

727

2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ALBERTO ERUBIEL TIRADO CERVANTES



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO,

ENERO 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE TEORÍA GENERAL DEL ESTADO
U. N. A. M.

México, D. F., 24 de enero de 1997.

OFICIO APROBATORIO.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R E S E N T E .

El Pasante de Derecho señor ALBERTO - -
ERUBIEL TIRADO CERVANTES, ha elaborado en este Seminario,
bajo la dirección del DR. LUIS JAVIER GARRIDO, la tesis -
titulada:

"LA SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO"

En consecuencia y cubiertos los requisitos
esenciales del Reglamento de Exámenes Profesionales,
solicito a usted, tenga a bien autorizar los trámites para
la realización de dicho examen.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"


LIC. MARÍA DE LA LUZ GONZALEZ GONZALEZ
DIRECTORA DEL SEMINARIO.

mgh.

FE DE ERRATAS

A manera de disculpa

Algunos errores en la edición de la presente tesis son observables a simple vista y no alteran el significado del texto, sin embargo, es preciso señalar dos que resultan injustificables, aun con las consabidas explicaciones del "duende de la imprenta" o de la "Ley de Murphy":

- En la página ii (Nota Preliminar) donde dice "Ciudad de México..." debe decir "Ciudad de México..."
- En la página 68 el último párrafo está incompleto. La frase final integra debe decir "...es quizá, como lo señaló el escritor Juan Rulfo, "el precio de la paz que paga el sistema a sus defensores"."

ÍNDICE

	1
CIONAL. APROXIMACIONES	3
al como doctrina	3
seguridad Nacional (DSN). Un análisis particular	7
seguridad Nacional y la "legitimación" formal	19
americana de seguridad nacional	24
seguridad es su Derecho	25
inseguridad exterior como coartada	32
 CANO Y LA SEGURIDAD NACIONAL	 38
	38
	46
> Militar	48
la Nacional	57
ilitares	60
 URIDAD NACIONAL EN MÉXICO	 69
Estado de Derecho en México	69
Regulaciones Administrativas	75
seguridad Nacional"	82
	83
Seguridad-Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional	84
seguridad nacional?	94

3.2.4. Inteligencia militar	100
3.2.4 Organización Paramilitar	103
3.3 México y la estrategia geopolítica	108
3.3.1 México al Sur	108
3.3.2 México <i>hacia</i> el Norte	111
3.4 Por una política de seguridad nacional mexicana	121
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA GENERAL	139
ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS CONSULTADOS	152
PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS	153
PERIÓDICOS	154
REVISTAS	154
ÍNDICE	155

NOTA PRELIMINAR

Resulta un poco difícil formular una presentación, estrictamente académica, de un trabajo que ha representado para el sustentante algo más que inversión de tiempo en acervos bibliográficos y hemerográficos durante más de tres años (entre 1989 y 1992).

El tema aquí expuesto surgió de una inquietud primaria en el incipiente segundo año de estudio de la licenciatura en la Facultad de Derecho, en un contexto nacional, entonces de raro escándalo político-policíaco, ahora tan común, cuando había ocurrido la muerte de un periodista renombrado y el secuestro y muerte de un miembro de la comunidad de inteligencia norteamericana.

Los detalles de esa saga que involucró a las llamadas estructuras de seguridad del Estado mexicano ahora son por todos conocidos. Esta fue la génesis del presente trabajo, mismo que formalmente empezó cuando apenas recién concluía mis estudios e ingresaba al castigado —para los egresados de instituciones de educación pública superior— mercado laboral propiamente dicho. Fuera de algunos círculos académicos muy reservados, el tema de la seguridad nacional era prácticamente desconocido y las preguntas que surgieron en estas circunstancias giraban en torno de la manera en que se entendía (es un decir) por los gobernantes de nuestro país y cómo se manifestaba en un contexto de cambio en los diversos ámbitos de la vida nacional (me refiero a los procesos de modernización política, económica y social) y su expresión sociojurídica.

La búsqueda de información para elaborar este trabajo fue azarosa pero fructífera. En el curso de su terminación —su versión completa quedó concluida en el otoño de 1993— ha habido vicisitudes y circunstancias que entremezclan un deseo personal por cerrar el círculo de mi vida universitaria como alumno y de proseguir un camino profesional que armonice las vocaciones públicas, personales y académicas (soñar no cuesta nada).

En el trayecto quedan experiencias que ahora son un costo agregado —sin valoración material, por supuesto— a este trabajo que por fin concluye. También quedan atrás vicisitudes gratas y amargas en las que han sido partícipes un sinnúmero de personas a quienes por acción u omisión les corresponde parte de este resultado.

