militar

---

<sup>23</sup> Lehr Volker G., Conceptualización y Problemática de Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental, Cuadernos de investigación 7, ENEP-Acatlan, 1998, Pág. 36.

<sup>24</sup> Sill, David, Carlos, Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol. 9. 1968, Pág. 256.

<sup>25</sup> Littuma Arizaga, Alfonso. Doctrina de Seguridad Nacional, Edit. Tebas. Caracas, 1967. Pág. 43.

<sup>26</sup> Harold Brown, Reflexiones Acerca de la Seguridad Nacional, Pág. 9.

tradicional, aunque puede abarcarla. La seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad.”<sup>27</sup>

Para Javier Legua, quien hace un estudio de la Seguridad Nacional dándole a la integridad territorial y a la soberanía política, dos elementos indispensables para la existencia del Estado lo que lleva a la reflexión de si estos elementos son los más importantes para una Nación, “Seguridad Nacional es la capacidad de un Estado-Nación para defender sus intereses nacionales entendidas fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política.”<sup>28</sup>

Se destaca que la definición de Thiago Cintra hace una separación de los conceptos de Estado y Nación. “Garantía que en grado variable, es proporcionada a la Nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se pueda conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes.”<sup>29</sup>

Ana María Salazar, más que contradecir o dar un concepto de Seguridad Nacional, busca una propuesta para entenderlo: “Para comprender lo que cada país o región define como Seguridad Nacional, hay que poner atención en aquello que considera importante defender.... de esta forma podemos encontrar distintas orientaciones de Seguridad Nacional dependiendo de la época que se vive, el lugar en el hemisferio que se ocupa y la historia particular que se tenga. Fundamentalmente podemos encontrar cuatro doctrinas de Seguridad Nacional que representan cuatro formas de vida diferentes”<sup>30</sup>

En primer lugar, se tiene el caso de México, país cuyos principios de política exterior buscan proteger la autonomía del Estado. Es por esto que define Seguridad Nacional como: “la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales,

---

<sup>27</sup> Citado por el Morales Herrera Oscar, Los Objetivos Nacionales, El Poder Nacional y la Democracia, Salvador, Colegio de Altos Estudios Estratégicos, Marzo de 1995, Pág. 24.

<sup>28</sup> Elguea, Javier. “Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional: la Búsqueda a un Concepto”, En Aguayo Quezada Sergio, op. cit.

<sup>29</sup> Thiago Cintra, Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, CISEN, México, 1991, Pág. 53.

<sup>30</sup> Salazar, Ana María, Seguridad Nacional Hoy, Edit. Nuevo Siglo, México 2002, Pág. 82.

manteniendo el orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio” Se trata de un concepto que refleja por el ámbito nacional más que por el internacional”.<sup>31</sup>

En segundo lugar, se encuentra una perspectiva opuesta a la mexicana. Se trata de la doctrina de un país cuya historia se caracteriza por la ausencia de conflictos bélicos tanto en lo interior como en lo exterior. Un Estado cuyo fin principal es mantener el nivel de desarrollo económico que han alcanzado, por lo que su principal preocupación es cuidar los mercados a los que sus productos tienen acceso. Canadá, nación que crea el concepto: “Seguridad Humana, entendida como las políticas destinadas a lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Podemos observar que para este país su seguridad se define por la estabilidad económica de los demás países”.<sup>32</sup>

En tercer lugar, se encuentran naciones ejecutoras directas en crisis bélicas de gran magnitud, como las guerras mundiales y la Guerra Fría. En este grupo se ubican EU y países europeos por lo que: “Su definición de Seguridad Nacional está orientada casi completamente a las agresiones armadas externas, ya que su territorio ha sufrido serias amenazas. Por ello dedican enormes cantidades de recursos a desarrollar tecnología militar de punta y a firmar toda clase de tratados para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, al mismo tiempo que fomentan la cooperación entre sus aparatos de defensa, sin descuidar el bienestar de sus ciudadanos. Es una definición que coloca los problemas globales y locales entre los intereses nacionales”.<sup>33</sup>

Finalmente, el modelo de seguridad democrática, seguido por países centroamericanos. Durante la Guerra fría estos países fueron víctimas del enfrentamiento de las dos grandes potencias y el terreno de disputa para sus diferencias. Por lo mismo diseñaron un concepto de Seguridad Nacional que los protegiera de las vejaciones por la intromisión de las dos superpotencias en sus políticas nacionales, de ahí que definen su seguridad como: “La necesidad de

---

<sup>31</sup> Ibídem.

<sup>32</sup> Ibídem, Pág. 82 y 84.

<sup>33</sup> Ibídem.

enfocarse en la búsqueda de la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho... Este modelo tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de los derechos humanos... mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo personal, familiar, social en paz y democracia”.

### **1.3 Seguridad Nacional y Democracia**

Se aprecia como la doctrina de seguridad nacional cuenta con raíces disciplinarias y con elementos conceptuales que, eventualmente, permiten una relativamente fácil adaptación a esquemas políticos autoritarios. El núcleo del problema lo constituye, como se advierte, la concepción que priva en un Estado en particular, sobre la relación entre gobernantes y gobernados, es decir, sobre la definición de la responsabilidad y los deberes que se deben unos a otros.

En este punto, aún la propia concepción realista y pragmática de la política, de la teoría de la razón de Estado, y que generalmente favorece a que se le identifique como partidaria del autoritarismo, encuentra una importante autolimitación, también por motivos pragmáticos. Meinecke asegura que el origen de la razón de Estado, remiten a dos fuentes: la personal conducción del poder de los gobernantes y la necesidad de la gente que se somete a un gobierno porque recibe determinada compensación a cambio.<sup>34</sup>

Aunque Meinecke considera que la esencia del poder es mandar ciegamente, la ceguera e irregularidad del poder son generalmente una ocurrencia excepcional, pues el poder sin límites acaba por destruirse a sí mismo. De acuerdo con Meinecke, el poder requiere autoconstreñirse para su supervivencia. De manera que para la preservación del poder, aún los propios teóricos de la razón de Estado prescriben su sujeción a límites estables.

En general, la democracia contemporánea supone la limitación y regularización del poder. Pero ante todo, para analizar las características que

---

<sup>34</sup> Meinecke, Friederich. Machiavellism. The doctrine of Raison D 'État and its place in modern history. New York, Frederick A. Praeger, Inc. Publishers, 1965, Pág. 9.

deberían estar presentes en la articulación de la seguridad nacional en un régimen democrático, es preciso definir previamente qué es lo que de modo general, se entiende por democracia y cuáles son sus principales características.

Por otra parte, cuando se pretende analizar los fundamentos teóricos de la democracia se ingresa en un punto polémico, ya que no existe una teoría unificada de la democracia, sino teorías de la misma. No es, en esencia, la misma concepción de la democracia la que se encuentra en la reflexión de Schumpeter (procedimental) que la que se aprecia en la propia de Dahl (institucional).<sup>35</sup>

Las diversas teorías de la democracia contrastan, en su concepción moderna, desde una construcción ideal, sustentada en principios filosóficos (como el Contrato Social de Rousseau), hasta percepciones empíricas de un racionalismo virtualmente ajeno a cualquier valor ideal.<sup>36</sup>

Mientras que la primer perspectiva se encarga de construir el concepto de democracia como un fin en sí mismo, que implica el arribo a una situación óptima de libertad e igualdad entre los individuos, incomparable con la que generan todas las demás formas de gobierno, la segunda hace énfasis en el aspecto objetivo de la democracia, entendiéndolo como un conjunto de instituciones y procedimientos que permiten el arribo a acuerdos públicos de la mayoría de los individuos.

Desde luego que estas apreciaciones son inacabadas y aproximadas. La filosofía política, en sus elucubraciones sobre la democracia, ha dado lugar, por ejemplo, a la concepción garantista del Estado democrático.

La protección a los derechos del ciudadano, independientemente de las concepciones valorativas que pueda implicar, supone un conjunto de premisas mínimas sin el cual ningún procedimiento de construcción de decisiones públicas

---

<sup>35</sup> Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. Madrid. Alianza Editorial. 1989. Tomo I. Capítulo I.

<sup>36</sup> Schumpeter, Joseph. Capitalism, Socialism and Democracy. New York, Harpcr and Brothers Publishers, 1947.

puede ser considerado democrático, en la medida en que constituye un prerequisite indispensable para la expresión no coaccionada de las preferencias.

Por otra parte, la construcción teórica y empírica del concepto de democracia, propia de la ciencia política, no impide que se continúe considerando a la democracia como el gobierno con mayor potencial de aceptación por parte de la población, en la medida en que garantiza la expresión de las preferencias y es el único que permite la sustitución de gobernantes, por voluntad de los ciudadanos, sin choques violentos.

Es así, como se aprecia que algunos puntos de las perspectivas filosóficas de la democracia, llegan a constituirse en elementos pragmáticos necesarios para la identificación de un régimen-democrático en términos empíricos, al tiempo que los ideales valorativos permean las teorías objetivas de la democracia.

No existe pues, una concepción filosófica de la democracia carente de cualquier significación práctica, así como no existe tampoco una construcción teórico-empírica de la democracia que soslaye absolutamente un contenido valorativo.<sup>37</sup> Hecha esta aclaración, es oportuno iniciar la comparación e identificación de afinidades teóricas entre diversos autores que han dedicado su esfuerzo a la explicación y conceptualización teórico empírica de la democracia, desde la ciencia política.

La perspectiva politológica de la democracia ha sido abordada fundamentalmente a partir de dos enfoques generales: instituciones o procedimientos. Cabe destacar que ambas no son excluyentes, sino que estudian el fenómeno democrático haciendo énfasis, bien en las repercusiones de ciertos ordenamientos institucionales, en la construcción de decisiones públicas, bien en las repercusiones de determinadas interacciones entre los diversos actores políticos en dichas decisiones.

---

<sup>37</sup> Ver Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia, op cit.

Ambas percepciones privilegian diferentes supuestos, es decir la preeminencia del factor institucional o del factor procedimental para la construcción de decisiones democráticas, o bien, en la transición o consolidación de la democracia.

El enfoque institucional, privilegia el estudio de la influencia de las instituciones políticas en la democracia representativa. Tal enfoque hace énfasis en la suposición de que son las instituciones, por encima de las relaciones entre individuos particulares, las que estructuran y determinan la democracia. Es necesario señalar, que en éste estudio, por democracia se atiende a la forma representativa liberal, y que el enfoque que de ella se presenta es propio de la perspectiva institucionalista del estudio de la democracia, de acuerdo con las consideraciones expuestas más arriba.

Hacer referencia a la democracia representativa, remite necesariamente a los fundamentos del contractualismo liberal, cuya teoría supone que los ciudadanos ceden parcialmente su voluntad individual para construir un entramado legal que brinde un marco de solución institucionalizada a las disputas entre los hombres: esto es el Estado.

Si bien el Estado liberal no significó históricamente una inmediata extensión hacia el Estado democrático, es difícil negar que, en su justa dimensión, las premisas del Estado liberal, al ser susceptibles de ser aplicadas en sus fundamentos a la generalidad de los individuos, contenían la semilla del Estado democrático representativo tal y como se conoce hoy en día.

El principio liberal de la democracia representativa parte de la igualdad de los ciudadanos frente al Estado que ellos mismos han creado por voluntad. El Estado es la suma de las fracciones de voluntad que han cedido por igual los ciudadanos, de manera que, para que el Estado funcione, cada uno de los ciudadanos en lo individual, ha de recibir un trato igual por parte del Estado.

Tanto en Locke como en Rousseau, el Estado liberal tiene por premisa ser el instrumento que garantiza los intereses generales de los ciudadanos, entre los que se encuentran, de manera destacada, su seguridad y supervivencia. Los ciudadanos ceden parte de su soberanía individual al Estado a fin de que éste les brinde garantías para la conservación de su vida y bienes materiales.

En tal lógica, el Estado no puede ir en contra de los intereses generales de los ciudadanos. El Estado liberal reconoce la soberanía original de los ciudadanos, misma que se ve limitada por el ordenamiento legal propio del Estado, sólo en la medida en que así conviene para la preservación de los intereses de dichos ciudadanos. El Estado liberal requiere no sólo del poder de hecho, sino del poder de derecho, que es el origen de su legitimidad; la legalidad que estructura al Estado liberal, es legítima en tanto producto de la voluntad ciudadana.<sup>38</sup> Esto supone una noción iusnaturalista del derecho, donde la ley reconoce los derechos inherentes del individuo, y como tal los consagra, a diferencia de la perspectiva positivista del derecho, donde la ley es tal sólo por el hecho de que es susceptible de hacerse efectiva.<sup>39</sup>

Retomando la caracterización efectuada por Dahl, se concibe a la democracia liberal contemporánea como un sistema político que cuenta, entre sus características, con la disposición de satisfacer entera o casi enteramente, a todos sus ciudadanos.<sup>40</sup> Algunas condiciones que permiten un mayor cumplimiento de la premisa anterior son la libertad de oportunidades para 1) formular preferencias; 2) manifestar públicamente dichas preferencias y 3) recibir por parte del gobierno un trato igualitario. Paralelamente se considera que un régimen democrático contemporáneo, en congruencia con el principio liberal que le da origen, debe garantizar la protección a los derechos básicos del individuo.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Este tema es abordado en Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. Orígenes y fundamentos del poder político. México. Enlace-Grijalbo. 1993, Pág. 21-36.

<sup>39</sup> *Ibíd.* Pág. 24-25.

<sup>40</sup> Dahl, Robert A. la poliarquía. Participación y oposición. Madrid, Editorial Tecnos, 1989, Pág. 13.

<sup>41</sup> *Ibíd.* capítulo I.

De manera esquemática, la democracia contemporánea supone un sistema donde los ciudadanos cuentan con capacidad de participar políticamente, sea como electores de sus gobernantes o como contendientes en la brega institucional por el poder político, al mismo tiempo que poseen garantías para conocer de los asuntos públicos y participar en el debate sobre los mismos, así como garantías de respeto a su integridad física y patrimonial si no violentan el marco legal.

Lo anterior supone que el Estado y el gobierno democráticos deben garantizar y reconocer a los ciudadanos al menos las siguientes libertades: libertad de asociación; de expresión; de voto; elegibilidad para el servicio público; derecho a buscar apoyo político; a competir electoralmente; diversidad de fuentes de información; elecciones libres e imparciales; instituciones que garanticen que la política gubernamental se apegue a las preferencias de los ciudadanos.<sup>42</sup>

Una condición característica de los regímenes democráticos es la posibilidad de que los intereses ciudadanos se integren en organismos que contienden electoralmente por las preferencias del público, es decir, de partidos políticos. La existencia de un espectro plural de partidos políticos que contienden por el poder es un requisito para la existencia de la democracia liberal.

Un régimen democrático retoma el principio republicano de evitar la concentración unipolar del poder, de manera que se establecen sistemas de contrapeso interno del poder público, generalmente a través de la división del mismo en ejecutivo, legislativo y judicial. Tal división suele estar presente sin importar que en los sistemas de gobierno parlamentario, los poderes ejecutivo y legislativo formen parte de un mismo cuerpo. En el parlamentarismo, aunque el Ejecutivo esté integrado con una fracción de los propios legisladores, las funciones que realiza están diferenciadas de las propias de los demás parlamentarios y son supervisadas por ellos.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> Véase, Bobbio Norberto, *Teoría de las Formas de Gobierno en la historia del pensamiento político*, FCE, México, 2001.

La división de poderes supone en principio el establecimiento de un sistema de contrapesos interno que pretende garantizar un proceso de rendición de cuentas horizontal entre las propias instituciones del régimen democrático. La rendición horizontal de cuentas pretende evitar trasgresiones de los funcionarios que se desempeñan en algún poder, al poner sus decisiones y acciones bajo la consideración de otros poderes, en una relación donde todos ellos son independientes entre sí. La rendición institucional de cuentas, elemento fundamental para la existencia de un régimen democrático, implica que las decisiones y acciones del gobernante son evaluadas por elementos ajenos a los funcionarios que las han llevado a cabo.<sup>44</sup>

En tal razón, en un régimen que aspira a la democracia, no puede ser una tarea de los órganos de seguridad nacional el espionaje de las actividades de los adversarios políticos del grupo en el poder, ni la censura a la opinión pública, ni dar seguimiento policiaco a las actividades de grupos de reivindicación social. Evidentemente tampoco puede ser tarea de tales organismos la infiltración de organizaciones sociales no disruptivas ni de ambientes académicos, con el fin de detectar posiciones políticas contrarias a los intereses gubernamentales. Y desde luego no lo es tampoco la represión selectiva y clandestina de ciudadanos contrarios a los intereses del grupo en el poder.

Cualquier práctica que, en nombre de la seguridad nacional, ponga en marcha o haga manifiesta una situación de resquebrajamiento de las garantías humanas y de los derechos de participación política de los individuos es autoritaria e incongruente con los fundamentos de la democracia liberal. Bajo este marco conceptual, ¿cuál ha sido el desarrollo de las políticas en materia de Seguridad Nacional en nuestro país?, ¿De qué manera el gobierno ha afrontado los problemas de seguridad nacional?, ¿realmente ha soportado las garantías de participación y los fundamentos democráticos?

---

<sup>44</sup> Véase, Nieto Castillo Santiago, Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática, en Cienfuego Salgado, David et. al. Estudios en Homenaje a don Jorge Fernández Ruíz. Derecho Constitucional y Política, UNAM, México, 2005.

## CAPITULO 2. SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

### 2.1 Antecedentes históricos de la Seguridad Nacional

En la etapa de independencia de México, se denotan algunos aspectos que permitieron la formación del Estado mexicano. Dentro de este periodo de lucha se rescata la Constitución de Apatzingán, en la que plasmaron aspectos relevantes, como en el artículo 4º, que destaca la protección y seguridad general de los ciudadanos, encerrando dos aspectos importantes del Estado naciente, que la población decida libremente su gobierno y la obligación de éste a garantizar dicha protección y seguridad.<sup>45</sup>

También destacan artículos donde se aprecian principios para garantizar la Seguridad Nacional, como el de la soberanía que reside esencialmente en el pueblo, la defensa de la soberanía ya sea de agresor externo o interno y la división de poderes para garantizar que no habrá monopolio del poder que atente contra la Seguridad del Estado.<sup>46</sup>

Durante el siglo XIX el país fue sujeto de constantes levantamientos encaminados a obtener el control y el poder administrativo. Facciones que pelaban intereses eclesiásticos, conflictos territoriales, nuevas formas de gobierno, invasiones de países extranjeros, hicieron que la nueva Nación tardara en perfilarse. Uno de los problemas que enfrentó el nuevo imperio mexicano, fue el lograr la lealtad de todas estas pequeñas naciones que se encontraban dentro de

---

<sup>45</sup> Art 4 Como el gobierno no se instituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres; sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incontestable a establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo, y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera. Constitución de Apatzingán, [www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras).

<sup>46</sup> Art. 5 Por consiguiente la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución. Art. 9 Ninguna Nación tiene derecho para impedir a otra el uso de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones. Art. 10 Si el atentado contra la soberanía del pueblo se cometiere por individuo, o corporación, se castigará por la autoridad pública, como delito de lesa Nación. Art. 11 Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Art 12 Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación. Ibídem.

su territorio; uno de los aspectos que más destacan dentro de la Seguridad Nacional, es la de los símbolos de unidad que identifican a la Nación y que crean esos lazos de unión entre los diversos grupos que conforman el Estado mexicano.

Al consumarse la Independencia, inició una inestabilidad política, guerras internas y el riesgo constante de perder la autonomía, con la posible reconquista de los españoles hasta 1832. Durante estos años, se presenta una serie de intervenciones extranjeras y pérdidas de territorio que perjudican gravemente la Seguridad Nacional y atentan contra la supervivencia del Estado mexicano.

El costo de esta inestabilidad fue la pérdida de la mitad de territorio nacional, un grave atentado contra la Seguridad Nacional de México, propiciando que durante este periodo Texas se declare independiente en 1836 y la pérdida de California, Nuevo México y Arizona al finalizar la guerra contra EU (1846-1848).

Luego, durante la Guerra de Reforma (1857–1861) otros acontecimientos impactaron a la Seguridad Nacional. Además de sangrienta, polarizó a la gente, liberales y conservadores sostuvieron gobiernos paralelos. Continuaron los problemas de Seguridad Nacional, España, Gran Bretaña y Francia formaron una alianza en 1861 para protestar contra las pólizas mexicanas, exigían el pago de la deuda. En 1867, si bien, se dan fin a las intervenciones extranjeras, se abre una lucha encarnizada por el poder, lo que traerá la falta de crecimiento.

Con estos antecedentes se transita al Porfiriato, que comprende dos conflictos fundamentales; por un lado los militares que participan contra los conservadores y contra la intervención francesa y se sienten mal retribuidos; y por otra parte al morir Juárez se genera una ruptura del grupo liberal, lo que se refleja en dos intentos de rebelión encabezados por Díaz.

Para la sucesión presidencial de 1876, dos liberales civiles peleaban la presidencia, Lerdo e Iglesias, sin embargo, con un levantamiento por parte de Díaz, conocido con el Plan de Tuxtepec, asume el poder por las armas. Durante

los primeros años de su gobierno, se carecía de experiencia política, lo que trajo consigo “gobernar con políticos civiles que no le tienen lealtad; que no le deben sus ascensos, sus prestigios, pero se van a caracterizar por ser civiles de un segundo rango que no estaban al nivel de Juárez o de Iglesias.”<sup>47</sup> Destacan posteriormente, la crisis económica, desarticulación del Estado, vandalismo, grupos inconformes (lerdistas e iglesistas), grupos rebeldes de indígenas en las periferias, lo que dificultó la pacificación, objetivo primario de Díaz.

Durante la pacificación, el ejército no crece, ya que se quiere evitar que otros generales pretendan el poder, para evitarlo, “va a tratar de impulsar una nueva joven oficialidad, que le deba sus ascensos no a la guerra contra los franceses y contra los conservadores, sino a la campaña de pacificación; que le deban sus ascensos a estar cerca de Porfirio Díaz, por eso utiliza para sus campañas métodos quirúrgicos así como a los famosos cuerpos rurales: la idea es que no crezca el ejército y que los militares de su mismo rango pasen a segundo plano.”<sup>48</sup> En su primera reelección de 1884-1888, “sienta las bases para un futuro de crecimiento económico. La primera base que sienta y que es fundamental es la estabilidad política; y la segunda es la estabilidad social... La característica principal de esos años es el control del ejército, el control de los civiles, la pacificación del país, son años difíciles, son años de toma y consolidación del poder”.<sup>49</sup>

Después de 1888, se refleja el control que Díaz mantenía sobre el sistema político, y el desarrollo económico que sostiene durante esos años le permite reelegirse no por la fuerza o temor, sino con el consenso. En esta etapa la Seguridad del Estado estaba garantizada con un pueblo pacificado y en desarrollo, la Seguridad Nacional tenía un equilibrio controlado con su sistema de pesos y contrapesos, sin embargo se vio quebrantada por la ruptura de sus dos grupos y una vez más la estabilidad y tranquilidad del país. Es innegable que durante sus primeros años Díaz logró conservar la paz social basada al principio por la fuerza y después en la economía, logrando que México se consolidara como una Nación y Estado independiente. Sin embargo, al final de su ciclo no pudo solucionar las crisis, lo que llevará a México a un Revolución.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> ibídem Pág. 118.

<sup>48</sup> ibídem Pág. 119.

<sup>49</sup> ibídem. Pág. 120.

<sup>50</sup> Las causas que llevan a una revolución pasan por un proceso, “el problema que enfrentó Díaz, es una simultaneidad de crisis... lo difícil no es que un gobierno enfrente una crisis política, posteriormente una crisis económica, y después una crisis social, lo que lleva a una situación prerevolucionaria es cuando hay simultaneidad, coincidencia de crisis ... el gobierno de Díaz no

Madero encabeza el movimiento antireeleccionista, movimiento opositor nacional. Durante su periodo enfrenta dos rebeliones populares, con Zapata y Orozco, que pugnan por la restitución de tierras. Al derrotar a Orozco, Madero consigue militarizar al país y el ejército federal recupere confianza, el norte del país queda nuevamente militarizado con grupos de veteranos revolucionarios.

“Desde febrero y marzo de 1913 hasta finales de ese año, es una lucha, básicamente norteña..., los elementos de Sonora, empiezan a ocupar Sinaloa. El villismo controla Chihuahua... parte de Durango. Carranza, desde un primer momento tenía que distinguirse frente a los líderes de Sonora y Chihuahua. Ante eso, primero que todo, envía unidades leales a los Estados vecinos”.<sup>51</sup>

Con el norte dominado por el ejército constitucionalista, y desplazándose al centro y sur del país, se logra una alianza entre la clase media y el ejército constitucionalista, al mismo tiempo se establecen pactos populares al hacer concesiones sociales, quitando tiendas de raya, quemando libros de cuentas, restituyendo tierras, estableciendo salarios mínimos; lo que permitió un control en los pueblos ocupados y una alianza con distintas clases sociales.

En 1914 se buscó un acuerdo entre los miembros de la revolución, sin embargo, la convención de Aguascalientes, no tuvo éxito debido a discrepancias entre proyectos de Nación. Lo que desencadenó nuevamente una guerra de dos bandos: el ejército convencionista, formado por villistas y zapatistas que defendían las causas de la clase campesina y popular; y el ejército constitucionalista, con Carranza y Obregón, que representaba la clase media y acomodada del norte.

En medio de estos conflictos se crean los servicios de inteligencia dentro del aparato de gobierno: “En 1915 Carranza estableció un cuerpo especializado fuera del ejército, la Sección Primera, para realizar actividades de ‘espionaje en el campo del enemigo’. Resulta lógico que al triunfo de la revolución constitucionalista, Carranza ordenara al Secretario de Gobernación que estableciera, dentro de esa dependencia ‘un servicio de agentes de investigación’, mismo que empezó a funcionar en 1918”.<sup>52</sup>

---

tuvo capacidad de resolución... el derrumbe del porfiriato se dio por haber coincidido incapacidad gubernamental con varias crisis enormemente importantes”. Garciadiego Datan, Javier. op.cit. 1999, Pág. 115.

<sup>51</sup> Ibídem Pág. 140.

<sup>52</sup> Aguayo Quezada, Sergio. “La Charola: Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México”, Grijalbo, México, 2001. Pág. 36 y 37.

La Constitución logra una mayor representación, en todos los sectores que participaron en la revolución, con la Carta Magna se sientan las bases de la Seguridad Nacional, destacando los puntos del aprovechamiento de los recursos naturales, control de las áreas estratégicas, integridad territorial, soberanía política y económica y fija la política internacional con la que deberá conducirse México.

En 1920, Obregón se levanta con el Plan de Agua Prieta y a la muerte de Carranza, toma el poder, junto con un grupo de clase media de Sonora. Obregón llegó al poder con un amplio reconocimiento del ejército, pero sin el control por completo de sus generales; elimina a los jefes de dudosa lealtad, disminuye efectivos del ejército, crea reservas y se organiza colonias militares para facilitar el retorno de oficiales y de tropa a la vida civil.

En cuanto a las relaciones internacionales que México vivía en ese momento, se tornaban difíciles principalmente con EU, “El conflicto presentó características muy peligrosas en 1921, cuando EU amenazó con una intervención armada para impedir la aplicación del artículo 27 de la Constitución. Después de amplias negociaciones los representantes de ambos gobiernos firmaron en 1923 los Acuerdos de Bucareli, basados en la resolución de... que las disposiciones constitucionales no podían aplicarse a las concesiones otorgadas con anterioridad a la vigencia de la constitución”.<sup>53</sup>

La sucesión presidencial de 1924, trajo nuevas pugnas por el poder, antes de las elecciones estalla un movimiento armado compuesto por militares y civiles encabezados por el General de la Huerta, pero es contenido por Obregón que se alía con Calles en el Partido Liberal Mexicano y la Confederación Regional Obrera Mexicana, lo que sentó las bases para un nuevo régimen político donde las agrupaciones obreras toman gran importancia en la vida política de México.

Durante el gobierno de Calles hubo dos riesgos contra la Seguridad Nacional, la primera fue la amenaza de intervención por parte de EU, cuando el gobierno mexicano promulgó en 1925, la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional, donde se limitaron las concesiones a empresas extranjeras y se sujetaron a las mismas a las leyes y tribunales nacionales. El segundo, fue la

---

<sup>53</sup> Brom, Juan. Esbozo de Historia de México, Edit. Grijalbo, México, 1998, Pág. 274.

rebelión cristera, cuya bandera fue la defensa de la religión católica; al dictarse una ley que limitaba el número de sacerdotes y les exigía registrarse ante los municipios, disolvía órdenes monásticas, abolía la enseñanza religiosa en escuelas públicas y reiteraba la prohibición de realizar actos políticos en lugares destinados al culto, así como las críticas a las leyes y al gobierno.

“Tuvo lugar un notorio avance en el proceso de institucionalización o profesionalización del ejército. La legislación militar de marzo de 1926..., estuvo encaminada a despolitizar a las fuerzas armadas, a definir sus funciones específicas, a establecer la carrera militar y a garantizar la seguridad social de sus miembros. Además se reorganizó el Colegio Militar... incrustándose entre los caudillos militares y la tropa. Concomitantemente se instauró el Estado Mayor General como cuerpo de élite de la Secretaría de Guerra y Marina, integrada por oficiales jóvenes que habían cursado estudios en el extranjero con una vinculación directa con el presidente de México. Por último, se reorganizaron las reservas rurales o “cuerpos de defensa social” cuya importancia se constató en el combate de la rebelión de 1923, en cuanto contrapeso de las fuerzas armadas regulares.”<sup>54</sup>

Con la muerte de Obregón, Calles funda el Partido Nacional Revolucionario en 1929, el cual se transformaría en el Partido de la Revolución Mexicana, congregaba múltiples agrupaciones revolucionarias y a la postre, se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional, que durante más de 70 años tomó el destino del país en sus manos y con ello la Seguridad Nacional.

En los seis años que debían corresponder al nuevo mandato de Obregón ocuparon la presidencia Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez. El periodo es conocido como el Maximato, porque el poder efectivo estaba en manos del general Calles, llamado Jefe Máximo de la Revolución.

Para 1929 los sistemas de inteligencia en México se desarrollaban de forma eficaz. “La Sección Primera se transformó en Departamento Confidencial. Sus funciones consistían en auxiliar a la dependencia en la obtención de información y la realización de investigaciones... El artículo 42 del reglamento... estipula...con mayor claridad: “obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar ordenes que hayan dictado el secretario, el subsecretario o el oficial mayor”.”<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ortiz Angulo, Ana y Sandoval González Víctor Manuel (coordinadores), *Antropología de Historia de México II*, Edit. UNAM Y CCH-N, México, 1998. Pág. 162.

<sup>55</sup> Aguayo Quezada, Sergio, 2001, *op.cit.*, Pág. 38. En entrevistas con veteranos del Departamento Confidencial, se afirma que “Durante los cinco años que estuvo como jefe el Coronel Delgado

Las pugnas armadas por el poder se terminan con el Maximato y con la aparición del PRI, perpetuándose en el poder bajo la tutela del jefe del Ejecutivo quien tuvo desde entonces, el control de los servicios de inteligencia. El uso de los cuerpos de inteligencia fue de utilidad para el régimen de Calles para preservar el poder y el gobierno instaurado; aunque cabe mencionar que desde entonces se han utilizado estos servicios de forma abierta y sin reglamentación real.

Los servicios de inteligencia desde su creación en 1918 y hasta 1934 tuvieron una altísima rotación de jefes y personal. “Entre 1920 y 1934 hubo 12 jefes, casi uno por año. Cifra bastante normal si se recuerda que el país tuvo 25 Secretarios de Gobernación durante los 17 años que transcurrieron desde el triunfo de la revolución en 1917 hasta la toma de posesión de Lázaro Cárdenas en 1934.”<sup>56</sup>

Este departamento servía a los gobernantes, para vigilar tanto a amigos como enemigos del régimen, lo que ocasionó molestias entre los miembros del mismo régimen y en 1932 los diputados estuvieron a punto de desaparecer el presupuesto para el Departamento Confidencial.<sup>57</sup>

Con la llegada de Cárdenas al poder y la aplicación de su plan sexenal (primer plan de desarrollo) se trató de resolver los principales problemas de distintos sectores sociales, asimismo, con la expulsión de Calles y el desafuero de varios diputados, senadores y un gran número de jefes militares y funcionarios públicos se marca el fin del Maximato, dando paso al poder presidencial.

Durante los primeros años del gobierno cardenista se aplicó una reforma agraria para repartir grandes extensiones de tierra a los campesinos en el régimen

---

(1925-1930) los servicios confidenciales llegaron a su mayor efectividad. En esa etapa se descubrieron complots contra instituciones y hombres de la revolución; se localizaron a extranjeros indeseables que agitaban a obreros y campesinos; se descubrieron locales donde se imprimía propaganda sediciosa y abastecimientos de parque y armas de rebeldes cristeros; se siguió paso a paso los acontecimientos políticos que culminaban en rebelión, por lo que el movimiento rebelde encontraba preparado al gobierno.” *Ibidem*, Pág. 43-44.

<sup>56</sup> *ibidem* Pág. 46.

<sup>57</sup> En el organigrama del Departamento Confidencial de 1931 aparece que su principal área vigilar aliados y enemigos, funcionarios, candidatos y grupos de todo el espectro de la geometría política. El Departamento Confidencial también vigilaba procesos electorales, visita estados y territorios para informar de su situación al gobierno central, trasladaba reos federales y deportaba extranjeros indeseables. *ibidem* Pág. 38-40.

de propiedad ejidal y se formaron las Defensas Agrarias, que se subordinaban al ejército para defender los derechos obtenidos de las llamadas Guardias Blancas (grupos armados de hacendados). El Departamento Confidencial se transforma en Oficina de Información Política y Social en 1938 (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 25 de agosto de 1938).

Esta Oficina de Información Política y Social tuvo importancia, ayudó al gobierno a prevenir y anticipar movimientos subversivos y en algunos casos a eliminarlos, como fue Saturnino Cedillo quien apoyado por empresas petroleras y sectores anticardenistas intentó sublevarse, pero fue descubierto por esta agencia de inteligencia y muerto el 11 en 1939 a manos de federales.