Dejo aquí, en esta única oportunidad que tengo, mi sincero testimonio de agradecimiento a mis compañeros de activismo estudiantil, congregados en el Consejo Estudiantil Universitario con quienes compartí el deseo y la experiencia de proponer cambios en nuestra forma de hacer política universitaria (1986-1988); a las autoridades de la Facultad de Derecho, especialmente al licenciado José Barroso Figueroa y a la licenciada María de la Luz González y González; a los bibliotecarios y librerías (oficio devaluado por el mercantilismo globalizador de la época), quienes compartieron mi inquietud y ofrecieron su oficio para rastrear referencias de un tema poco abordado entonces; a mis amigos y compañeros de trabajo —mencionarlos sería exhausto, aburrido e injusto por las naturales omisiones que suelen ocurrir en estos casos— en las diferentes dependencias públicas donde he tenido el privilegio de servir a mi país; y, por supuesto, a Harumi Frida, mi hija, quien se ha constituido el motivo principal de mi existencia y de mis proyectos desde que sorprendió mi habitual desencanto por la vida desde hace casi seis años.

Ciudad de México, Centro Histórico, Enero de 1997

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tuvo desde su concepción y mero planteamiento académico, la intención de abundar en términos monográficos acerca de una temática tangencialmente abordada, con poca seriedad en algunos casos, por analistas jurídicos y políticos de nuestro país: la seguridad nacional.

Sin duda, los límites de la investigación consistieron en documentar, con la objetividad posible, la mayor información que en conjunto nos aproximara a identificar, primeramente, el concepto de la seguridad nacional propiamente dicho; luego, su derivación en doctrina política y estrategia de dominación en sociedades con gobiernos marcadamente autoritarios, así como su legitimación formal a través de axiomas jurídicos aparentemente incuestionables (como los postulados por Carl Schmitt), y que justifican la práctica de un derecho desvirtuado que se manifiesta en regulaciones opresivas en contra de los ciudadanos, quienes observan cómo un régimen de excepción disminuye cotidianamente los márgenes cada vez más estrechos de sus libertades humanas y civiles.

Igualmente, este trabajo procura delinear un repaso sobre un proceso de transformación conceptual, de una amplia y profusa política de dominación al interior de los países subdesarrollados como efecto de una subordinación, a su vez, a favor de otros países con una hegemonía exterior indiscutible, y cuyo mejor contexto lo encuentran en el desarrollo de un esquema bipolar de dominación mundial durante la llamada Guerra Fría (1947-1989).

En cuanto a nuestro país, las repercusiones más importantes de dicho proceso no se manifestaron en términos extremos, como lo fue en otros países latinoamericanos. Sin embargo, como se trata de mostrar en los capítulos respectivos, ello no dejó de tener efectos en la creación de instrumentos selectivos de control social y que, ligeramente, han sido calificados como de seguridad nacional.

El tratamiento militar cada vez menor del concepto por parte de los pocos expertos que hay en el tema, obligó a realizar un breve análisis sobre las características principales de las fuerzas armadas mexicanas, tanto en el plano jurídico-administrativo como en el histórico-político en cuyo apartado la intención es solo mostrar algunos hechos fundamentales del instituto armado y contextualizarlos en espacio y tiempo determinados en nuestro país.

Finalmente, nos aproximamos al análisis mexicano del concepto de seguridad nacional, tanto de la parte oficial y administrativa, en donde se observa un esfuerzo, a veces desesperado, por asir los términos que luego justifiquen la aplicación de una política pública al respecto.

En el apartado relativo a este tema se hace mención de los instrumentos gubernamentales que, según el criterio limitado que se tiene de la seguridad nacional, se han encargado de aplicar una política que nosotros preferimos denominar como de "selectivo" control social.

Así, llegamos al planteamiento de los elementos que, a nuestro juicio, caracterizan la noción propia de la seguridad nacional mexicana en un marco geopolítico determinado, y del cual no puede sustraerse la tendencia, vista a la luz de los acontecimientos ocurridos desde 1989 a nivel mundial, de reformular por completo planteamientos de la estructura del Estado mexicano tanto en lo interno como en lo externo.

La forma y el fondo de lo que en este trabajo se expresa, en ocasiones asume una posición e implica un compromiso sincero con la verdad. Esto es, que la responsabilidad final de esta experiencia monográfica corre a cargo del sustentante cuyo propósito únicamente fue documentar, en la medida que lo permite un trabajo de grado como del que se ocupa, lo relativo a la seguridad nacional en México.

CAPÍTULO I

LA SEGURIDAD NACIONAL. APROXIMACIONES

1.1 LA SEGURIDAD NACIONAL COMO DOCTRINA¹

El término doctrina, al igual que sus equivalentes (doctrine, doctrina, Lehre, etc.) conservan casi en su totalidad su significado de origen, siendo el matiz del término lo que determina la importancia que se le otorga, según la disciplina o aplicación que se trate. Ahora bien, en materia de filosofía política el término de doctrina (política) señala, en general, un complejo orgánico de ideas como resultado de una metódica reflexión².

Tradicionalmente, como seguridad nacional se entiende a la capacidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas exteriores. Comprende todos los intentos por analizar la forma en que cada nación estudia, adopta y selecciona las decisiones y las políticas destinadas al incremento de tal capacidad³.