Con la 2GM y la sucesión presidencial, Cárdenas, elige como su sucesor a Ávila Camacho, quien lo sucedió tras una contienda electoral con Andrew Almazán, la cual se tornó violenta. “octubre de 1941, el gobierno promulgó reformas y adiciones a los artículos 129 y 145 del Código Penal: el primero incluía sanciones para quien alterara el orden interno o proporcionara información a un gobierno extranjero en tiempos de paz; en el segundo se preveía el delito de disolución social. Ambos servían para combatir a los grupos políticos opositores al régimen revolucionario... a causa de la guerra, a partir de agosto de 1942 entró en vigor la Ley del Servicio Militar Obligatorio, que afectaba a los jóvenes de 18 años de edad, y el 12 de noviembre se inició el registro de conscriptos de la célebre clase de 1924.”<sup>58</sup>

Los servicios de inteligencia durante 1941 y 1942 se avocaron a la identificación y búsqueda de extranjeros en nuestro país debido al gran número de refugiados extranjeros que llegaron a causa de la guerra civil española y a la propia guerra mundial. En 1942 la Oficina de Información Política, se transforma en el Departamento de Investigación Política y Social el cual se ocupaba principalmente de atender asuntos de orden político interno. Sin embargo, dado el curso de la guerra y la posición de México en ella, fue preciso ampliar sus funciones con el propósito de cimentar un servicio de inteligencia aplicado principalmente al control de extranjeros.

---

<sup>58</sup> *Ibíd.*

En cuanto a la política exterior y debido a la Segunda Guerra Mundial: “Desde 1941, impulsado por la potencia de América del Norte, se formuló un mecanismo de coordinación y consulta para panificar la defensa del continente en caso de que la Guerra... se extendiera. En 1945 se firmó...el Acta de Chapultepec, en la que se acordó que, en caso de un ataque a un país miembro, todos los países aliados defenderían al atacado. Una vez finalizada la guerra, en 1947, se realizó una conferencia en Río de Janeiro que culminó con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).”<sup>59</sup>

Se debe analizar el contexto internacional, que favoreció notablemente a la imposición de la Política de Seguridad Nacional de EU, en todo el continente. “La intervención de las potencias, sustentada en la doctrina de la “suma cero” (lo que gana una de las partes, automáticamente lo pierde la otra), propició la internacionalización de los conflictos con las estrategias de la contención”.<sup>60</sup> Una influencia externa fue la necesidad que tiene nuestro país en firmar tratados internacionales de defensa con una presión de EU por lo que “En 1945 se firmo en México el acta de Chapultepec, en la que se acordó que, en caso de un ataque a un país miembro, todos los países aliados defenderían al atacado. Una vez finalizada la Guerra en 1947, se realizó una conferencia en Río de Janeiro que culminó con el tratado Internacional de Asistencia Recíproca (TIAR).”<sup>61</sup>

En nuestro país debido a los diversos conflictos sociales y a la necesidad de una estabilidad política para desarrollar su proyecto de gobierno el presidente Alemán crea la Dirección Federal de Seguridad (DFS). “Con la Dirección Federal de Seguridad DFS, Alemán quería tener una organización eficiente y moderna que lo protegiera, que controlara la escuálida disidencia y que hiciera todo lo que se le ordenara. La institución siguió flotando en un limbo jurídico y continuo sometida a los vaivenes políticos y a las influencias corruptoras del autoritarismo exacerbado”.<sup>62</sup>

Entre 1946 y 1947 se creó la DFS, en su creación no participan militares, se formó con policías de varias corporaciones y fue hasta 1947, por gestiones de la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA) o del Estado Mayor Presidencial (EMP) a las cuales disgustó sentirse excluidas que se incorporaron diez de los mejores oficiales egresados del Heroico Colegio Militar.

Además de proteger al presidente, la DFS hacía investigaciones sobre “asuntos de importancia”. Como no existían criterios explícitos para definir lo que era una amenaza a la seguridad, siempre dependió del presidente, del Secretario

---

<sup>59</sup> Salazar, Ana María. Seguridad Nacional Hoy. Edit. Nuevo Siglo. México 2002. Pág. 39-40.

<sup>60</sup> Rosas González, María Cristina. Las nuevas concepciones sobre la seguridad internacional, Revista Relaciones internacionales, Volumen XV, No. 59, Julio – Septiembre 1993, México D.F.

<sup>61</sup> Salazar, Ana Maria. Seguridad Nacional Hoy, Edit. Nuevo Siglo, México 2002, Págs. 40-41.

<sup>62</sup> Ibídem, Pág. 42.

de Gobernación o del director de la DFS armar la agenda de Seguridad. Los agentes dedicaban la mayor parte del tiempo al espionaje político de los opositores del régimen y de los enemigos que tenía el jefe del Poder Ejecutivo en el interior del PRI. Se comunicaban con lenguaje cifrado, intervenían teléfonos, se infiltraban en grupos opositores, interceptaban cartas y tenían redes de informantes en todas las esferas de la vida nacional.

La DFS siguió como una policía política a la sombra de la cual florecían actividades que, con los años, serían calificadas como amenazas a la Seguridad Nacional mexicana. La DFS tenía la autoridad para investigar asuntos de drogas, pero algunos de sus jefes se involucraron en su tráfico o lo toleraron.<sup>63</sup>

En 1951 la CIA elaboró un informe sobre México. En la parte dedicada a la “Inteligencia y Contrainteligencia”, menciona seis instituciones dedicadas a esas funciones: la Sección Segunda del Estado Mayor de la SEDENA, el Servicio Secreto de la Policía del Distrito Federal, las unidades de Investigación de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal, Investigaciones Políticas y Sociales en Gobernación y la Dirección Federal de Seguridad. Consideraba que “de acuerdo a criterios estadounidenses” las primeras cinco “no están bien organizadas y son moderadamente efectivas”.

Para esta época la DFS, contaba con un desprestigio acumulado, ya que se le vinculaba con corrupción, narcotráfico e otras actividades ilícitas.<sup>64</sup> Siguió la hegemonía del PRI quien en la sucesión presidencial designó a Adolfo López Mateos quien mantuvo a la DFS, bajo la Dirección del Coronel Rangel Escamilla quien a su vez designó como Subdirector a Fernando Gutiérrez Barrios, quien recluta un gran número de agentes para la DFS.

---

<sup>63</sup> De acuerdo a un informe confidencial de la embajada de EU en 1947, el subdirector de la DFS el Mayor Manuel Mayoral García controlaba el tráfico de marihuana en la capital.

<sup>64</sup> Durante el sexenio de Cortines, a los agentes de la DFS se les entrega una identificación la cual se le conoce como “Charola”, la que les servía los agentes para identificarse y para obtener impunidad al cometer todo tipo de atropellos y actos ilícitos.

Se “confirma la escasa institucionalidad de la DFS y representa un parteaguas en la historia de la misma. Con Gutiérrez Barrios llegó un grupo de agentes...que controlarían la institución durante muchos años... El predominio mantuvo y acentuó las deficiencias estructurales. El Presidente y/o su Secretario de Gobernación y/o el Director de la Federal de Seguridad siguieron definiendo en secreto y con discrecionalidad, la agenda de riesgos a la Seguridad Nacional...Como el presupuesto era insuficiente para financiar las actividades que le encomendaban y como los agentes tenían salarios reducidos, los comandantes delegados o agentes se veían obligados a obtener ingresos extras, lo que era aceptado por los jefes como parte de las reglas del juego.”<sup>65</sup>

El grupo formado por Ordaz, Echeverría, Barrios, García Paniagua y Zorrilla Pérez, dominaron durante dos décadas los servicios de inteligencia en México, y conjunta o separadamente decidían la agenda de Seguridad Nacional y quiénes eran los enemigos del régimen y los métodos que debían emplearse para su exterminio.

Para 1965 ya controlado el movimiento encabezado por los médicos, solo había pequeños movimientos como el de Lucio Cabañas o el de Víctor Rico Galán, quienes tenían ideas revolucionarias pero que carecían de un verdadero respaldo tanto económico como ideológico y popular, pero que, sin embargo, les fue tolerado sus movimientos para engrandecer los logros y justificar los abusos de la DFS y los aparatos represores del sistema.

Como se observa, los actores son los mismos sin embargo los sucesos registrados en 1968 son un parteaguas en la vida nacional que durante más de una década, había acumulado diversos brotes de inconformidad popular, donde se reconocen exigencias y consecuencias relativas a la Seguridad Nacional. Es importante considerar el contexto internacional y la manera en la que influyó en el pensamiento y actuar de los estudiantes, al mismo tiempo, ver los acontecimientos del 2 de octubre, como el fin de una serie de inconformidades que se venían dando años atrás.

El movimiento estudiantil de 68 tuvo antecedentes de carácter nacional,

---

<sup>65</sup> Aguayo Quezada (2001), op. cit.

desde la década de los cincuentas.<sup>66</sup> Fue un momento trascendental por ser a partir de este, que se buscan explicaciones de las funciones de los cuerpos de inteligencia del Estado. Los hechos ocurridos en octubre de 1968, fueron el resultado de una serie de actos de represión por parte de los gobiernos priistas, la cual reflejaba un desgaste del sistema político mexicano.

“Los tres últimos años del gobierno de Ordaz (1968-1970) se consideran los momentos más represivos que ha tenido la historia de México Contemporáneo. De hecho, durante el gobierno de Ordaz se compartió la estrategia de guerra contra el comunismo impulsada por los EU, que se basó en el uso de la fuerzas armadas para enfrentar a la oposición política interna.”<sup>67</sup>

Con la creación del Servicio de Inteligencia Militar (SIM), en 1969, se reafirma la política represiva y la “guerra sucia” contra los opositores al régimen en el poder, mediante las desapariciones forzadas, persecuciones y hostigamientos a los grupos disidentes. Otra muestra de la represión que se desarrolla en estos años, fue que en julio de 1970, el Congreso de la Unión hace reformas al Código Penal Federal.

“Desde el punto de vista de la paz social y de la configuración necesaria de las actividades que la atacan, no cabe distinguir entre seguridad interior y seguridad exterior. Ambas están tan estrechamente vinculadas que es dable afirmar que constituyen una verdadera unidad. Y determinó establecer en el Libro Segundo del Código Penal Federal como Título Primero, los delitos contra la Seguridad de la Nación, siendo la primera vez que en un Código mexicano se emplea la expresión Seguridad de la Nación para abarcar los campos interno y externo en un concepto”<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Huelga y caravana de mineros de Nueva Rosita, Cloete y Palau, 1951; represión contra el movimiento magisterial de 1956-60; represión del 1 de mayo de 1952 donde a raíz de esto se detiene y procesa por el delito de "disolución social" a varios dirigentes comunistas y se impide la participación de todo contingente opositor en las marchas del 1 de mayo; aplastamiento de los henriquistas en 1952; asalto militar al internado del Politécnico en 1956; represiones contra el movimiento ferrocarrilero de 1958; represión contra el movimiento magisterial de 1956-60; asesinato de Rubén Jaramillo y su familia en 1962; matanzas contra el movimiento cívico en Guerrero en 1960-1962; represión al movimiento de médicos en 1965; ocupación militar de la Universidad Nicolaíta en 1966; toma militar de la Universidad de Sonora en 1967; masacre de coopereros en Acapulco en 1967; matanza de Atoyac en 1967; por mencionar algunos antecedentes que desencadenaron en el movimiento estudiantil de 1968.

<sup>67</sup> Benítez Manaut, Raúl, Soberanía, Política exterior y seguridad nacional en México: 1821 1990, en revista Administración Pública, N.98, INAP, México, 1999, Pág. 66.

<sup>68</sup> Citado en la Colección Oficial del Estado Mayor. De fecha 21 de marzo de 1983.

Otro de los acontecimientos que marcó al gobierno de Echeverría fue el jueves de Corpus en 1971, donde la DFS y el ejército tuvieron una clara y profunda intervención pero, sin embargo, la nunca se documentó, aunque el presidente ese mismo día ofreció una investigación de lo ocurrido.

En 1973 se modifica el Reglamento de la Secretaría de Gobernación en el que se fija a la Dirección Federal de Seguridad, entre otras funciones: “la de analizar e informar de hechos relacionados con la Seguridad de la Nación”.<sup>69</sup> Si bien es cierto que el Código Penal en 1970 ya hacía mención al término de la Seguridad de la Nación, las reformas descritas en el párrafo anterior al reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, son estas donde por primera vez se utiliza el término Seguridad Nacional.

Al inicio del sexenio López Portillo, Reyes Heróles, Secretario de Gobernación, logró una apertura política.<sup>70</sup> Lo que trajo consigo la admisión a algunos grupos guerrilleros y al mismo tiempo permitió un mejor control sobre las actividades políticas de los grupos que se oponían al sistema. Sin embargo, la crisis económica, las presiones de grupos internos y externos, pusieron en peligro la Seguridad Nacional, ya que el gobierno se vio obligado a tomar serias medidas como la firma de convenios que diversos grupos financieros internacionales o acciones como la privatización de la banca para evitar la fuga de capitales, lo que produjo una molestia exacerbada por parte de los banqueros.

Por lo que respecta a la Seguridad Nacional, este sexenio dejó algunos puntos positivos, pues el concepto empieza a verse de una forma más amplia, aunque sin dejar de ser represivo y tradicionalista. Por ejemplo, en febrero de 1980, dentro del Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación se hacen

---

<sup>69</sup> Diario Oficial de la Federación. México 27 de Julio de 1973.

<sup>70</sup> La reforma política que instrumentó en 1978 otorgaba registro oficial al Partido Comunista y otras organizaciones de izquierda. Retrataba de una autentica amnistía histórica, el reconocimiento definitivo de la izquierda como fuerza política y la renuncia de esta a optar por la vía violenta. *Ibidem*.

reformas de las cuales se desprende que la DFS, adquiere el monopolio dentro de la burocracia para investigar y atender asuntos relacionados con la Seguridad Nacional (DOF 21/08/1980). Con estas modificaciones al reglamento la DFS, desplaza a la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial que se encargaban de los asuntos de inteligencia y al servicio de Inteligencia Militar que también cooperaba en asuntos de Seguridad Nacional.

Destaca la importancia que tiene en materia de Seguridad Nacional el Colegio de la Defensa Nacional, que inicia sus actividades en septiembre de 1981, entre sus objetivos esta: “Preparar personal seleccionado del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicana, y en su caso de otras dependencias gubernamentales, para participar en funciones de alto nivel de decisión, relacionados con la seguridad y la defensa de la Nación.”<sup>71</sup> Es importante señalar que el Plan Global de Desarrollo, contenía un apartado denominado “Seguridad Nacional” y cuyo contenido señala: “Dentro de la visión conceptual propia de las condiciones mexicanas, la defensa de la normatividad, la independencia y la soberanía de la Nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México.”<sup>72</sup>

El periodo de López Portillo se caracterizó por una falta de plantación y el exceso de corrupción en todos los sectores del gobierno lo que trajo como consecuencia una crisis económica y un descontento en la sociedad que atentaron contra la Seguridad Nacional en el más amplio sentido, pues dejó una inestabilidad en todos los sectores de la sociedad.

El siguiente sexenio, de Miguel de la Madrid Hurtado, en cuanto a Seguridad Nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, establecía y delineaba un programa de gobierno donde se pretende darle un sentido al concepto de Seguridad Nacional, en el cual se resalta una política internacional la cual tiene un doble objetivo, el primero busca dejar clara la postura de México en materia internacional y en segundo lugar trata de dejar atrás la visión de servilismo a EU, por lo que el PND de 1983-1988 define a la seguridad así:

---

<sup>71</sup> Colección Oficial del Estado Mayor, Juntas del Estado Mayor, Tomo X, Secretaria de la Defensa Nacional, México, 1982. Pág. 93.

<sup>72</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan global de Desarrollo 1980-1982, Capitulo 6.3. Seguridad Nacional, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980. Pág. 132.

“México por principio funda su propia seguridad en la reiteración del Derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una Nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de otra. Así nuestra Seguridad Nacional aumenta...con la seguridad de otras naciones. En consecuencia convergen en este concepto las acciones a favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a las políticas de bloqueo y de hegemonías.”<sup>73</sup>

Sin embargo, el intento de dar al concepto de Seguridad Nacional una definición amplia que sobrepase las tareas militares se ve reducido con la instrumentación práctica como lo establece el PND: “Para el Estado Mexicano la Seguridad Nacional radica en el desarrollo integral de la Nación, como herramienta esencial para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional...las fuerzas armadas contribuyen a la Seguridad Nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de la independencia y de la soberanía de la Nación.”<sup>74</sup>

Durante el sexenio de De la Madrid los organismos policiales y de inteligencia habían sufrido un fuerte descrédito, que logró su punto más álgido en ese sexenio donde se acusaba a los agentes de la DFS de proteger y encabezar a los narcotraficantes así como de extorsionar a la ciudadanía. En 1985, el asesinato de Enrique Camarena, agente antinarcóticos estadounidense a manos de un cartel mexicano, con la protección de agentes de la DFS, generó fuertes presiones internacionales sobre el gobierno federal, por lo que en noviembre de ese mismo año desaparece la DFS y se la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), la cual fusionó las labores de la DGIPS y las de la DFS.<sup>75</sup>

La Seguridad Nacional abarca un enfoque global y no sólo se limita al plano de la inteligencia o la capacidad de defensa militar y muestra de ello fueron los problemas económicos que amenazaron seriamente la Seguridad Nacional y que obligaron a nuestro país a revisar la estrategia económica, ya que EU y los capitales trasnacionales inmiscuidos representaban una amenaza para la estabilidad de los intereses nacionales.

---

<sup>73</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Nal. de Desarrollo 1983-1988. México. Pág. 58.

<sup>74</sup> *Ibidem* Pág. 59

<sup>75</sup> “Los objetivos de esa acción eran establecer un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia para evitar duplicaciones y dispersiones, y eliminar ciertas prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y la solvencia de esas instituciones <http://www.cisen.gob.mx/html/antecedentes.htm>

Otro aspecto del sexenio de De la Madrid, fue la falta de capacidad de respuesta ante los sismos de 1985, claro ejemplo de que hay diversos factores que pueden afectar la Seguridad Nacional de forma directa, comprobando que ésta va más allá de la defensa del territorio o de garantizar la sobrevivencia y control del órgano estatal.

Cuando Salinas llega a la presidencia tras unas elecciones que ponían en tela de juicio su legitimidad y enturbiaba la política que habían mantenido por medio del partido oficial casi cincuenta años y que se veía puesta en peligro con una sociedad más despierta y organizada. Este escenario del sexenio de Salinas trajo como consecuencia cambios fundamentales en la vida nacional.

1. “la proliferación y diversificación de actores sociales y políticos, lo cual ha forzado al gobierno y al Estado a adaptarse a una nueva situación de pluralismo que ejerce una presión a favor de una democratización estable.”<sup>76</sup> que pone en riesgo la estabilidad en las élites que detentan el poder y con ello que diversos grupos partidistas comiencen una serie de ataque y como consecuencia una inestabilidad entre los sectores económicos y una nueva fuga de capitales, acompañados de fuertes pugnas por el poder, ponen en riesgo no sólo la Seguridad Nacional afectada de forma visible en el descontento generalizado de la población, sino también la seguridad del Estado, pues las pugnas de los grupos que detentan el poder afectan su estabilidad y permanencia.

2. La multiplicación de demandas sociales y con una mayor capacidad de la sociedad para expresar esas demandas en forma directa y no mediante intermediarios como son los partidos políticos. Lo que forzó al presidente a crear una nueva política social y a reestructurar su esquema de gobierno lo que trajo como consecuencia una nueva organización de su gabinete.

3. “la proliferación y el dinamismo de nuevos actores económicos tanto nacionales como extranjeros. En muchos casos, los actores externos e internos estarán interrelacionados, lo que complicara aun más la situación.”<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Villa Aguilera, Manuel. En Las Seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de Transición. Edit. Siglo XXI, México 1997. Pág. 123.

<sup>77</sup> *Ibídem*.

Dentro de las primeras acciones que realizó Salinas para tratar de recuperar la credibilidad de su naciente gobierno fue crear la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República en diciembre de 1988, con el propósito de mantenerse informado de los asuntos relacionados con la vida del Estado y con la función de apoyar asesorar y llevar el seguimiento de los asuntos no encomendados a otras dependencias del poder ejecutivo. De igual forma creo cinco gabinetes especializados: Económico (SHCP, SDESOL, SCOFI, ST y BANXICO), Agropecuario (SHCP, SECOFI, SARH y SRA), Desarrollo Social (SHCP, SEDESOL, SEP, SALUD y DIF), Política Exterior (SEGOB, SER, SHCP, SECOFI y PGR), Seguridad Nacional (SEGOB, SRE, SEDENA y PGR).

En 1989 se expide el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en el cual se establece que será la misma secretaria quien se encargue de coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional. En el mismo reglamento, la DISEN se transforma en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Art. 27 Para la más eficaz atención y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contara con el centro de Investigación y Seguridad Nacional, que será un órgano administrativo desconcentrado en los términos del presente capítulo, y que le estará jerárquicamente subordinado, con atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan y en el ámbito territorial que se determina.

Art. 28 El CISEN estará a cargo de un Dir General y tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad país;
- 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.
- III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones;
- IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional; y
- V. Demás atribuciones que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias.<sup>78</sup>

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, el titular del poder Ejecutivo hace aportaciones importantes en materia de Seguridad Nacional, como una agenda con las amenazas a la Seguridad Nacional, así como destacar al narcotráfico como la amenaza principal de la Seguridad Nacional.

---

<sup>78</sup> Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de febrero de 1989

Problemas respecto a la Seguridad Nacional, comienzan a verse desde la salida de Barrios de la SG, seguido del asesinato del Cardenal Posadas, distintos movimientos subversivos en todo el territorio nacional, a los cuales el Ejecutivo decidió ignorar y ocultar,<sup>79</sup> la inestabilidad social del Estado Mexicano debido al incontrolable crecimiento de la delincuencia, lo que se ve reflejado en las acciones del gobierno federal al crear en abril de 1994 por decreto presidencial la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

“A partir de 1994, con el levantamiento del EZLN, la sociedad se dio cuenta de la existencia de los grupos armados subversivos. Después surgieron el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI); sin embargo, no son los únicos, se calcula que existen entre 15 y 81 grupos armados clandestinos en el país, particularmente en Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Jalisco, Sinaloa, Veracruz, Tamaulipas, Campeche, Quintana Roo, y el Distrito Federal.”<sup>80</sup>

Para diciembre de 1994 Ernesto Zedillo toma posesión de la presidencia con un panorama nada alentador ya la situación del país estaba en una incertidumbre total. La Seguridad Nacional realmente se veía en riesgo.<sup>81</sup>

Programas y ajustes económicos ponían en riesgo la Seguridad Nacional al comprometer a México entre otras cosas a: “Proporcionar todo tipo de información a las autoridades estadounidenses y a no vender o de otra manera disponer, o crear o permitir que sea creado o que exista algún gravamen, prenda o hipoteca o cualquier otra afectación o garantía de cualquier tipo, con respecto a sus derechos de pago. Asimismo, se acepto que el acuerdo sea regido e interpretado por las leyes de Nueva York en cuanto no sean inconsistentes con las leyes de EU”.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> “El primero de varios informes del gobierno mexicano sobre los zapatistas había sido elaborado el 30 de noviembre de 1990 por el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN), la agencia de inteligencia de la secretaría de gobernación, y llevaba el título de “La presencia de grupos guerrilleros en Chiapas. Oppenheimer, Andrés. México en la Frontera del Caos, Javier Vergara, México 1996. Pág. 47

<sup>80</sup> Salazar, Ana María. Ob. Cit. Pág. 226.

<sup>81</sup> “Para compensar las cuentas externas del país, se alentó la entrada masiva de capitales especulativos, invertidos en el mercado de valores. El sentido común aconsejaba devaluar el peso para cerrar la brecha entre importaciones y exportaciones, pero Salinas, celoso de su imagen, se rehusó a hacerlo. El financiamiento de la cuenta corriente del país con capitales especulativos (Inversión Extranjera de Cartera, IEC) colocó al país en una situación muy vulnerable que reventó toda vez que las “variables” políticas (asesinatos de Colosio, de Ruiz Massieu y del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo) y sociales (surgimiento del EZLN en Chiapas) aumentaron el “riesgo-país” y, por tanto, propiciaron la salida de esos capitales que precipitaron la devaluación de diciembre de 1994”. *Ibidem*

<sup>82</sup> Fernández, John, El Gas Natural Mexicano: Su Integración Vertical a Estados Unidos y la Seguridad Nacional, en el Cotidiano, No. 71 UAM- Azcapozalco, México 1995, Pág. 32.

Cuestión que no sólo trasgredía la soberanía nacional sino que vulneraba la constitución, comprometiendo los activos generados por PEMEX, el petróleo y gas natural en el famoso “Paquete de Rescate”.

Mientras que en el plano político, Zedillo había decidido actuar contra Salinas, el hermano del ex presidente, a quien acusó de ser el autor intelectual del asesinato de Ruiz Massieu. Raúl Salinas fue encarcelado y liberado posteriormente. Para 1995 Zedillo mostraría una vez más la línea dura del régimen priista así como la impunidad de sus funcionarios por dos acontecimientos lamentables:

“Uno: Aunque Zedillo se había comprometido a buscar una solución pacífica para Chiapas, el 9 de febrero desencadenó una acción que estuvo a punto de detonar la guerra de nuevo. Ante las cámaras de televisión declaró que había evidencia de que el EZLN emprendería nuevos actos de violencia en Chiapas y otros Estados, que el nombre de Marcos era Rafael Sebastián Guillén Vicente y que el verdadero líder de los zapatistas era Fernando Yáñez, mejor conocido como el comandante Germán. Los acusó de ser parte de las Fuerzas de Liberación Nacional, un grupo cuyos propósitos no eran “ni populares, ni indígenas, ni chiapanecos”, y anunció que había ordenado a la PGR y al ejército la captura de ambos.

Dos: El 28 de junio, en el poblado de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez, en el Estado de Guerrero, varios elementos de la policía estatal asesinaron a 17 campesinos. El gobierno estatal de Figueroa Alcocer acusó a las víctimas de haber agredido a las fuerzas del orden, para apoyar esta afirmación dio a conocer un video sobre los hechos. En febrero siguiente el periodista Ricardo Rocha obtuvo y exhibió una versión sin editar de ese video, donde se mostraba que los campesinos, sin mediar provocación alguna, habían sido atacados por la policía. El escándalo obligó a Figueroa a renunciar. Figueroa fue encontrado responsable por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el Congreso de Guerrero y el de la Unión, dominados por el PRI, así como la procuraduría de Guerrero, lo exoneraron.”<sup>83</sup>

Además, el alza de violencia en el país y el crimen organizado iban en aumento en sus modalidades de narcotráfico y secuestro, lo que obligó al gobierno federal a presentar en 1995, un proyecto sobre Seguridad Pública y una iniciativa de ley contra el Crimen Organizado. Para muestra de lo anterior y del riesgo en que se convertía el narcotráfico fue declarado por el gobierno zedillista como uno de los principales riesgos de la Seguridad Nacional al narcotráfico:

---

<sup>83</sup> Ramales Osorio, Martín Carlos. [www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/mcro-zed.htm](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2005/mcro-zed.htm)

“El narcotráfico hacia de las suyas hasta inmiscuirse en las altas esferas del poder. El 18 de febrero de 1997 se reunieron altos mandos castrenses en la Secretaría de la Defensa Nacional; el secretario, general Enrique Cervantes Aguirre, anunció la destitución del divisionario Gutiérrez Rebollo, director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, por sus relaciones con el narcotraficante Amado Carrillo Fuentes, *El Señor de los Cielos*, líder del cártel de Ciudad Juárez.”<sup>84</sup>

Pese a la firma de los Acuerdos de San Andrés y la conformación de la COCOPA (Comisión para la Concordia y la Pacificación en Chiapas), las autoridades recrudecieron el acoso contra las comunidades zapatistas y se fomentaron actividades paramilitares como Paz y Justicia y los Chinchulines, que desataron una guerra sucia contra el EZLN y los pueblos prozapatistas. El 22 de diciembre de 1997, en la comunidad de Acteal, municipio de Chenalhó, un grupo de desplazados fueron acribillados por paramilitares.

Mostrando la fragilidad de la Seguridad Nacional y estatal, un año más tarde se realizan reformas al reglamento interior de la SG, en 1998, se ratificaron atribuciones del CISEN, como un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa. A finales del mismo año se crea la Policía Federal Preventiva (PFP), formalmente adscrita a la SG, y cuyo objetivo era: “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”.<sup>85</sup>

En la ley que rige a esta nueva corporación en su artículo cuarto se establecieron cuáles eran sus atribuciones. También en la citada ley en su artículo doce, se marcan las limitantes y obligaciones a las que debe sujetarse dicha corporación para evitar abusos de sus miembros.

Es importante destacar de la creación de la PFP, que esta corporación fue instituida y reglamentada por medio de una ley, lo que significa un avance respecto de los organismos del Estado para preservar la Seguridad Nacional al dar transparencia y regulación al menos desde un punto de vista jurídico.

---

<sup>84</sup> *Ibíd.*

<sup>85</sup> Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1999. Ley de la Policía Federal Preventiva.

En el último año del régimen zedillista se presentó una serie de acontecimientos que enrarecieron la estabilidad política en el país. Se desalojó a estudiantes de la UNAM utilizando a la PFP en 2000; marchas de campesinos, exigiendo precios justos al maíz y café; ganaderos y campesinos realizan protestas por la falta de apoyos gubernamentales; rumores de un posible atentado en Yucatán contra Vicente Fox; amenaza de bomba en el local del PAN de Guadalajara; declaraciones Eduardo Labastida sobre su temor de que asesinen a su hermano Francisco Labastida, candidato presidencial del PRI. Paralelamente, dos ex gobernadores priístas enfrentan cargos ante la justicia por estar involucrados con el narcotráfico, entre otras acusaciones: Mario Villanueva de Quintana Roo y Carrillo Olea de Morelos.

“Aparece un nuevo grupo guerrillero en el país que se adjudica el estallamiento de una bomba en supuestas oficinas del Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN): las Fuerzas Armadas Revolucionarias del Pueblo (FARP), un segundo grupo escindido del EPR después del ERPI. Aparece armamento bélico en distintos puntos de la Cd. de México que presumiblemente pertenece a grupos guerrilleros. Por otro lado, fuentes del gobierno de EU confirman la presencia y monitoreo que realizan grupos guerrilleros en México y confirman que no llevarán a cabo ninguna acción que entorpezca el proceso electoral. Por su lado, los militares mexicanos insisten en que sólo hay dos grupos guerrilleros en el país: el EZLN y el EPR.<sup>86</sup>

El crecimiento del narcotráfico y la delincuencia organizada se agudizaron. El gobierno lanzó el Plan de Seguridad 2000, lo que implicó el aumento de patrullajes policíacos y militares en las comunidades indígenas de la zona Altos, Selva y Norte, como pretexto para el desarme de los grupos armados previo a las elecciones. Sin embargo, en la medida en que aumenta la presencia de efectivos, campamentos y retenes policíacos y militares, se registran más violaciones a derechos humanos y menos captura de paramilitares.

México vivió las elecciones más reñidas de fin de siglo, por primera vez en casi setenta años había la posibilidad de que el partido oficial perdiera las elecciones presidenciales; como se confirmó el 2 de julio del 2000, con el

---

<sup>86</sup> Centro de Investigación Económica y Políticas de Acción Comunista en, <http://www.ciepac.org/bulletins/100-200/bolec195.html>

reconocimiento que hacia el presidente Zedillo del triunfo del candidato del PAN Vicente Fox, se dio una transición pacífica pero con una incertidumbre en el ambiente político y social.

En el sexenio de Fox, se elabora un diagnóstico y un concepto de Seguridad Nacional. En alusión a que el nuevo régimen manifestó abiertamente el mal uso que se le da a las instituciones encargadas de la inteligencia y contrainteligencia, ya que las acusó de ser solo espías políticos y abusar de la falta de normatividad para irrumpir en la vida de los ciudadanos en nombre de la Seguridad Nacional y uno de esos organismos es el CISEN.

“El CISEN debe ser una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución del Estado al servicio de la Seguridad Nacional y la democracia.”<sup>87</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) también se hablaba de los intereses nacionales y la importancia de separarlos de los intereses de grupo para así poder identificar eficazmente las amenazas a la Seguridad del Estado, sin vulnerar las garantías individuales de los mexicanos. Se planteó la creación de una Ley de Seguridad Nacional para regular a esta estableciendo fines y alcances, de igual forma establecer una agenda precisa de riesgos sistematizada y confiable que no sólo tuviera como fin combatir los peligros existentes, sino que también tenga un carácter preventivo, tomando en cuenta la utilización de los recursos naturales en un desarrollo sustentable, deterioró ambiental, los fenómenos naturales como huracanes, sismos, etc.

Se reconoce un aspecto de la política internacional, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EU y el consecuente crecimiento y militarización de la seguridad fronteriza, la creación de un departamento de política en materia de Seguridad Nacional, y la postura ineficaz del gobierno mexicano.

---

<sup>87</sup> *Ibíd.*

“Después de los Estados Unidos y Afganistán, México es uno de los países más afectados por los atentados en Washington y Nueva York. La reacción de México no solo fue la más lenta y tibia de todos los países occidentales, sino que, a la fecha, las cinco fuentes de divisas más importantes del país son seriamente golpeadas y su estrategia para contrarrestar este hecho no es clara”.<sup>88</sup>

Como consecuencias graves a la Seguridad Nacional, la frontera norte se puso en alerta complicando el tema de inmigración, además un gran número de desempleados se concentra en ciudades fronterizas; se incrementó la vigilancia en la frontera norte, complicando no sólo el paso de indocumentados sino también el paso de drogas, lo que ocasionó que el norte del país se convirtiera en un “almacén” de estupefacientes y consecuentemente una lucha de carteles mexicanos por el control de los territorios.

La administración de Fox tuvo algunos aciertos, el primero fue la creación de la Ley de Transparencia y el segundo la Ley de Seguridad Nacional, aunque aciertos parciales ya que ambas registran algunas omisiones y limitantes, mismas que se enmarcan en el contexto jurídico de la Seguridad Nacional.

## **2.2 Marco jurídico de la Seguridad Nacional en México**

### ***Lineamientos Constitucionales***

En materia constitucional, los artículos relacionados con la Seguridad Nacional, se debe conceptualizar la fuerza moral y fuerza material, las cuales son en su conjunto la fuerza para formular la estrategia de Seguridad. Hay tres artículos fundamentales dentro de nuestra Carta Magna, en los que se hace alusión a la Seguridad Nacional, aunque no son los únicos:

El tercero constitucional, referido al tipo de educación que debe de recibir la Nación y los lineamientos que deben orientarla, esto es lo que llamamos la fuerza moral nacional. Es importante destacar este artículo, ya que es en la educación donde se encuentra la memoria histórica que nos sirve para mantener una

---

<sup>88</sup> Salazar, Ana María. Ob. Cit. Pág. 20

cohesión social, con un sentido patriótico para la defensa de alguna agresión del (bélica o ideológica) exterior o bien de guía para acciones y proyectos de transformación y uso de los recursos naturales nacionales de acuerdo con la ciencia y tecnología modernas para beneficio de la mayoría de la Nación. Además, la educación garantizada por el Estado debe tener una serie de características como la misión de fomentar en el individuo, la conciencia de solidaridad internacional mediante distintas acciones de ayuda internacional.