¹ El término "doctrina" es una locución derivada de *docto*, cuyos equivalentes son "enseñar", "dar a conocer", "instruir", "educar", pero su equivalente en latín, entre otras cosas significa "sabiduría". En un principio su sentido evoca a la enseñanza o aprendizaje, ya sea del conocimiento en general, o bien, de una disciplina en lo particular; gradualmente esta alocución, si bien no cambia, se aleja en su referencia a la enseñanza, mientras que se emplea cada vez más para indicar un complejo de teorías, nociones o principios sistematizados que conforman la base de una ciencia, filosofía o religión, etc., o bien, hay que subrayar, se refieren a un determinado problema y que se consideran, *per se*, posibles de ser enseñados.

² Cfr. Tamayo Salmorán, Rolando, "Doctrina" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1989; y Saffo Testoni en *Diccionario de Política*, 6a. ed., Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), Siglo XXI, México, 1988.

³ Berkowitz, Morton y P.G. Bock, "Seguridad Nacional" en *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, T.IX, Aguilar, Madrid, 1976, p. 526.

Este concepto como campo de estudio analítico adquiere importancia a partir de la década de los cincuenta en diversos países y particularmente, como veremos más adelante, en los Estados Unidos de América. Aunque existen trabajos que bien prefiguraron el concepto de seguridad nacional tal como ahora lo conocemos⁴, no es sino en la década mencionada, en el auge del análisis sistémico, cuando se observa la tendencia a estudiar aspectos de la manifestaciones sociales como una parte del modelo total que constituye un sistema de comportamiento, tratándose el interés nacional y el interés de la seguridad nacional como factores importantes para el mantenimiento del sistema en general⁵.

En el periodo de la posguerra, luego de la configuración de un esquema bipolar en el marco de las relaciones internacionales en el que prevalece la tensión y el conflicto como instrumentos de negociación entre las grandes potencias, y las naciones comprendidas en sus respectivos ámbitos de influencia, los adelantos tecnológicos y especialmente el desarrollo de las armas nucleares, demuestran evidentemente que los asuntos militares no debían seguirse considerando en forma aislada y abstracta sino que debían estar estrechamente vinculadas a las variables políticas y económicas tanto a nivel nacional como en el internacional.

Entre los intentos por explicar y/o fundamentar la seguridad nacional se pueden distinguir dos vertientes analíticas que se contraponen en términos de conflicto y cooperación:

- I. La tendencia a concebir que la seguridad nacional exige un fortalecimiento del poder nacional en caso de conflicto, o sea, una nación está segura si fortalece su poder en detrimento de otra u otras naciones⁶.

⁴ Cfr. Lippmann, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little, Boston, 1943.

⁵ Kaplan, Morton A., *System and Process in International Politics*, N.Y., Wiley, 1957. Cfr. Wolfers, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol" en *Political Science Quarterly* n. 67, 1952. pp. 681 y ss.

⁶ En principio, consideraremos esta perspectiva con más detenimiento en tanto que su influencia fue mayor en la aparición de diversos regímenes autoritarios, particularmente en Asia, África y América.

- II. La otra perspectiva de análisis, por el contrario, insiste en la necesidad de reducir el poder nacional tal como lo concibe la otra tendencia y hace énfasis especial por los esfuerzos permanentes y conscientes que permitan incrementar la cooperación internacional. Es decir, la seguridad de una nación se logra en tanto que coopera con el resto de países para la consecución de un desarrollo que beneficie por igual, en lo posible, a sus miembros⁷.

El análisis que parte del supuesto que el objetivo de la seguridad nacional es mejorar su correlación de poder, suele dividirse en tres aspectos básicos: militar, económico y político. La tendencia primigenia de análisis fue la concepción de la seguridad nacional estrechamente vinculada con los asuntos militares y, aun con la ampliación del campo analítico del concepto en los años cincuenta y sesenta, prevaleció el interés por los aspectos de estrategia, táctica, armamentismo, etc.

Así, resultan significativos los estudios sobre armamento nuclear y desarrollo tecnológico⁸ procurando delinear alguna estrategia para supuestas y futuras guerras totales⁹, los métodos

⁷ Cfr. Berkowitz, Morton y P.G. Bock (coords.), *American National Security: A Reader in Theory and Policy*. Free Press, N.Y., 1965 y Richard N. Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics*, Little, Boston, 1963; Richard N. Rosecrance (coord.), *The Dispersion of Nuclear Weapons: Strategy and Politics*, Columbia University Press, N.Y., 1964. Así como análisis pioneros en distintos rubros: en *desarme véase* Emile Benoit y Kenneth E. Boulding (coords.), *Disarmament and the Economy*, Harper, N.Y. 1963 y Patrick M.S. Blackett, "Steps Toward Disarmament" en *Scientific American* n. 206, 1962, pp. 45-53; en *persuasión véase* Thomas C. Schelling "The Role of Deterrences in Total Disarmament" en *Foreign Affairs* n. 40, 1962, pp. 392-406; en *integración regional véase* Ernst B. Haas, "International Integration: The European and the Universal Process" en *International Organization* n. 15, 1961, pp. 366-392; Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963; y, Ronald J. Yalem, *Regionalism and World Order* Public. Affairs Press, Washington, 1965.