El segundo de los preceptos constitucionales para el proyecto de Seguridad Nacional, el artículo 27 puesto que es la base jurídica de la política económica y social de México, el cual contiene tres aspectos importantes para la Seguridad Nacional: El primero hace alusión a que la Nación es propietaria original de dichos recursos, los cuales pueden ser considerados a los particulares a través del gobierno federal en turno o bien del Ejecutivo Nacional para así conformar la propiedad privada. El segundo criterio establece que a esta propiedad en todo momento la Nación le podrá imponerlas modalidades que dicte el interés público. Un último aspecto señala como inalienable e imprescriptible la propiedad de la Nación sobre los recursos acuáticos, y los hidrocarburos y sus derivados así como de minerales radiactivos. Uno de los elementos necesarios para poder definir una política de Seguridad Nacional es ver que es importante para cada Estado puesto que sus esfuerzos estarán encaminados a protegerlo. Por lo que es de suma importancia para la Seguridad Nacional y la supervivencia del mismo Estado.

El tercero de los artículos, el 123 constitucional explica que es fundamental para la Seguridad Nacional puesto que regula la relación laboral. Se establece una serie de derechos de los asalariados y obligaciones de los patrones, con base en una concepción de justicia social. Se destaca la importancia para la Seguridad Nacional, pues la relación entre estos dos sectores del país, son la base para la generación de la riqueza nacional, además este artículo y su Ley reglamentaria sirven de equilibrio para regular la relación entre los dueños de los medios de producción y el sector obrero, teniendo un sentido netamente social.

Hay más preceptos constitucionales respecto a la Seguridad Nacional, los artículos 6 y 7 por ejemplo, ya que en ellos se consagran la libertad de expresión y de manifestación de las ideas, factores indispensables para el progreso cultural y social. La libertad de expresión trasciende el ámbito de Seguridad Nacional por la influencia que tiene los medios masivos de comunicación y la manipulación que se puede lograr a través de estos en la conciencia de los gobernados, tanto en el aspecto cultural o conciencia nacional.

Otro artículo es el 26, ya que establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. En otras palabras, el poder ejecutivo deberá realizar un Plan Nacional de Desarrollo en el que se contendrán las directrices para la Seguridad Nacional.

Dentro de la Constitución no se contiene en ningún artículo una definición o concepto de "Seguridad Nacional". Sin embargo, en diciembre de dos mil dos se aprobó una reforma constitucional para otorgarle al Congreso de la Unión facultades para legislar en materia de Seguridad Nacional. En la misma fecha se aprueba la reforma al artículo 89 para facultar al Poder Ejecutivo para preservar la Seguridad Nacional en los términos de la ley respectiva.

Las fracciones IV y V referentes al nombramiento de los altos puestos en la milicia parte fundamental dentro de la defensa del país, ya que es básico tener al personal indicado para una pronta respuesta a cualquier contingencia. La fracción VII, la cual hace referencia a la disposición que tiene el ejecutivo para la defensa de la Seguridad Nacional aunque lo deja en un sentido ambiguo al no determinar en qué situaciones. La fracción VIII, en cuanto a la seguridad exterior ya que faculta al ejecutivo para declarar la guerra, sin embargo, así como en las fracciones anteriores hace notar la supeditación del ejecutivo a leyes expedidas por el legislativo, tal y como se establece en el artículo 73 fracción XIV.

En cuanto a la designación del Procurador General de la Republica es importante para la Seguridad Nacional ya que es responsable del combate a la delincuencia organizada y delitos del orden común que afecten al Estado, sin que signifique que sean problemas de Seguridad Nacional, ya que muchos problemas de Seguridad Nacional son en un principio de seguridad pública.

Existen en el artículo 89 en la fracción X, disposiciones expresas en lo que respecta a los tratados internacionales y obligaciones del titular del Ejecutivo y del Senado de la República para que todo tratado firmado y ratificado por el Estado Mexicano deba observar los principios normativos que contiene la fracción en comento como, observar claramente los aspectos democráticos, del proyecto nacional sobre autodeterminación de los pueblos, no intervención, igualdad jurídica de los Estados, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, solución pacífica de controversias, la lucha por la paz y seguridad internacionales y la cooperación internacional para el desarrollo.

Así, durante el sexenio de Calderón, se hicieron algunas reformas significativas aunque limitadas, muchas de éstas se dirigieron a transparentar y limitar al poder ejecutivo que tiene el monopolio de la Seguridad Nacional.

### ***Disposiciones normativas***

En abril del 2004 fue publicada una reforma al texto constitucional federal, con esto se facultó expresamente al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de Seguridad Nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, además, se modificó la fracción VI del artículo 89, con lo cual se incluyó entre las facultades y obligaciones del presidente de la república, el preservar la Seguridad Nacional.

La nueva Ley de Seguridad Nacional, fue publicada el 31 de enero de 2005. Sin embargo, dicha ley lejos de regular en forma general la materia de Seguridad Nacional, se limitó básicamente a regular las actividades del CISEN, además que

el concepto de Seguridad Nacional es mucho más amplio, toda vez que parte de la seguridad del Estado incluye actividades de inteligencia.

Ahora bien, es importante que la ley indique a qué tipo de acciones se refiere y hacia quién están destinadas esas acciones, ya que menciona los intereses nacionales, parte fundamental de una definición de Seguridad para el Estado Mexicano, pues sólo es posible tratar de definir un concepto de Seguridad Nacional basados en los intereses legítimos de cada Estado y aun más dentro de esta definición se hace mención a la permanencia del Estado Mexicano, es decir a las élites que detentan el poder.

También se pretende precisar las amenazas a la Seguridad Nacional, en el artículo 5 se introduce un elemento esencial que pretende regular la ley con el fin de reducir y acotar la discrecionalidad de la autoridad, y no obstante el carácter dinámico y cambiante de los hechos o conductas, la iniciativa hace un esfuerzo por identificar amenazas concretas que afecten la Seguridad Nacional y de esta forma se fijan criterios claros y legítimos de actuación del Estado.

Al respecto, es una lista rígida de las amenazas a la Seguridad Nacional ya que éstas no son permanentes ni inmutables y muchas de las amenazas que se identifican como de Seguridad Nacional no necesariamente lo son, pertenecen al campo de la seguridad pública. Por eso se insiste en la necesidad de hacer un concepto de Seguridad Nacional que ponga los lineamientos necesarios para poder identificar sin problemas lo que es realmente una emergencia de Seguridad Nacional, qué institución se debe encargar de una amenaza de tal tipo y hasta donde puede actuar. O, al contrario, el poner un listado puede dejar fuera de ésta las amenazas reales presentes o futuras y limitar la actuación de las diferentes autoridades encargadas de la Seguridad Nacional. Por lo que se considera conveniente que se consense una agenda de riesgos que se actualice de manera constante, sin olvidar que el Código Penal Federal regula en gran parte los actos delictivos que se enuncian en la Ley de Seguridad Nacional.

El art. 8 establece régimen de supletoriedad de distintos ordenamientos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en todo lo relativo a la organización y las esferas de competencia de las dependencias del Ejecutivo Federal; la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cuanto a la colaboración funcional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional y del Gabinete de Seguridad Nacional con actividades relacionadas con seguridad y procuración de justicia; y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dentro de la ley se establece que los titulares de las Secretarías de Estado que integran el consejo, deberán atender la interrelación que existe o puede existir entre las materias propias de su competencia y a los asuntos que llegaren a constituir los temas de la Agenda Nacional de Riesgos, o que inciden en forma relevante en la política de Seguridad Nacional.

Se contempla el Consejo con la participación del Procurador General de la República a cuyo cargo está la Institución del Ministerio Público de la Federación responsable de la investigación y persecución de los delitos del orden federal, entre ellos, los cometidos contra la Seguridad de la Nación y de la delincuencia organizada. Asimismo, se considera la participación del titular del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, institución imprescindible para apoyar la toma de decisiones en cuestiones de Seguridad Nacional.

Se establece también que el Consejo de Seguridad Nacional deberá ser presidido por el titular del Ejecutivo, aspecto indispensable como se desprende de la Carta Magna, es el titular del Poder Ejecutivo quien debe encargarse de preservar la Seguridad Nacional, por lo tanto la dependencia jerárquica que tienen las Secretarías de Estado, permite justificar que las decisiones en esta materia sean una atribución exclusiva a final de cuentas del titular del Ejecutivo. Así la decisión final recae sobre el Presidente sin que este tenga que someter a votación sus decisiones con el resto del Consejo.

Dada la importancia de la materia y aún por la propia naturaleza de los asuntos e información que debe manejar el Consejo, todas sus reuniones tendrán invariablemente el carácter de reservadas y confidenciales. Sin embargo, en la propia ley no se establecen que tipo de sanciones proceden en caso de incumplimiento. Por otro lado dejan abierta la facultad del Presidente de la República puedan solicitar la asistencia de otros servidores públicos en casos especiales, o de realizar consultas externas a instituciones académicas, investigadores o expertos dependiendo de la situación o fenómeno que atente contra la Seguridad Nacional.

Podemos decir que se necesita la inclusión de algunos otros sectores y secretarías como la Secretaría de Economía, encargada del crecimiento económico o el encargado de prever una posible crisis económica que afecte la estabilidad nacional y por ende la seguridad del Estado; o la Secretaría de Salud, a quien le corresponde prevenir y atender las enfermedades que puedan afectar a la población de forma masiva y afectar la esfera de la Seguridad Nacional. También se dejaron de lado organismos fundamentales como aquellos encargados de la prevención de desastres naturales, o de dar respuesta inmediata cuando ya se origino la catástrofe, pues no solo el ejército actúa con el DN-III.

Se pone importancia al artículo 9 de la ley ya que en él se establece una disposición fundamental en lo relativo a la normatividad presupuestal de las actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional. Hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Seguridad Nacional, los órganos de inteligencia en México eran tratados dentro de las normas presupuestales y de control administrativo como cualquier otro órgano, a partir de su naturaleza administrativa, no se tomaba en cuenta la especialidad de las funciones que realizaban. Esta nueva Ley pretende regular específicamente las actividades del Estado que requieren confidencialidad extrema ya sea para proteger la vida del personal, de los bienes o en específico los propios asuntos de Seguridad Nacional.

Por otra parte, la ley es clara al señalar, en el artículo 13, que el Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa mas no resolutive, es decir, el titular del Ejecutivo toma en última instancia las determinaciones referentes a la Seguridad Nacional, y aunque el consejo está encargado del apoyo en la toma de decisiones y coordinación de actividades en la materia, además de proponer las medidas necesarias para salvaguardarla la Seguridad Nacional, es el Presidente quien conserva el monopolio de ésta.

Resulta peligrosa dicha situación, ya que si bien es cierto que con las Reformas al artículo 73 Constitucional el Congreso puede legislar en materia de Seguridad Nacional, también lo es, que el Presidente es quien tiene el monopolio de la Seguridad Nacional y no existe un contrapeso por ninguno de los otros dos poderes; un ejemplo práctico sería la intervención de las comunicaciones privadas que aunque ahora están reguladas por la propia Ley de Seguridad Nacional no hay forma de establecer que comprende o no el marco de Seguridad Nacional.

### ***Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (RISG)***

El Artículo 36 del RISG, contiene su naturaleza jurídica, con el carácter de órgano administrativo desconcentrado, y en el artículo 37, al enlistar las atribuciones genéricas del titular del CISEN, entre las que destacaba acordar con el Secretario, directamente, así como planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desarrollo de las acciones en materia de Seguridad Nacional conforme a la normatividad aplicable y proponer y ejecutar políticas, estrategias y medidas administrativas, operativas y financieras que apoyen la continuidad de los programas y proyectos institucionales para su modernización, innovación y desarrollo, e impulsen la desconcentración y descentralización de la materia.

El RISG artículo 38, hace referencia al Centro de Investigación y Seguridad Nacional especificado que es un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica y operativa, adscrito directamente al Secretario y hace un

listado de las atribuciones que tendrá el CISEN, las cuales son copiadas y trasladadas casi íntegramente a la Ley de Seguridad Nacional.

### ***Código Penal Federal (CPF)***

El CPF es uno de los ordenamientos más importantes dentro del marco jurídico que regula la materia de Seguridad Nacional, puesto que ningún Estado puede permitir que grupo interno o extranjero así como Estado extraño puedan transgredir y poner en riesgo su permanencia.

Desde el mismo nacimiento del Estado mexicano, se estableció tanto en el ámbito civil como en el castrense una serie de tipos penales donde se trata de proteger la vida del Estado mismo así como de sus propios intereses nacionales.

“Para la denominación de estos delitos, la tradición mexicana desde el CPF de 1871 hasta el vigente y sus reformas, ha preferido referirse a estos como dirigidos contra la Seguridad de la Nación, sin distinguir entre el concepto sociológico-jurídico de la palabra Nación o Patria y el concepto político de la palabra Estado.”<sup>89</sup>

Es en el libro segundo en su título primero cuyo nombre es Delitos contra la Seguridad de la Nación el cual contiene varios capítulos en los cuales se contienen delitos como traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> González de la Vega Francisco, Derecho Penal Mexicano, Porrúa, México, 1996, Pág. 86.

<sup>90</sup> Terrorismo son “Actos de violencia... ejecutados para amedrentar a ciertos sectores sociales... para desorganizar una estructura económica, social y política.”, Carbanellas de Torres Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Guatemala. Es un delito contra la seguridad pública, consistente en la comisión de actos de violencia calificados por el medio empleado, con el propósito de turbar el orden, atemorizar a la sociedad o a ciertos grupos o realizar venganzas o represalias, para desintegrar el régimen político o social imperante. “el terrorismo es al a vez un medio y un fin, es delito de peligro y finalista. Sus medios son los actos violentos que se realizan con explosivos, incendios, armas de fuego, toxicas y otros para causar espanto, pánico, terror o angustia en la colectividad para desquiciarla; esa situación psicológica que se pretende crear en la multitud, es también miedo para llegar al extremo final que persigue de menoscabar la autoridad del Estado, obligar a la autoridad a realizar un acto determinado (extorsión) y, en última instancia a derrocarla o modificar la estructura e instituciones del Estado. González de la Vega Francisco, op. cit. Pág. 98.

### ***Estrategias y planes gubernamentales***

El concepto de Seguridad Nacional se empezó a manejar en el discurso oficial a partir del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, donde se le vinculó a las misiones de las fuerzas armadas. Posteriormente, el PND 1983-1988 transforma su significado adquiriendo el de un mecanismo para lograr un estatuto de libertad, estabilidad y orden social.

El PND 1989-1994, conforma el concepto como una condición de equilibrio que perfila la seguridad como una función integral en la cual colaboran los agentes estatales. En cuanto al PND 1995- 2000, no establece una nueva definición pero conforma la política de Seguridad Nacional en el fortalecimiento de la soberanía, como el valor más importante de nuestra nacionalidad. En él se establece una directriz de política pública, establecida en los planes, sin exista una legislación específica para justificar el ejercicio apropiado de este poder y deber del Estado para definir legalmente los fines propios de la Seguridad Nacional, para que pueda ayudar a establecer entre la actuación legal y la ilegal del Estado.

### **2.3 Servicios de inteligencia y seguridad en México**

En este apartado se aborda el surgimiento y evolución de diversas dependencias, corporaciones y organismos formalmente encargados del cumplimiento de tareas propias de la seguridad pública, como el combate al narcotráfico y en general, al crimen organizado. Su análisis se consideró debido a que el agravamiento de tales manifestaciones delictivas y el déficit institucional para hacerles frente han favorecido que sean definidas como temas de interés prioritario para la seguridad de la nación.

#### ***Policía Federal Preventiva (PFP)***

Durante la administración de Zedillo, en enero de 1999, se creó la Policía Federal Preventiva, que en principio dependía directamente de la SG, y que está destinada a realizar labores operativas y de inteligencia, con el fin de combatir

conflictos propios de la seguridad pública. La dimensión que algunos de estos poseen ha favorecido que sean considerados amenazas a la seguridad nacional.

"La metodología y las instituciones forjadas por el gobierno de Zedillo para atacar el problema de la seguridad pública iban nuevamente a trazar, por lo menos formalmente y en un principio, una línea divisoria entre los temas de seguridad pública y los de seguridad nacional, al crear el citado Consejo de Seguridad Pública dependiente del Secretario de Gobernación y todo el aparato que del mismo se deriva. Sin embargo, hacia el final del sexenio la creación de la PFP, cuyo embrión fue precisamente el órgano de inteligencia encargado de la seguridad nacional, las fronteras volvían a ser bastante porosas. Seguridad pública y seguridad nacional, conceptos totalmente diferentes en la teoría, no han dejado de vivir en simbiosis en el México contemporáneo."

A diferencia del origen de la DFS, la DGIPS, la DISN y el CISEN, la Policía Federal Preventiva (PFP) fue creada mediante una ley, que en su momento fue sometida a la aprobación del Congreso de la Unión. De acuerdo con lo establecido originalmente en dicha ley, al frente de la PFP se encontraría un Comisionado nombrado directamente por el Presidente de la República, quien también podría removerle libremente.

La PFP integró los recursos humanos, materiales, financieros y funciones de la Policía Federal de Caminos, Policía Fiscal Federal y en parte, de la Policía Migratoria, y se le asignaron facultades adicionales de investigación para prevenir la comisión de delitos, y para el control y verificación de personas y mercancía o en tránsito en todo el territorio nacional. Las facultades otorgadas por la ley a la PFP incluyeron la prevención de la comisión de delitos federales; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos; salvaguardar la integridad de las personas; prevenir la comisión de delitos en las zonas fronterizas, y en la tierra firme de los litorales, los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, centros de supervisión y control migratorio, las vías generales de comunicación. La PFP se encarga de proteger, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos y todos aquellos lugares sujetos a la jurisdicción federal.