⁸ Cfr. Kahn, Hermann, *On Thermonuclear War*, 2a. Ed. Princeton University Press, 1961; y Kissinger, Henry, A., *Nuclear Weapons and Forcing Policy*, Harper, N.Y., 1957.

⁹ Cfr. Rowen, Henry, "The Future of General War", en Henry Rowen, *National Security and the American Economy in the 1960's*, U.S. Congress, Joint Economic Committee, Study Paper No. 18, 86th. Congress, 2nd. Session, Government Printing Office, Washington, 1960, pp. 26-45.

idóneos para impedir un ataque nuclear¹⁰, o bien, las alternativas de un conflicto nuclear a escala internacional como lo sería una guerra limitada¹¹, o las guerras no convencionales¹².

Por otra parte, como lección inequívoca de las dos conflagraciones mundiales de este siglo, se advierte la importancia de factores como el desarrollo industrial y el económico de una nación en la determinación de su capacidad bélica. De este modo, el estudio de la seguridad nacional amplía su análisis en materia de economía en varios de sus aspectos, como la determinación de los elementos que conforman el potencial económico bélico de una nación¹³, o bien, en el establecimiento de criterios (económicos) que ayuden a la selección de sistemas alternativos de armamento¹⁴.

Asimismo, el interés primordial se concentra gradualmente en problemas sobre la forma en que se deben disponer los recursos y en la determinación de criterios que satisfagan las exigencias en la relación entre sectores militares y civiles de la economía. Entonces llegamos a una cuestión trascendente: ¿cuál es la proporción de recursos requeridos para proteger a la nación (los "valores internos") de las "amenazas del exterior" o, los factores de inestabilidad política en lo interno?¹⁵

Ahora bien, puesto que los "valores internos" no sólo se integran militar y económicamente, debe considerarse la interacción de las instituciones políticas de un país. La perspectiva política en el análisis de la seguridad nacional es relativamente reciente, sin embargo, en la actualidad resulta

¹⁰ Cfr. Brodie, Bernard, *Strategy in the Missile Age*, Princeton University Press, 1959.

¹¹ Cfr. Osgood, Charles E., *Limited War: The Challenge to American Strategy*, University of Chicago Press, 1957; y, "Suggestions for Winning the Real War with Communism" en *Journal of Conflict Resolution* n. 3, 1959, pp. 295-325.

¹² Cfr. Osanka, Franklin M. (coord.), *Modern Guerrilla Warfare: Fighting Communist Guerrilla Movements, 1941-1961*, Free Press, N.Y., 1962.

¹³ Cfr. Knorr, Klaus, "The Concept of Economic Potential for War" en *World Politics* n. 10, 1957, pp. 49-62.

¹⁴ Cfr. Hitch, Charles J. y R. N. Mc Kean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1960.

¹⁵ Cfr. Barnett, Harold J., "The Changing Relation of Natural Resources to National Security" en *Economic Geography* n. 34, 1958, pp. 189-201. Cfr. Hitch, Charles J. y R. N. Mc Kean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1960.

fundamental su importancia, sobre todo en el debate respecto a la prioridad entre los aspectos militares y estratégicos con los políticos en la dinámica del gobierno nacional¹⁶, así como el papel de la burocracia en la toma de decisiones sobre la seguridad nacional. Se destacan entonces las estructuras orgánicas en la coordinación de los asuntos de seguridad nacional¹⁷ y a la forma de seleccionar a los expertos que requieren la tecnología nuclear y la economía actuales¹⁸.

Hasta aquí nuestra consideración genérica sobre las implicaciones del concepto de seguridad nacional, misma que nos sirve para centrar el interés sobre los aspectos básicos de este trabajo, particularmente el papel protagónico de los sectores castrenses en las decisiones políticas de un Estado constituido, las motivaciones que influyen en tales sectores a fin de asumirse como "salvaguardas" del desarrollo y el cambio hacia el progreso del mismo Estado. En estos ámbitos la seguridad nacional adquiere el rango de doctrina, toda vez que se implican principios que se proponen un conjunto de instrumentos dirigidos al gobierno total de una sociedad determinada.

1.1.1 La Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN). Un análisis particular

Al abordar la Doctrina de Seguridad Nacional regularmente se infiere como factor ineludible el fenómeno del militarismo. Pero se trata de un militarismo diferente, distinto al "tradicional" (cuya naturaleza es arbitral ya que la intervención castrense se limita a reemplazar, temporal y provisionalmente, a los gobernantes civiles) y al de tipo "populista" (cuyo carácter es competitivo, en tanto que las fuerzas armadas pugnan por el poder político del gobierno).

El militarismo que caracteriza a la Doctrina de Seguridad Nacional considera a las fuerzas armadas como única élite política y con la pretensión de apoderarse, no del aparato

¹⁶ Cfr. Huntington, Samuel P., *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, Columbia University Press, N.Y., 1961.

¹⁷ Cfr. Kennan, George F., "America's Administrative Response to Its World Problems" en *Daedalus* n. 87, 1958, pp. 5-24.