Participa en auxilio a las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito. Puede practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado. La PFP está facultada para colaborar, cuando así lo soliciten, las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente.

Incluso la PFP está facultada para colaborar con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales. Asimismo, la PFP realiza labores de inteligencia. El citado artículo 4 de la ley que le es propia, la faculta para obtener, analizar, estudiar y procesar información. No obstante, el artículo 3 de la misma ley le prohíbe expresamente inmiscuirse en asuntos electorales.

La Ley reglamenta los requisitos de ingreso, permanencia y promoción de sus elementos, de manera que se pretende contar con parámetros objetivos, a fin de fortalecer la profesionalización de su personal. Es evidente la intención oficial de dotar de mayor transparencia a las actividades y objetivos de la PFP, al menos desde el punto de vista jurídico. Este hecho constituye en sí mismo un avance, aunque resulta por demás notable, según se ha podido apreciar, la reforma a los aparatos de seguridad no puede descansar meramente en la articulación de preceptos jurídicos.

Una de las características principales de la lógica operativa de los organismos de seguridad del régimen anterior fue justamente la disparidad entre lo establecido por las leyes y las acciones realizadas por sus integrantes. Un régimen democrático nuevo precisa de explicitar las funciones y objetivos de los

organismos de seguridad. La reforma de los servicios de seguridad no puede sustentarse meramente en el contenido de nuevas disposiciones legales, sin embargo tampoco puede omitir el establecimiento de una legislación clara para tal materia.

### ***Secretaría de Seguridad Pública***

Junto con el cambio de gobierno tuvieron lugar modificaciones a la estructura gubernamental contemplada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). A través de una iniciativa de ley presentada por la fracción del PAN en la Cámara de Diputados, y que en su momento fue aprobada por el Congreso de la Unión, se creó una nueva Secretaría de Seguridad Pública

Su objetivo es que el Poder Ejecutivo integre, ordene y ejerza la política criminal federal, mediante una sola estructura orgánica, sumando todos los esfuerzos y recursos destinados a atender estas atribuciones, de manera tal que el ejercicio de las mismas se soporte en criterios de atención especializada, profesionalismo, incorporando instrumentos científicos y técnicos idóneos, favoreciendo la prevención del delito sobre la represión y dando prioridad a la participación ciudadana, todo lo anterior en estricto apego al Estado democrático y de derecho.

La dependencia federal encargada de tal función había sido la SG, a través de la Subsecretaría de la Subsecretaría de Seguridad Pública. A partir de esta modificación, a la nueva Secretaría de Seguridad Pública le compete hacerse cargo de los centros de readaptación social del ámbito federal, operar el sistema nacional de seguridad pública y dirigir a la Policía Federal Preventiva.

***Organismos de seguridad encargados del combate a las drogas: INCD, CENDRO, FEADSyUEDO***

Como se señaló, en la medida en que las principales amenazas a la seguridad nacional han sido identificadas con temas de seguridad pública, la participación de otras dependencias ha cobrado mayor relevancia y notoriedad.

Tal ha sido el caso de la Procuraduría General de la República. En 1993, el gobierno de Salinas reafirmó su convicción de que el fenómeno del narcotráfico constituía una amenaza sustantiva para la seguridad nacional. Para el Gobierno Federal el control de las drogas y el combate al tráfico de estupefacientes y psicotrópicos ha sido la prioridad en la protección de la salud pública, en la defensa de la seguridad nacional y en la solidaridad internacional, por lo que es imprescindible reforzar la defensa de los derechos de todos los ciudadanos y la convivencia civilizada de la sociedad que el narcotráfico está amenazando.

Sus antecedentes directos fueron el Centro de Planeación para el Control de Drogas, (CENDRO) y la Coordinación General para la Atención de los Delitos contra la Salud, que dada la magnitud del problema mostraban signos de insuficiencia para combatir el tráfico de estupefacientes. El INCD tenía por objeto conducir la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir el tráfico y consumo de las drogas en el ámbito nacional y para preservar en coordinación con las dependencias competentes la salud integral de los habitantes del país.

El INCP estaría a cargo de un comisionado nombrado directamente por el Presidente de la República, Agentes de la Policía Judicial Federal habrían de constituir su cuerpo operativo. Dentro de la estructura del INCD, el Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO) estaba destinado a realizar labores de inteligencia y a coordinar las labores de diversas dependencias públicas, en la tarea del combate a las drogas. De acuerdo con la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Procuraduría General de la República debía

de contar dentro de su estructura, con una unidad enfocada al combate del crimen organizado.<sup>22</sup> La UEDO constituye tal unidad.

La UEDO es la única oficina pública formalmente autorizada para intervenir comunicaciones privadas, previa autorización del juez. Esta unidad se encarga de investigar y perseguir a la delincuencia organizada, que de acuerdo con la citada ley, existe cuando tres o más personas acuerdan organizarse para cometer reiteradamente los delitos de terrorismo, contra la salud, falsificación de moneda, acopio de armas, tráfico de indocumentados, tráfico de órganos, asalto, secuestro, tráfico de menores y robo de vehículos. A pesar de lo anterior, la UEDO se ha enfocado generalmente a combatir el narcotráfico.

En sentido general, diversos acontecimientos favorecen el cuestionamiento sobre la eficiencia de la actuación gubernamental en el combate al narcotráfico, considerado como preocupación de seguridad nacional. A modo de ejemplo se pueden mencionar los siguientes hechos. Cuando el problema del narcotráfico comenzó a cobrar auge en México, a mediados de los años ochenta, fue evidenciada la colaboración entre miembros de la Dirección Federal de Seguridad y los narcotraficantes asentados en el estado de Jalisco.

Todo lo anterior permite apreciar que la ubicación de los intereses de seguridad nacional como problemas de seguridad pública agravados, ha favorecido que el grado de arbitrariedad e impunidad que caracterizó a la concepción tradicional de seguridad nacional, identificada con los intereses de supervivencia del régimen autoritario, se traslade hacia una dinámica donde dichas arbitrariedades se realizan ya no en función de la conservación del régimen, sino del enriquecimiento personal.

La utilización de piezas clave para la instrumentación de la seguridad nacional en tareas de seguridad pública ha debilitado incluso a las instituciones

de mayor solidez, dentro de las instituciones públicas de seguridad, como es el caso de las fuerzas armadas.

### ***Fuerzas Armadas***

Se debe abordar el papel de las fuerzas armadas en la protección de la seguridad nacional; analizar los Planes de Defensa Nacionales, y particularmente las repercusiones del Plan de Defensa Nacional II, a partir del cual se emplean a las fuerzas armadas para la garantía de la seguridad interna. Tal tarea se traduce frecuentemente en la utilización del ejército, por parte de los gobiernos pos revolucionarios, para ejecutar diversas acciones represivas en favor de los intereses del régimen. Asimismo, aunque de manera limitada, dada la virtual inexistencia de información fidedigna sobre el tema, se da cuenta de la estructura y funciones de los servicios de inteligencia militar, y su empleo en el combate a la subversión.

De acuerdo con la definición oficial de la seguridad nacional mexicana, entendida como defensa de la soberanía, integridad territorial e independencias nacionales, las fuerzas armadas constituyen su pilar fundamental.

Las fuerzas armadas mexicanas se integran por el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. El ejército y la fuerza aérea dependen directamente de la Secretaría de la Defensa Nacional, mientras que la armada de guerra depende de la Secretaría de Marina.

### ***Planes de Defensa Nacional***

La doctrina de las fuerzas armadas mexicanas es estrictamente defensiva, y se estructura a través de tres planes de acción: Plan de Defensa Nacional I (DN-I), que supone la respuesta en contra de una agresión externa; Plan de Defensa Nacional II (DN-II), que consiste en la defensa contra un adversario interno; y Plan de Defensa Nacional III (DN-III) que supone la realización de actividades de apoyo a la población civil en casos de desastre.

Mientras que las acciones propias del DN-I y el DN-III, que llevan a cabo las fuerzas armadas son frecuentemente resaltadas y ensalzadas en los documentos oficiales, las propias del DN-II han sido poco mencionadas. Por la propia naturaleza del régimen político, el DN-II ha contado con elementos de definición variables y poco explícitos.

### ***Ejército y seguridad interna***

Por lo que se refiere a las fuerzas armadas, la conservación de la seguridad interna ha estado fundamentalmente en manos del ejército. A mediados de los años cuarenta, el ejército mexicano dio muestras evidentes de su apego a la institucionalidad al acatar la transmisión del poder político de los militares a los civiles, durante la sucesión del general Ávila Camacho por Miguel Alemán.

Desde entonces y hasta la fecha, el ejército no ha participado directamente en la política como corporación. No obstante, la institucionalidad del ejército fue funcional para la supervivencia del régimen autoritario, que frecuentemente le empleó para contener a la disidencia política y social.

Las fuerzas armadas mexicanas han mantenido su carácter no deliberante, es decir, su asunción incontestada de las órdenes emitidas por su mando supremo del Presidente de la República en turno.

Entre 1958 y 1968, el ejército constituyó un factor fundamental para la represión de los movimientos de los ferrocarrileros, los telegrafistas, los campesinos encabezados por Rubén Jaramillo, las inconformidades electorales en Tijuana y Mérida, y por supuesto, el movimiento estudiantil.

La prontitud con que los diversos gobiernos del régimen hicieron uso de las fuerzas armadas para el control de opositores y movimientos sociales es tema polémico. Hay quienes consideran que el régimen empleó a las fuerzas armadas

para reprimir como opción de última instancia. Otros consideran que el empleo de las fuerzas armadas no era ningún último recurso, sino un factor continuo, pues éstas estaban constantemente al frente.

Escasa duda puede existir respecto al hecho de que el ejército fue empleado en diversos momentos para realizar tareas de represión contra diversos sectores de la población civil, en condiciones donde no era posible objetivamente definir la existencia de un enemigo interno, a menos que por tal se definiera a todo grupo o individuo no coincidente con el gobierno en turno.

Sin embargo, la propia lógica operativa del ejército implicó que sus acciones de represión estuvieran frecuentemente enmarcadas por los principios del conflicto de Baja Intensidad, que de acuerdo con los propios militares mexicanos se caracteriza por las siguientes condiciones: a) El espacio geográfico, o no está claramente definido o es de dimensiones reducidas, b) Los medios empleados son de escasa entidad y de reducido o limitado poder destructivo; c) Se utilizan, de forma preferente o exclusiva, procedimientos de guerra irregular; d) No existe, o incluso es negado, el estado de conflicto armado.

Esta perspectiva supone necesariamente la realización de actividades alternas a las propias que suponen la estricta represión evidente de los movimientos mencionados. Así, por ejemplo, las acciones de represión y control realizados por el ejército no pueden ser comprendidas únicamente como su participación activa en la disolución de una manifestación o un mitin. Dado el hermetismo extremo que caracteriza a las fuerzas armadas en su relación con el mundo civil, dificulta definir objetivamente su grado de participación como instrumentos de control político y social, más allá de las acciones evidentes donde sus elementos han intervenido de manera explícita.

No obstante, más allá del hermetismo mostrado por las fuerzas armadas, existen evidencias de que, paralelamente al uso de control explícito desempeñado por el ejército, en distintos momentos, diversas organizaciones formalmente

dependientes de autoridades militares han realizado tareas clandestinas encaminadas a fortalecer dicho control.

### ***Servicios militares de inteligencia***

Todo ejército posee organizaciones internas destinadas a reunir y procesar información sobre las vulnerabilidades del enemigo, es decir, a realizar labores de inteligencia militar; y paralelamente, todo ejército cuenta con estructuras cuyo objeto es impedir que las fuerzas enemigas se apropien de información vital sobre los recursos internos, esto es, desarrolla contrainteligencia.

Las fuerzas armadas nacionales cuentan con este tipo de organizaciones, sin embargo, el hermetismo característico de los servicios de inteligencia civiles del gobierno mexicano, se lleva al extremo en sus homólogas militares. Consecuentemente, es muy poco lo que se puede establecer sobre un terreno firme, en el ámbito de los objetivos, estructuras y procedimientos a través de los cuales se realiza la inteligencia militar.

El contacto entre dichos organismos y el mundo civil público es nulo; los servicios de inteligencia militar no cuentan con un marco reglamentario detallado y explícito, y por supuesto, en estas condiciones, su interacción formal con la sociedad es aún más nebulosa que la propia de sus homólogos civiles.

Dada la parquedad que los militares han guardado sobre el tema, la literatura sobre la inteligencia militar mexicana es inexistente. En la realización de este trabajo solamente fue posible confirmar la existencia de tres instituciones dedicadas explícitamente a realizar labores de inteligencia: la Sección Segunda del Estado Mayor Presidencial, la Sección Segunda de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Sección Décima de Operaciones Especiales del Estado-Mayor de la Secretaría de la Defensa Nacional.

En este caso, la inteligencia a desarrollar tiene por usuario exclusivo al Presidente de la República, según se puede apreciar debido a que el organismo al que pertenece se dedica exclusivamente a atender las necesidades del titular del Ejecutivo Federal.

El narcotráfico se ha convertido en un grave riesgo para la seguridad de la nación y para la salud, su combate es razón de Estado; en 1989, la Subsección de Operaciones Especiales dejó de pertenecer a la Sección Operaciones y se constituyó como la Sección de Operaciones Especiales. Ésta se encarga de preparar, conducir y supervisar planes y acciones del ejército y fuerza aérea, contra del narcotráfico. Planea operaciones, mantiene control estadístico sobre resultados, maneja bienes asegurados y desarrolla labores de inteligencia, en el combate al tráfico de drogas.

La modernización del Ejército y Fuerza Aérea en el renglón relativo a la reestructuración de sistema de inteligencia militar, ha obligado a la Secretaría de la Defensa a reforzar la cultura de la información y la contrainformación, con la finalidad de lograr un mejor desempeño de sus funciones en las diferentes actividades operativas, administrativas y técnicas que se desarrollan cotidianamente y en donde el manejo del ciclo de la información juega un papel primordial para la toma de decisiones en todos los niveles.

Por otra parte, los grupos de comando son unidades de combate integradas por grupos muy pequeños de individuos, principalmente destinados a actuar detrás de las líneas enemigas, o bien en la guerra de guerrillas. Los grupos de comando son ampliamente utilizados en la Guerra de Baja Intensidad.

Durante los 60 y 70s, la inteligencia militar se enfocó a combatir disidentes del régimen, particularmente aquellos involucrados o considerados en relación con grupos subversivos. Tal combate se llevó a cabo, con un amplio margen de arbitrariedad e ilegalidad y fue realizado conjuntamente con la DFS y otros organismos policiales. Testimonios señalan cuarteles o campos militares

empleados como centros de detención clandestina. Si bien, las denuncias sobre desapariciones forzadas recibidas por Amnistía Internacional disminuyeron una vez que se dio por terminado el combate a la subversión, hacia finales de los setenta, éstas se han incrementado nuevamente a partir de 1994.

## **CAPITULO 3. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA COMO INTELIGENCIA**

### **3.1 Planeación Estratégica**

El pensamiento estratégico da origen a la seguridad y defensa de todo Estado. De éste emanan la política y políticas públicas para su instrumentación, las cuales se materializan por medio de la administración pública. Es por ello que la seguridad y defensa son conceptos en los cuales convergen lo político, lo científico-político y lo público-administrativo.

Históricamente, todas las teorías de seguridad encuentran su fundamento en la defensa, especialmente en la defensa militar. Por tal motivo, para poder explicar la seguridad y defensa de México bajo una óptica de responsabilidad política, resulta elemental primero identificar y analizar los distintos principios históricos que han forjado, con el paso del tiempo, al pensamiento estratégico en el mundo. Su exploración epistemológica creará una perspectiva integral de antecedentes y sustentos teóricos y filosóficos respecto de las concepciones modernas de seguridad y defensa nacionales.

El pensamiento estratégico es por naturaleza pragmático y se sustenta en realidades como son la geografía, sociedad, economía y cultura, al igual que en otros factores coyunturales que dan origen a los temas y conflictos que la política tiene como propósito atender y resolver. No es una actividad de razón pura, sino de razón aplicada, ya que cualquier estrategia debe siempre valorar todas las fuerzas en juego; debe analizar el contexto variado de la estrategia y la manera en que dicho contexto interactúa con y la realidad, para trazar el desarrollo de la misma, desde la idea hasta la doctrina y subsecuentemente hasta la

implementación,<sup>91</sup> siendo este un ejercicio progresivo y un círculo virtuosos que da lugar a nuevas ideas, y así sucesivamente.

El pensamiento estratégico es un nombre colectivo para planear la conducción de las acciones de los Estados respecto de la guerra (y por analogía, de su seguridad y su defensa), pudiendo ser aunado o no, a la política o a un fin político. Derivado del griego *strategos*, la estrategia fue considerada como el “arte del general”.<sup>92</sup> La estrategia militar se ocupa de la planeación y la conducción de las campañas, el movimiento, la disposición de fuerzas y el engaño del enemigo. El padre del estudio estratégico moderno, Carl Von Clausewitz, dio primacía a las metas militares como fines políticos. En sí, la estrategia militar es simplemente una pieza de un triunvirato de artes y ciencias que gobiernan la conducta de la guerra; las otras piezas son las tácticas (la ejecución de planes y las maniobras de fuerzas en batalla), y las logísticas (el mantenimiento de un ejército).