¹⁸ Cfr. Rapoport, Anatol, *Strategy and Conscience*, Harper, N.Y., 1964.

gubernamental solamente, sino del Estado y la sociedad para reintegrar las condiciones para el desarrollo y la seguridad nacionales; se trata de una doctrina política excluyente y con preponderancia militar¹⁹.

Cabe advertir que nuestro estudio, además de señalar las características principales de la seguridad nacional, no abordará en detalle sus implicaciones socio-políticas y de economía política, dado que en estos aspectos existen numerosos y excelentes análisis pormenorizados; sino más bien nos interesa esbozar las repercusiones que este concepto tiene en el ámbito jurídico-político.

Quienes integran las fuerzas armadas contemporáneas no son neutrales, tampoco meramente instrumentales, de modo que no tengan una asociación o identificación con grupos políticos o corrientes de opinión. Por lo general, se distingue en ellos una ideología típica y característica²⁰ (que algunos autores dividen en política e institucional que, para efectos de nuestro análisis, no requiere mayor tratamiento), que se distingue por el conservadurismo, además de una visión que no explica por completo a la sociedad, sino a las mismas fuerzas armadas así como su posición y función sociales²¹.

La Doctrina de la Seguridad Nacional tiene su origen, por una parte, en el desarrollo de nuevas estrategias y tácticas para luchar contra la subversión interna de un país determinado. Por su naturaleza, supuestamente "restaurativa", esta doctrina considera que el Estado es incapaz de autodefenderse por la vía democrático-institucional frente a las distintas formas de subversión;

¹⁹ Tapia Valdés, Jorge A., *El Terrorismo de Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur*, Nueva Imagen, México, 1980. pp. 36-37.

²⁰ Cfr. Plamenatz, John, *La Ideología*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1983; Reboull, Olivier, *Lenguaje e Ideología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986. pp. 21-27.

²¹ Cfr. Van Doorn, Jacques, "Ideology and the Military" en *On Military Ideology*, Rotterdam University Press, 1971; y Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1957.

además, desdeña a la institución de la democracia al señalarla como el instrumento por el cual puede originarse la descomposición social del Estado.

Existe el criterio que señala a esta doctrina como el resultado de una crisis permanente que permite un sistema global de guerra²². Por otra parte, es el resultado de la imposibilidad en que se halla la tardía pretensión capitalista de algunos países para lograr su desarrollo, dentro de las exigencias económicas y políticas que impone su condición periférico-dependiente con relación a los países desarrollados²³.

¿Cómo explicar esta emergencia de los sectores castrenses dentro de las nuevas transformaciones que sufre el Estado moderno en todas sus variantes? En 1941 se publicó un artículo sociológico cuyo contenido representó, en muchos aspectos, la idea precursora de nuevos fenómenos institucionales que no se manifestarían sino hasta la década siguiente. Este fue escrito por Harold D. Lasswell²⁴ ante el desarrollo acelerado de nuevas aportaciones científico-tecnológicas en el marco del proceso de acumulación capitalista²⁵ y sus aplicaciones bélicas, considerando que se extendía el peligro a la población civil, que dejaba entonces de diferenciarse de los efectivos militares (Lasswell utiliza el término "socialización del peligro")²⁶.

Así, Lasswell se empeñó en caracterizar el llamado "Estado Militar", cuyo elemento humano sería el soldado profesional, con una formación compleja debido a la combinación de su

²² Reisman, W. Michael, "Private Armies in a Global War System: Prologue to Decision" en *Virginia Journal of International Law* n. 14, 1973; Lasswell, Harold D., *World Politics and Personal Insecurity*, McGraw-Hill Co., Inc., 1955.

²³ Tapia Valdés, *op. cit.* p. 31.

²⁴ Lasswell, Harold D., "The Garrison State" en *American Journal of Sociology*, January 1941. pp. 455 y ss.

²⁵ Lasswell, Harold D., "The Garrison State Hypothesis Today" en Samuel Huntington (ed.), *Changing Patterns of Military Politics*, Free Press of Glencoe Inc., 1962; reimpresso en Trager, Frank N., y Philip S. Kronenberg (eds.), *National Security and American Society. Theory, Process and Policy*, The New York University National Security Education Program / University Press of Kansas, 1973. pp. 431 y ss.

²⁶ Lasswell, *op. cit.*

preparación para el combate y el estímulo para cultivar actividades especializadas propias del sector civil: gerencia y promoción de empresas. Esto determinaría, según la perspectiva de Lasswell, el control social²⁷ a través de instrumentos bélicos y el uso técnico de la propaganda; siendo entonces la compulsión y la coerción esenciales a este tipo de Estado, acompañado de la persuasión sistemática para incorporar a todo individuo a la consecución del "destino nacional"²⁸.

Los avances técnico-científicos, según Lasswell, desplazarían el papel de los trabajadores no calificados en su desempeño, lo que los ubicaría como soldados potenciales, siendo el blanco principal, primero, de la coerción del mismo modo que aquellos elementos de la contraélite²⁹ que se opongan al nuevo proyecto.

Asimismo, las decisiones tendrían un carácter vertical e impositivo, negando toda práctica democrática (en el —supuesto— nuevo Estado, las elecciones, los partidos políticos y las asambleas legislativas serían suprimidas); el grupo gobernante ejercería el monopolio de la comunicación, controlando así en su totalidad a la opinión pública y lo que de ella deriva.

La formación y el reclutamiento de cuadros políticos se hará a través de procesos de cooptación autoperpetuante y serán élites capaces de aprovechar al máximo los rendimientos que produzcan los adelantos científicos, pudiendo regularizar por completo las tasas de producción, dejando un pequeño margen para la libre empresa siempre que utilicen su capacidad para consumos militares. Se utilizaría la amenaza de guerra como un estímulo para que la "voluntad popular" posponga la satisfacción de necesidades de consumo inmediato.

²⁷ Cfr. García Méndez, Emilio, *Autoritarismo y Control Social. Argentina-Uruguay-Chile*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 1987, pp. 245-272.

²⁸ Más adelante se analizará con detalle esta expresión bajo los conceptos "objetivos nacionales" y "construcción nacional".

²⁹ Una característica esencial de lo que llaman nuevo autoritarismo es la imposición de un proyecto social hegemónico cuyos beneficiarios serán una élite tanto nacional como transnacional.

Esta es, a grandes rasgos, la hipótesis de Lasswell en la que, como podemos advertir, es considerable la atención que presta al problema del gobierno militar bajo las condiciones de la tecnología moderna, así como el entrenamiento militar aderezado con especialidades para el desempeño de un quehacer empresarial civil.

Pero Lasswell negó que su hipótesis del Estado Militar pudiera actualizarse entre las dictaduras militares de los Estados marginales o periféricos, es decir, lejos de las metrópolis de la civilización "moderna" o desarrollada, en tanto que aquellos no estaban incorporados plenamente a los procesos y mentalidad de la tecnología moderna³⁰ (recordemos, sin embargo, que esta hipótesis surge en medio de un conflicto bélico de gran envergadura y que aún no se preveía que en el futuro el hombre pudiera, a través de la tecnología y la ciencia, aniquilar toda forma de vida, incluyendo al género humano).

Otro factor no contemplado en la hipótesis de Lasswell fue que la necesidad de expansión imperialista³¹ y la confrontación Este-Oeste, haría del "Estado Militar" una concepción de los países hegemónicos en el nuevo espectro internacional, para el consumo de los subdesarrollados.

Así, luego de la Segunda Guerra Mundial, con el proceso de descolonización que dio paso a la emergencia de nuevos Estados así como la Guerra Fría, se observa la tendencia a organizar ejércitos modernos, particularmente con el apoyo de los Estados Unidos, por lo que los militares de los países marginales y de reciente constitución adquieren una preparación científica y tecnológica que los sitúa en una posición de privilegio dentro del sistema socio-político de sus respectivos lugares de origen³².

³⁰ Lasswell, Harold D., *op. cit.* pp. 457-458.

³¹ Pistone, Sergio, "Imperialismo" en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *op. cit.* pp. 820-830.

³² Debe señalarse, sin embargo, que el Estado Militar así concebido se ha desarrollado en otras regiones como un hecho interno y fuera de la influencia norteamericana, como fue el caso del Perú en 1976. Cfr. Tapia Valdés, *op. cit.* p. 33.

Además de la tendencia mencionada, se observa el desplazamiento político hacia nuevas formas de gobierno (con prácticas progresistas tendientes a la autodeterminación política y económica) y el agotamiento de los modelos económicos de producción y de la cultura en general lo que, en los hechos, forja las condiciones para la aplicación de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional en los países en vías de desarrollo, como ocurrió en parte de América Latina.

Es en estos casos en los que la tecnología en sí, no motiva la acción política permanente de los neoprofesionales sino el adoctrinamiento llevado a cabo con el pretexto de entrenamiento y con el propósito de imponer un modelo de desarrollo político-económico que no tendría viabilidad en otras circunstancias que, como veremos, no fuesen sino las de una ficticia "guerra interna" contra los modelos propuestos por otros sectores sociales.

Esquemáticamente se puede afirmar que en la Doctrina de Seguridad Nacional existe una paradoja histórica: a partir de la Revolución Francesa y las guerras de independencia de las colonias tradicionales (siglo XIX y principios del XX), la difusión y práctica de principios del liberalismo político como soberanía y Estado de Derecho, fueron factores que hicieron posible el desplazamiento de la guerra, como mecanismo único para la solución de conflictos, por la política¹³, y de los soldados por los civiles en los procesos de disputa y negociación por el control y distribución de los recursos mundiales.

Ahora, con esa nueva doctrina se coloca a la violencia (institucional) en posición preeminente sobre la política y a los militares sobre los civiles. Debe recordarse en este esquema, la afirmación de Karl Von Clausewitz que "la guerra es la continuación de la política por otros medios", así pues, que no hay otra forma de política que la guerra. Este es el punto de partida de la Doctrina de Seguridad Nacional¹⁴.