La estrategia y la táctica se relacionan íntimamente. Ambas se ocupan de distancia, tiempo y fuerza. Para entender su diferencia, la estrategia es a gran escala, y la táctica es a menor. La estrategia era entendida, originalmente, para gobernar el preludio de una batalla, y la táctica controlaba su ejecución.

En sociedades anteriores, la estrategia se ocupó solamente de lo militar, ya que el líder político era a menudo también el líder militar. La administración y la operación de las fuerzas armadas eran indistinguibles. Pero conforme creció la necesidad de ejércitos profesionales, los límites entre los políticos y los militares tuvieron que ser reconocidos. En muchos casos, fue presentándose gradualmente la necesidad formal para una separación administrativo-operativa.

La disociación de la administración militar con la operación militar no fue una casualidad, sino una necesidad. Con ello se marcó la pauta que originó el concepto de la gran estrategia, mismo que abarca la gerencia de todos los

---

<sup>91</sup> Owell, Steven; Mead, Stephanie. *Ahead of the Curve: A Guide to Applied Strategic Thinking*, Washington, EU; CMOE Press, 2005, Pág. 12-3.

<sup>92</sup> *Ibídem* Pág. 14.

recursos de una nación para la conducción de la guerra. En la gran estrategia, el componente militar se reduce en su mayoría a la estrategia operacional, ejerciendo la planeación y control de las unidades militares.

Otro componente de la estrategia es la diplomacia, con la que una sociedad o Estado puede forjar alianzas o ejercer presión sobre otro sin violencia, de tal modo que se alcance la victoria sin recurrir al combate. Un componente adicional es la gerencia de la paz en la posguerra. Como Clausewitz indicó, una estrategia militar acertada puede ser el medio para un fin, mas no puede o debe ser un fin en sí mismo. Deben de existir estrategias de salida y mecanismos que garanticen la estabilidad general de los territorios de posguerra.

La historia ha demostrado que una estrategia acertada de una época cualquiera, tiende a permanecer eficaz aún después de que nuevos progresos doctrinarios y tecnológicos la hayan dejado aparentemente obsoleta. De tal forma, siendo el pensamiento estratégico, rector fundamental del ejercicio publi-administrativo de la violencia, la instrumentación de dicho ejercicio debe seguir parámetros históricos con los que se ha demostrado eficiencia estratégica, especialmente sobre las dos tareas de Estado: la seguridad y la defensa.

Ahora bien, la planeación estratégica no es más que el proceso de relacionar las metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y los programas sean ejecutados, o sea, es un proceso formulado de planeación a largo plazo que se utiliza para definir y alcanzar metas organizacionales.

Sus características son:

1. Es conducida o ejecutada por los altos niveles jerárquicos,
2. Establece un marco de referencia a toda la organización,
3. Afronta mayores niveles de incertidumbre con respecto a otros tipos de planeación,

4. Generalmente cubre amplios períodos. Cuanto más largo el período, más irreversible será el efecto de un plan más estratégico,
5. Su parámetro es la eficiencia.

Lo indispensable para entender la función de la planeación estratégica es la conceptualización de la estrategia en su sentido más amplio. La estrategia vista desde una óptica global, integra una serie de conceptos y acciones que se inician con el establecimiento de metas y objetivos, así como la traducción de los planes en programas y el monitoreo para asegurar el cumplimiento de los objetivos, además, implica la tarea de comunicar y de mostrar una línea para el empleo general de los recursos.

David Fraser planteó una fórmula elemental, tanto en forma como en fondo, para dirigir el pensamiento estratégico de un Estado, la cual se basa en que:

- El arte de la estrategia es el determinar la meta, la cual es o debe ser política,
- El derivar de tal meta una serie de objetivos militares que deberán ser alcanzados.
- El estimar respecto de dichos objetivos los recursos militares requeridos, y las precondiciones de necesidades que ameritan el alcance de cada uno.
- El medir los recursos disponibles y potenciales versus dichos requerimientos, y el graficar de tal proceso un patrón coherente de prioridades y líneas de acción racionales.<sup>93</sup>

Pero ¿qué tanto de la “derivación” y “estimación” y “medición” y “graficación” debe recaer en el actuar del líder político y cuánto de ello se vuelve una función militar?. Es menester reflexionar que todas las operaciones militares tienen consecuencias políticas, pueden incrementar o reducir la habilidad de una nación para alcanzar sus objetivos; pueden, instrumentadas de forma ignorante, vulnerarla con respecto de nuevos e imprevistos antagonismos; pueden, mediante una falla en los cálculos o en su ejecución, desmoralizar a sus fuerzas o llevar indirectamente soporte adicional al lado del antagonismo.

De existir una intromisión excesiva por parte del liderazgo político en términos de planeación operativa, pueden generarse consecuencias disruptivas o vacíos de voluntad de su parte para ejercer un control crítico sobre tales planes y

---

<sup>93</sup> Craig, Gordon A. *The Political Leader as a Strategist*, Princeton University Press, 1991, Pág. 231.

decisiones, lo cual corre el riesgo de dejar en manos militares las decisiones que pueden afectar directamente a la seguridad nacional.

En ese orden de ideas, anticipando las conclusiones, la historia y teoría del pensamiento estratégico, así como las premisas para la mejor conducción de la administración militar, demuestran que la mejor fórmula para la el ejercicio de la función militar contemporánea:

- Que el liderazgo político determine los objetivos nacionales;
- Que entre el liderazgo político y el mando militar se establezcan las estrategias para alcanzarlos;
- Que exclusivamente el mando militar se encargue de la planeación y ejecución de las operaciones necesarias;
- Que las autoridades civiles se encarguen de la administración de la función militar general, para garantizar los recursos necesarios para el éxito de las referidas operaciones; y
- Que una “cópula” entre estos tres determine el sistema de procedimientos para la toma de decisiones en la materia de seguridad nacional y de defensa nacional.

Adicionalmente, en la actualidad, el pensamiento estratégico y su rectoría sobre la seguridad y la defensa nacional debe también considerar factores endógenos como son la peligrosa naturaleza multipolar de las políticas en el mundo, la preocupación de las potencias con armas de destrucción masiva y la disponibilidad de éstas para caer en manos de antagonismos fantasmas como agrupaciones terroristas, al igual que la intensidad de la nueva dinámica de las civilizaciones en el orden mundial contemporáneo, para inclinarse a una visión angular que reconozca que la edad de hoy congenia con el tipo de principios estratégicos elaborados por los maestros del pasado.

### 3.2 Planeación de la Seguridad Nacional

Para su desarrollo, el proceso de planeación tiene que concebirse por fases de elaboración, las fases se sobreponen una con otra, a medida de que la información y la inteligencia aportan sus datos va influenciando constantemente el diseño de las acciones, bien para ajustarlas o para ser revisadas.

En su generalidad, la planeación de la seguridad nacional, en México implica las fases siguientes:

- a. Fase de obtención y recolección de información en los campos del poder para producir inteligencia vital para la planeación de la seguridad nacional.
- b. Fase de diagnóstico, pronóstico y previsión, para la determinación del tipo de antagonismos y la configuración de las hipótesis.
- c. Fase de elaboración de la planeación de seguridad nacional por niveles, tomando en consideración los recursos del poder nacional propio frente al patrocinador de los antagonismos; en esta se contempla el uso del concepto estratégico rector, para concebir y delinear las políticas y estrategias a ser ejecutadas.
- d. Fase de discusión y aprobación, en la cual se proponen al más alto nivel de autorización, las operaciones a ser llevadas a cabo; en esta se debe aceptar la influencia de opiniones y factores de coyuntura, que siempre surgen del debate o discusión,
- e. Fase de ejecución; las operaciones de seguridad nacional al ser aprobadas quedan en dos situaciones como sigue:
  - En situación latente, cuando los antagonismos no se manifiestan como acciones y solo se manejan en el espectro potencial de las hipótesis, en cuyo caso, las acciones y medidas solo podrán ser afectadas al manifestarse la hipótesis.
  - Las de acción inmediata, que son efectuadas cuando los antagonismos confirman las previsiones y efectos de las hipótesis al manifestarse en la medida prevista.

- f. Fase de evaluación, en la que los planes son sometidos a una constante revisión y actualización de las acciones y organización contemplada, de conformidad con la llegada de nueva información, mejoramiento de la inteligencia, diseño de nuevas hipótesis, cambios en el poder nacional, y demás.<sup>94</sup>

Así, la formulación del Plan de Seguridad Nacional debe responder a las percepciones, ideas y juicios elaborados en el sistema de seguridad nacional, ya que la planificación estará regularmente normada por los marcos referenciales de: concepto filosófico, de origen legal, de orden metodológico y de materialización de acciones. Una planeación de seguridad nacional constituye un universo bastante complejo de elementos a los cuales es necesario vincular a la vez que coordinar, para posibilitar la transferencia de la idea de la acción (la teoría de documento), a la acción práctica de las operaciones o actividades.

Como ya se examinó, la planeación de seguridad nacional está conformada por fases, sin embargo, es necesario insistir y recalcar en dos de ellas que son básicas además de fundamentales, como son la inteligencia y las operaciones.

La inteligencia constituye el mayor pilar en la planeación, toda vez que no es suficiente un informe, ni basta con saturar archivos y memorias de computadora con un número apabullante de datos, fechas, nombres o acontecimientos; tampoco es suficiente evaluar toda la información, para sólo determinar cuál es de valor aprovechable o cuál es carente de importancia. En materia de seguridad nacional, la información debe ser analizada y comprobada hasta agotar todas las instancias, con el propósito de producir inteligencia con la cual se puedan tomar decisiones seguras para el éxito.

Es menester señalar que la inteligencia es el proceso mediante el cual se somete información a métodos científicos de investigación por parte de analistas

---

<sup>94</sup> "Tomo V: Seguridad Nacional y Sistema de Planeo". Colección del Oficial del Estado Mayor Mexicano. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1981, p. 147.

de alta especialización en cada materia, con el objeto de que éstos proyecten tendencias y pronostiquen eventos; es prácticamente construir un escenario a futuro, en el cual tendrán que trabajar los tomadores de decisiones a nivel nacional. El ciclo de la inteligencia tradicionalmente implica, en resumen, las etapas siguientes:

1. Búsqueda y recolección de datos por parte de las agencias;
2. Determinación del valor de la información para fines de la seguridad nacional (primer análisis);
3. Investigación y estudio de los datos por parte de analistas;
4. Formulación de tendencias y pronósticos para identificar antagonismos (producción de inteligencia); y,
5. Explotación de la inteligencia y formulación de las hipótesis generales de conflicto y de guerra.

La producción de inteligencia debe inclinarse a, y favorecer la, conformación de escenarios plausibles, sobre las tendencias que habrán de instrumentarse, por lo que en dicho proceso deben identificarse los antagonismos y el poder nacional patrocinador, ya fuere interno o externo, así como el campo de poder en cual se ubica (político, económico, social y militar), para destinarse a la construcción de las hipótesis, sobre las cuales habrán de basarse la planeación de acciones y operaciones de seguridad nacional.<sup>95</sup>

Por otro lado existen las operaciones que son necesarias para eliminar y/o reducir los efectos de los antagonismos planteados por las hipótesis. Las operaciones de seguridad nacional dentro de la planeación general deberán de disponer de los dos elementos básicos siguientes:

---

<sup>95</sup> DEL REAL MAGALLANES, GRAL. BGDA. D.E.M. JAVIER. Conferencia titulada “Planeo para la Seguridad Nacional de México”, sustentada en el Colegio de Defensa Nacional de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, el 18 de junio de 2002.

1. El primero consiste en disponer de un plan director de operaciones de seguridad nacional, con carácter de rector y normativo partiendo de sus bases fundamentales, en el sentido de que este plan rector deberá incluir el concepto filosófico, las bases legales, la política de seguridad nacional, su doctrina, la organización del sistema de seguridad nacional y la evaluación del poder nacional propio para determinar los recursos con los cuales se tendrá que instrumentar la vertiente operativa de la seguridad nacional. En consecuencia, los apartados básicos del plan director son:
  - Objetivos nacionales y definición de seguridad nacional.
  - Bases legales de la seguridad nacional.
  - Política de seguridad nacional.
  - Doctrina de seguridad nacional.
  - Organización y funciones del sistema de seguridad nacional.
  - Evaluación del poder nacional en los campos del poder.
  
2. El segundo elemento es mucho más dinámico, y se encuentra normalmente en constante actividad bajo dos modalidades de estructura: una en la que se puede planificar por campos del poder nacional, en cuyo caso las operaciones se separan al tratar asuntos muy especializados; la otra opción consiste en formular una planeación más integral en el cual se toman en consideración, diferentes variables como son las que se originan en las hipótesis y los recursos a ser empleados.<sup>96</sup>

Derivado del Plan Director de Operaciones de Seguridad Nacional se identifican las directivas o guías de planeación en los diferentes campos del poder nacional; estas directivas contienen aspectos amplios en sus lineamientos, pueden revestir formas ya establecidas o pueden ser manifestadas en diversas modalidades indicando que se pretende realizar, dando guías generales de acción.

---

<sup>96</sup> THIAGO CINTRA, JOSÉ. "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo". Material de Apoyo al Seminario de Análisis Político del CISEN. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de Gobernación, 1993, Pág. 54-8.

Como resultado de la planeación de inteligencia de seguridad nacional, los planificadores de operaciones tienen que tomar y tener en conocimiento las hipótesis generales y las derivadas de hipótesis de conflicto, para que sobre esta información se inicie el diseño preliminar del plan de operaciones a ser instrumentado. Para tal, es necesario incluir junto con las hipótesis, los antagonismos que dieron lugar a su planteamiento, con lo que se permitirá concebir a las partes vulnerables o aprovechables de cada uno de los antagonismos, para ser prácticamente eliminados o limitar los efectos que producen.

Toda conformación de la planeación de operaciones de seguridad nacional debe incluir para las hipótesis de conflicto los cuatro campos del poder nacional; los planes para las hipótesis de guerra consecuentemente tendrán preponderancia el campo militar, mas esto no es indicativo para que otros campos tengan que intervenir en asuntos vinculados con los problemas de guerra; de esta planeación de seguridad nacional es que se deriva la planeación estratégica-militar, la cual se rige por normas, técnicas de organización y métodos específicos.

El Plan de Seguridad Nacional debe integrarse a través de dos grandes componentes, uno el sistema de seguridad nacional y el otro la metodología y organización empleada por la planeación en toda su secuencia. Estos dos componentes son esenciales para la seguridad nacional; sin ellos es materialmente imposible darle una visión global, racional y equilibrada a la enorme tarea de garantizar y proteger al desarrollo nacional con un criterio amplio donde el Estado con todos sus elementos constitutivos participan.<sup>97</sup>

La planificación de seguridad nacional debe estar manifestada por todo el contexto del Estado donde se perciba como amenazado o afectado y no con criterios militaristas o de represión; el éxito o prueba de mayor confianza en la

---

<sup>97</sup> Colección del Oficial del Estado Mayor Mexicano, op. cit., Pág. 172-185.

seguridad nacional se produce cuando los planes formulados materializan acciones con las cuales se preservan los objetivos nacionales, sin convulsiones sociales o conflictos graves hacia el interior del estado, eliminando tensiones o agravamientos de problemáticas, en las diferentes áreas de los campos del poder nacional.

Respecto de la instrumentación física de la planeación, esta consiste en poner en marcha a las instituciones responsables para la realización de las acciones demarcadas de seguridad nacional. No obstante, la realidad es que en México no hay una instrumentación de acciones públicas coordinadas de conformidad con una planeación formal de seguridad nacional, sino que tan solo hay operaciones de baja intensidad instrumentadas por ciertas autoridades para combatir antagonismos.

Al contrastar toda la doctrina en materia de seguridad nacional antes analizada, con la práctica de las operaciones, se encuentra que en México las operaciones y los operativos se practican en su mayoría con los recursos existentes en el momento y en la ubicación geográfica particular, y se instrumentan de acuerdo con los productos de inteligencia disponibles con prioridad a las mismas, los cuales tienden a no ser profundos o minuciosos, sin que medien una planeación apegada a los requerimientos expuestos en la doctrina. En pocas palabras, en México los entes públicos encomendados con la salvaguarda de la seguridad nacional, ya sean de extracción civil o de corte militar, no realizan una plena planeación de seguridad nacional, y conducen las “operaciones de seguridad nacional” de conformidad con los requerimientos tácticos necesarios al momento de hacerlas.

La única planeación formal en materia de seguridad nacional que se efectúa de forma institucional es académica, realizada ya sea por el Colegio de Defensa Nacional de SEDENA o por el Centro de Estudios Superiores Navales de SEMAR, y por lo general no se lleva a la práctica; por mucho que se diga que el Estado

Mayor de SEDENA, en específico, la Sección Quinta denominada “Planes Estratégicos”, o su correlativo en SEMAR, realizan una planeación de seguridad nacional empleando a fondo la doctrina anteriormente expuesta, para luego aplicar dicha planeación en verdaderas instrumentaciones físicas multiinstitucionales de seguridad nacional, en realidad solo se tienden a elaborar estudios redundantes sobre las situaciones sociopolíticas de regiones en específico, o bien, estudios criminalísticos sobre distintos aspectos del narcotráfico y el crimen organizado, sin que estos conlleven las formalidades y los alcances de una verdadera planeación en seguridad nacional.<sup>98</sup>

Las únicas planeaciones formales con las que cuentan las Fuerzas Armadas Mexicanas, en específico la SEDENA, son los denominados planes estratégicos “DN”, pero estos atañen más al concepto de defensa nacional que al de seguridad nacional, por lo que en este momento resulta oportuno proceder con análisis de la doctrina vigente de defensa nacional.

### **3.3 Redefinición de la seguridad nacional en México**

En páginas anteriores se apreció que en buena medida, la concepción de la seguridad nacional mexicana, particularmente por lo que respecta a la seguridad interior, se identificó con intereses del régimen posrevolucionario, del partido en el poder, e incluso, de la fracción política que temporalmente hubiera alcanzado la Presidencia de la República.

Esta perspectiva favoreció que las instituciones encargadas de la seguridad nacional fueran empleadas para reprimir o debilitar a diversos sectores de la oposición política al régimen, incluso, a aquella parte de la misma que no poseía un carácter disruptivo.

---

<sup>98</sup> *Ibidem*, Pág. 86-88

Esto resulta en que el concepto de seguridad nacional en México mantenga un carácter altamente polémico.<sup>99</sup> Como observa Curzio: "El gran reto es purificar el concepto de las connotaciones de décadas pasadas para convertir a la seguridad nacional en una idea socialmente aceptada, políticamente correcta y culturalmente unificadora que pueda ser un paraguas que defina los intereses nacionales con independencia de la ideología política que se profese."<sup>100</sup>

Sin embargo, es poco probable que se pueda alcanzar tal objetivo en tanto no se modifique la perspectiva autoritaria y la incertidumbre jurídico-institucional con los que han operado los organismos de seguridad nacional, y mientras los actores políticos sustantivos no acuerden las nuevas dimensiones de la concepción misma de seguridad nacional, y las acciones y límites sancionados para los organismos encargados de su custodia.

Es por tanto posible coincidir con Aguayo, cuando considera que la conservación del esquema autoritario que en buena medida dio sentido a la concepción de seguridad nacional del régimen posrevolucionario, y que guió buena parte de las acciones de los organismos de seguridad del Estado, constituye en sí misma un riesgo para la seguridad.<sup>101</sup>

El riesgo estriba en que tal esquema evita la consecución de uno de los principales objetivos nacionales: la consolidación de la democracia. Es evidente que el Estado mexicano ha carecido de una doctrina de seguridad nacional. En este caso, doctrina se refiere a un conjunto de axiomas que le permita apreciar, de manera unificada, las posibles amenazas contra la seguridad nacional, así como los lineamientos de acción a seguir frente a las mismas, más allá de preferencias políticas particulares.<sup>102</sup>

---

<sup>99</sup> Curzio Leonardo. "Por un concepto democrático de la seguridad nacional" en Begné, Alberto y Ricardo de la Peña, coords. Propuestas para el debate. México. Iniciativa XXI, 2000, Pág. 107.

<sup>100</sup> *Ibidem*, Pág. 107.

<sup>101</sup> Aguayo. "Los usos y abusos...", Pág. 123

<sup>102</sup> Curzio. "La seguridad ...", pp. 21-22

La falta de una doctrina de seguridad nacional ha favorecido una extrema flexibilidad, esto es una respuesta ad hoc hacia diversos acontecimientos considerados como amenazas a la seguridad nacional.

Así, por ejemplo, en agosto de 1996, el presidente Zedillo realizó una distinción entre dos grupos subversivos, el EZLN y el EPR. Con el primero se manifestó dispuesto a negociar, pues consideró legítimas sus demandas; como contraparte, percibió al EPR como grupo terrorista hacia el cual se debía dirigir la acción de la fuerza pública. Esta situación permite apreciar notables fluctuaciones respecto a la percepción de la opinión pública en relación con la postura asumida por el gobierno federal en los conflictos con el EZLN y el EPR.

Desde luego, una redefinición de la concepción de seguridad nacional remite la necesidad de debatir un tema más amplio: los fundamentos del proyecto nacional, a fin de identificar y consensar los Objetivos Nacionales Permanentes, que por definición, requieren para su cumplimiento del compromiso colectivo. Es posible sostener que, por principio, la falta de consenso hacia el proyecto nacional debilita a la seguridad nacional. La discrepancia sobre sus contenidos disminuye la adhesión real que dicho proyecto tiene.

Ciertamente, un consenso absoluto respecto a todos los puntos que integran el proyecto nacional es impensable. La jerarquización de los intereses nacionales y los recursos que el gobierno debe destinar a su consecución son aspectos sujetos a debate en toda sociedad mostrado más dispuesto a la negociación que el gobierno federal.

Sin embargo, es preciso distinguir los elementos que, independientemente del matiz político propio de las diversas ideologías e intereses sustentados por los actores políticos sustantivos, son indispensables para la supervivencia del Estado nacional (en su acepción más simple de población, territorio y gobierno) y de las

instituciones que la sociedad mexicana ha dispuesto para sí. Esto es, los Objetivos Nacionales Permanentes.

Mientras que las políticas de gobierno, los denominados Objetivos Nacionales Actuales o Coyunturales pueden estar sometidos a polémica y ser sujetos de modificación inmediata, los Objetivos Nacionales Permanentes requieren de la más amplia adhesión, por parte de ciudadanos y gobernantes. La revisión de las bases del Estado requiere de un alto grado de convergencia entre las principales fuerzas políticas.

"...el poder de un estado sólo podrá ser utilizado cuando los objetivos nacionales estén claramente establecidos...es vital para cualquier país iniciar por cuanto se refiere a seguridad nacional, con la determinación de los objetivos nacionales, siendo éstos, donde se tendrán que sintetizar las aspiraciones e intereses nacionales, para proyectarlos a todo el ámbito del Estado."<sup>103</sup>

Sin embargo, este objetivo no se puede alcanzar sin reestructurar el contenido y papel de los organismos encargados de la seguridad nacional, dado el papel que desempeñaron a lo largo del régimen autoritario, según se ha podido apreciar en páginas anteriores.

Dado que tal acuerdo amplio sobre el proyecto de nación a seguir pasa necesariamente por la definición de nuevas reglas democráticas, que abarquen aspectos de profundización de la aplicación de la ley en terrenos no restringidos a lo electoral, la consolidación democrática requiere de tula mayor transparencia y explicitación de las tareas encomendadas a los organismo de seguridad del Estado.

De otra manera es difícil pensar en tal ambiente que mantenga el mínimo grado de confianza entre las partes, de que la coerción estatal no se impondrá ya por motivos políticos a las fuerzas que reconocen las reglas institucionales del proceso democrático. En razón de lo anterior, por lo que se refiere a los servicios encargados de la seguridad nacional, particularmente de aquellos encargados de

---

<sup>103</sup> Vega, Gerardo. Seguridad Nacional., op cit, Pág. 25.

realizar tareas de inteligencia, aparece como tarea urgente la necesidad de dotarles de un marco legal sólido y someterles a rendición horizontal de cuentas.

"Por definición el servicio de inteligencia depende del Poder Ejecutivo y lo más conveniente es que dependa directamente del Presidente, pero esto no quiere decir que no deba ser responsable ante otros poderes del estado. El Poder Legislativo, como participante en la formulación de la política nacional, deberá ejercer algún tipo de supervisión sobre los órganos de inteligencia a través de Comisiones regidas por el necesario secreto. Las comisiones parlamentarias pueden, con mucho provecho, tutelar que la agenda y las prioridades de inteligencia forman parte de los intereses nacionales y no están vinculadas con intereses partidistas del gobierno o intereses propios del órgano o su titular. Deben, además, velar por el buen uso de los recursos públicos."<sup>104</sup>

Sólo a partir de un adecuado control institucional puede esperarse que los servicios de inteligencia del Estado mexicano incrementen su profesionalización y cumplan efectivamente la función de garantes de la seguridad nacional, no meramente del régimen o del gobierno en turno.<sup>105</sup>

Una legislación sobre el tema también permitirá si no erradicar, sí disminuir los márgenes de arbitrariedad con que tales organismos se han desempeñado en el pasado, con la continua violación de derechos humanos que les ha sido concomitante.<sup>106</sup>

De este modo sería posible establecer controles judiciales para autorizar escuchas telefónicas, detención de individuos, autorización de allanamientos, etc.,

---

<sup>104</sup> Curzio "La seguridad...", op.cit. Pág. 25. Por supuesto, como establece el mismo autor, cabe esperar que los legisladores operen con un sentido de responsabilidad ante el Estado, no como representantes de sus intereses de partido.

<sup>105</sup> Curzio. "Evolución y perspectivas...", op. cit. Pág. 11. De acuerdo con el autor, la profesionalización de dichos servicios depende de tres factores: 1) los mecanismos de reclutamiento; 2) La regulación de las promociones y permanencia de los funcionarios; 3) La autonomía de los funcionarios respecto a los intereses políticos-partidistas.

<sup>106</sup> Cabe recordar que, según se ha visto, en el caso del CISEN, el director general nombrado por el presidente Vicente Fox reconoció públicamente, si bien de manera tácita, que el organismo había realizado, durante el régimen anterior, diversas actividades de índole ilegal. Ver apartado correspondiente a los servicios de inteligencia política.

de manera que éstos no sean producto de la mera decisión de los organismos de seguridad.<sup>107</sup>

A menos que las condiciones a las cuales se pueda aplicar la capacidad del Estado de ejercer coerción por motivos políticos sean explícitamente acordadas por las fuerzas políticas más relevantes, institucionalizadas o en vías de institucionalización, la democracia mexicana carecerá de la estabilidad necesaria que le permita transitar de una forma delegativa a un esquema genuinamente representativo.

## **CONCLUSIONES**

La seguridad y la defensa, caracterizadas como instrumentos de la política y la administración pública, emanan del pensamiento estratégico del Estado que las ejerce.

Los orígenes y fundamentos generales del pensamiento estratégico tienen características de aplicación universal, las cuales han sido forjadas teóricamente por grandes pensadores y estadistas en distintos contextos históricos hasta llegar a los tiempos modernos.

La concepción y el método de pensamiento estratégico del Estado mexicano, ejercido por cada uno de los presidentes con posterioridad a la Revolución y hasta el presente, no se ha fundamentado sobre los principios universales teórico-políticos del pensamiento estratégico en general. Su práctica no ha seguido una línea recta de pensamiento debido a que se han reinventado, sexenio tras sexenio, las concepciones e instrumentaciones de su seguridad y defensa nacionales.

La seguridad nacional en México es un concepto de ciencia política y una herramienta de la administración pública que, en fondo y forma, es incompatible

---

<sup>107</sup> Curzio. "La seguridad...", op.cit. Pág. 25-26.

con los principios democráticos en los que se fundó el Estado mexicano, toda vez que en estricto sentido su verdadera finalidad es defender los intereses del grupo en el poder, y no necesariamente los intereses nacionales.

La concepción jurídica y doctrinaria de seguridad nacional en México es confusa e incluyente, al grado de truncar su función administrativa y generar ineficiencia en su praxis, toda vez que no permite crear una planeación estratégica integral para enfrentar eficientemente al narcotráfico, por lo que a este consuetudinariamente se le combate de una forma eventual con operativos planeados al momento.

La doctrina militar de México es incompatible con las realidades sociopolíticas del contexto nacional, para lo cual requiere una composición doctrinaria que permita el dinamismo y flexibilidad en los institutos armados; esto genera en sus orgánicas un grado de obsolescencia administrativa y operativa.

La falta de corresponsabilidad ha generado vaivenes de pensamiento estratégico mexicano, y arroja como consecuencia que las leyes y políticas públicas que hoy regulan a la seguridad y defensa nacionales sean ineficaces, haciendo de su instrumentación diaria algo incompatible con el marco jurídico vigente y aplicable.

La facultad constitucional para emplear a las Fuerzas Armadas Mexicanas en todo lo que el presidente de la República decida, aunada a la ineficacia jurídica del marco legal, generan una condición de incertidumbre interna e internacional sobre su participación en el combate al narcotráfico.

La política armada en contra del narcotráfico que ha sido desatada por el gobierno es un ejercicio de irresponsabilidad política, debido a que busca contrarrestar a este antagonismo, el cual es un resultado de la convergencia de múltiples factores negativos de índole política, económica, social y cultural, con una solución militar, siendo que la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas

Armadas Mexicanas es para fines de la guerra en defensa armada del territorio, pueblo y gobierno, y no para la realización de tareas policíacas cuya responsabilidad recae en las instituciones de extracción civil que han sido rebasadas en sus capacidades por el referido antagonismo, generando el vacío de Estado que se busca rellenar con el componente militar del poder nacional.

México requiere de un nuevo concepto de seguridad nacional que abarque elementos emergentes y responda a las amenazas y presiones hegemónicas. La idea de seguridad nacional en su sentido más general está relacionada con un proceso de consecución de objetivos compartidos por la comunidad en su conjunto, que se plasman en lo que se llama el proyecto nacional.

Redefinir los contornos del proyecto nacional mexicano es condición previa para ampliar los contenidos de la seguridad nacional mexicana. La renovación del proyecto nacional puede establecerse en cuatro vías: 1) una revolución que refunde el pacto nacional, 2) un desplome de una forma de organización nacional, 3) un cambio en la escena internacional, 4) una sucesión de reformas pactadas que originen modificaciones cualitativas a los objetivos nacionales.

Se apuesta, por una orientación de la política nacional, más allá de un proyecto o estrategia deliberados. La inteligencia estratégica es hoy por hoy un asunto que ningún Estado moderno puede ignorar. Los Estados que carezcan de los espacios para reflexionar sobre sus prioridades geoestratégicas, debilidades y vulnerabilidades propias, así como sobre las oportunidades que ofrece el entorno, están destinados a ver que su eficiencia se reduce.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aguayo Quezada, Sergio, La Charola. Una Historia de los Servicios de inteligencia en México, Grijalbo, México, 2001.

Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Art, Robert J. y Robert Jervis, The meaning of anarchy, citado en Elguea, J., Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda del concepto, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Bendor, J., Foram Models of Bureaucracy. British Journal of political science Vol. 18, citado en Pellicer, O., Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Benitez Manaut, Raúl, "Seguridad Nacional y Transición política: 1994 – 2000", Foro Internacional Vol. XLI No. 166, México, 2001.

Berman, Marcelo. (Coordinador) Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional, Ed. División de estudios jurídicos, CIDE, México, 2003.

Castelán García, Beatriz. Planeación estratégica y control gestiva; su interacción, Ed. Ediciones Contables y administrativas, México, 1982.

Dahl, Robert A. la poliarquía. Participación y oposición. Madrid, Editorial Tecnos, 1989, Pág. 13.

Dammert Lucía, Bailey, John, Seguridad y Reforma Policial en Las Américas, Siglo XXI, México, 2005.

De la Barrera Solórzano, Luis. "Cómo formar buenos policías", INTER CRIMINIS, Ed. INACIPE, Num. 8, octubre- diciembre 2003.

De la Cruz Legardo, Pedro Isnardo, Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional, FCPyS-UNAM, México, 2003.

García Ramírez Sergio, Delincuencia Organizada: Antecedentes y Regulación Penal en México, UNAM, México, 2000.

- Narcotráfico: Un Punto de vista Mexicano, Porrúa, México, 1989.

González Chávez, Guadalupe, *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual*, UNAM, México, 2005.

González de la Vega, René. *Políticas públicas en materia de criminalidad*, Ed. Porrúa, México, 2001.

Harold Brown, *Reflexiones Acerca de la Seguridad Nacional*, Pág. 9.

Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, INAP, México 2001.

Jeannetti, Dávila Elena, *Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México*, Editorial IAPEM, México 2007.

Kurth J., *La reconceptualización de la seguridad*, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Lasswell, Harold D. "The Garrison – state Hypothesis today", citado en Pellicer, O., *Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina*, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Lehr Volker G., *Conceptualización y Problemática de Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental*, en cuadernos de investigación No. 7, Programa de investigación ENEP-Acatlan, 1998.

Loyo Camacho, Martha Beatriz, Joaquín Amaro y el proceso de Institucionalización del Ejército Mexicano 1917 – 1931, FCE, 2003.

Maciel, Agustín, *La Seguridad Nacional: Concepto y Evolución en México*, Cuadernos del Centro del Colegio de San Luís, México, 2002.

Mendoza, Carlos, Bergman, Marcelo, et. al. *Sistema de Índices e Indicadores en Seguridad Pública*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Pública, México, 2009.

Morgenthau, Hans J., *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1986.

Nuechterlein, Donal E., "the concept of "national interest": A time for new approaches", *Orbis*, 1979, en Morgenthau, Hans J., *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1986.

Pasquino, Gianfranco (Comp.) *Manual de Ciencia Política España*, Alianw. Editorial, 1991.

Peñaloza, Pedro. "La seguridad pública: más allá de policías y ladrones", *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Ed. PGR-UNAM, México, 2002.

Rockwell, Richard y Moss, Richard, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Rosas, María Cristina (Coordinadora), Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva, Editorial; UNAM, Embajada de Canadá, México 2004.

Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia. Madrid. Alianza Editorial. 1989.

Saxe-Fernández, Jhon, "Seguridad nacional mexicana en la posguerra fría", Sociológica 25: Seguridad y soberanía nacionales en América Latina, UAM, México, 1994 mayo-agosto.

Sharp, Gene, En torno a la definición de seguridad nacional, en Aguayo, Sergio y Michael Bagley, Bruce (comp.), En busca de la seguridad perdida, México, Siglo Veintiuno Editores, 1999.

Stevens, Willy J., Desafíos para América Latina, Alfaguara, México, 1999.

Thiago Cintra, José, Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, Edit. CISEN, México, 1991. Pág.53.