¹³ Nos referimos a la política en su doble acepción. Cfr. Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, 7a.ed., Ariel, Barcelona, 1982. pp. 281.

¹⁴ Cfr. Tapia Valdés, *op. cit.*, p. 139.

Existen diversas posturas tanto sobre el origen exacto como de los antecedentes, mediatos e inmediatos, de la Doctrina de la Seguridad Nacional³⁵. Sin embargo, los analistas coinciden en la compleja descripción de su influencia en las fuerzas armadas de un país, así como su relación simbiótica con aquellos sectores políticos no castrenses, caracterizados por constituirse en élite burocrática³⁶ y emergente del desarrollo de nuevas formas de dominación³⁷.

Entonces, la conjunción de élites militares y civiles (con formaciones tecnocráticas semejantes) con la Doctrina de Seguridad Nacional presupone, en principio, la subordinación de los civiles al poder militar, rompiendo así su carácter "neutral" y su deber de no intervención en política.

Contrario al pensamiento común, como lo indicamos anteriormente, las fuerzas armadas contemporáneas no son, *per se*, neutrales o elementos puramente instrumentales, sin asociación o identificación con grupos políticos o corrientes de opinión. De modo que la llamada Ideología Institucional (*Corporate Ideology*) es un producto del propio sistema castrense y que no tiene un carácter integral en la medida que no pretende proporcionar una visión ni explicación de la sociedad considerada como un todo, sino de las fuerzas armadas y de su posición y función sociales.

Esto cambia con la Doctrina de Seguridad Nacional, dado que sus principios se estiman como una estructura sistemáticamente dispuesta a servir a fines de orden político. Eficiencia es el término al que puede reducirse la relación de los nuevos sectores hegemónicos de índole militar-civil: los militares imponen orden y utilizan la fuerza para controlar las inquietudes sociales

³⁵ Cfr. *ibid.* pp. 137-143 y García Méndez, *op. cit.* pp. 93-98.

³⁶ Cfr. García Pelayo, Manuel, *Burocracia y Tecnocracia*, 2a. ed., Alianza Editorial, Madrid, 1982.

³⁷ Coincidimos aquí con el criterio de García Méndez al hablar de *nuevo autoritarismo* y que describiremos sucintamente más adelante.

ofreciendo así las condiciones que reclama la tecnocracia, misma que satisface el orgullo y necesidad de los militares de sentirse elementos fundamentales en la forjación o rescate nacional.

Esta doctrina presupone una relativización del concepto de soberanía (*system der Gegenseitigen Sicherheit*, desarrollado por Franz Kaufmann), y se refiere, en el caso del "bloque occidental", a una expansión del significado de soberanía en el contexto de una potencia hegemónica (p. ej., Estados Unidos) y a una disminución o "delegación" de la misma en el contexto de los países aliados (subordinadamente).

En lo externo, la Doctrina de la Seguridad Nacional es resultado de la situación de crisis permanente que hace autosostenible el sistema global de guerra (entre dos bloques hegemónicos). En lo interno, es el resultado de la tardía pretensión capitalista de algunos países, para lograr su desarrollo y su incorporación a las exigencias técnicas y políticas impuestas por su condición periférica.

De lo anterior podemos señalar dos componentes importantes de esta política de seguridad:

- a) Presupuesto de la división del mundo en dos bloques ideológicos y militares irreconciliables (presencia permanente del enemigo externo);
- b) Existencia de un enemigo interno, nunca definido claramente aunque encarnado en el peligro abstracto del comunismo internacional.

La compleja realidad que presenta todo esto lleva a Joseph Comblin a señalar que

[...] la Doctrina de la Seguridad Nacional se presenta como una síntesis total de todas (*sic*) las ciencias humanas, una síntesis dinámica capaz de proporcionar un programa completo de acción en todas las áreas de la vida social: una síntesis entre política, economía, ciencias psico-sociales y estrategia militar.³⁹

³⁹ Comblin, Joseph, "La Doctrina de la Seguridad Nacional" en *Revista Mensaje*, No. 247, Santiago de Chile, Marzo-Abril 1976.

Se advierte en el análisis de esta doctrina, su pretensión totalizadora y la indeterminación clara de sus contenidos. En el aspecto inicial, debe considerarse lo que se denomina Geopolítica en términos tradicionales, es decir, "la geografía política aplicada a la política de poder nacional y a su estrategia de hecho, en la paz y en la guerra; intenta predecir la historia"³⁹.

En términos de la seguridad nacional, como doctrina, se entiende a la geopolítica como una ciencia que salvaguarda preferentemente la permanencia del Estado-Nación dentro de un campo ideológico determinado y no se le entiende, por el contrario, como sirviendo al Estado-Nación con respecto de sus necesidades de espacio y seguridad geográficas.

Llegado a este punto es necesario hacer una clara distinción entre la Seguridad Nacional y la Doctrina de la Seguridad Nacional. A ello contribuye Manuel Garretón al indicar que "la seguridad nacional define los problemas de subsistencia y mantenimiento de la soberanía que se le presentan a todo Estado nacional", empero, continúa Garretón, si se transforman estos conceptos "en cuerpos sistemáticos de carácter normativo, sancionados con algún rasgo de oficialidad y convertidos en objetivo de socialización, estamos en presencia de doctrinas de la Seguridad Nacional"⁴⁰.

Íntimamente vinculada a la concepción geopolítica de un país se indican los llamados *objetivos nacionales*, que son la consecución de los intereses y aspiraciones de una Nación en una etapa particular de su desarrollo y que ésta trata de realizar a través de todos los medios que dispone⁴¹.

³⁹ Cfr. Weigert, Hans W., *Geopolítica. Generales y Geógrafos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

⁴⁰ Garretón, Manuel. "De la Seguridad Nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario" en *Revista Mexicana de Sociología*, n. 4, Vol. 40, octubre-diciembre 1978, p. 1260.

⁴¹ Tapia Valdés, *op. cit.* p. 117.

Pero estos objetivos no se conciben como posibles ni aceptables definiciones alternativas que puedan provenir de diferentes grupos, estratos, clases o sectores sociales. Se trata, como veremos, de una consideración monista del poder de modo que, toda oposición a estos objetivos se convierte en un acto de agresión.

Debe contemplarse a la Doctrina de la Seguridad Nacional como un intento sistemático de reelaborar la legitimidad de nuevas formas de dominación, que rompen con los planteamientos esenciales concebidos tradicionalmente por el liberalismo político.

La legitimidad basada sólo en la legalidad formal no es suficiente ni asegura el pleno ejercicio de la autoridad. En este sentido, es más importante contar con los medios concretos para imponerla y los factores internos adversos son vistos como fuerzas antagónicas, que deben ser militarmente eliminadas cuando se manifiestan como oposición activa a los actos de gobierno.

La Doctrina de Seguridad Nacional lleva un replanteamiento total de los principios o valores democráticos:

El ejercicio efectivo de la *democracia* se prevé para cuando hayan terminado tanto la guerra contra el enemigo externo como la del enemigo interno. La tarea de la doctrina en cuestión, consiste en redefinirse sin otro límite que las posibilidades de facto, cada concepto en que se basan los sistemas políticos de la democracia liberal.

El *poder político* tiene un carácter instrumental, la seguridad nacional determina los lineamientos de los objetivos nacionales a alcanzar, se dispone del "Poder Nacional", síntesis y subordinación de todos los recursos disponibles tanto en el aparato estatal como en la sociedad civil.

El *consenso* es una suposición implícita, éste se presume puesto que el Estado encarna a la Nación (se subsume, pues, a la sociedad civil), para el cumplimiento de los objetivos que exige la conservación de la seguridad.

El *disenso* es un ataque del enemigo, interno o externo, a los fines supremos de la Nación. En realidad, bajo tales circunstancias, el único consenso puede derivarse en dos actitudes: la apatía de la despolitización o el miedo.

Por otra parte, el concepto de *oposición política* es reservado para referirse a las contradicciones en el interior de la clase gobernante y, en especial, en el seno de las fuerzas armadas, particularmente luego de la institucionalización del nuevo régimen.

El proceso de institucionalización de esta estrategia globalizadora es el siguiente: después de una etapa inicial de abierta represión, el régimen intenta darse una normatividad completa (*cuasi-constitucional*) para institucionalizar la situación fáctica, así se asegura un cierto tipo de "democracia" al interior de los grupos dominantes, de manera que se obtiene una capilaridad política limitada que permite prescindir del golpe militar tradicional para la renovación de la cúpula gobernante. Y en la medida que la lucha contra la subversión (enemigo interno) define el imperativo de la seguridad nacional, la oposición se transforma en el sujeto criminal por *autonomasia*.

Dentro de este esquema destaca la intervención de las fuerzas armadas que llegan a considerarse a sí mismas como "constructoras de la nación". La llamada *construcción nacional* (*Nation-Building*) es una teoría desarrollada por los Estados Unidos y presentada en el *Informe Rockefeller* en 1969 como auxilio para regímenes que, como los democráticos, eran considerados débiles y no operativos, tanto para contrarrestar el comunismo como para consolidar el poder nacional.

¿Cuál es el proyecto político que postula la Doctrina de la Seguridad Nacional? Como podemos deducir, sus valores y objetivos se centran en el orden político, la estabilidad política y el desarrollo socioeconómico.

Esta doctrina procura la creación de una alianza militar tecnocrática que sustente un proyecto tendiente a establecer un nuevo orden social con ciertas metas específicas: un régimen no democrático de gobierno, marcadamente autoritario, crecimiento (que no desarrollo) económico a través del fomento y defensa de la propiedad privada de los medios de producción, la libre empresa, la vinculación con organismos y compañías transnacionales, incremento de las capacidades de ahorro e inversión a costa de suspender políticas redistributivas de ingreso y aniquilar la capacidad negociadora de las organizaciones sociales (sindicatos, asociaciones profesionales, partidos políticos, etc.); y, el desarrollo de la unidad nacional y del sentido del orden y disciplina en torno a un proyecto cultural monista⁴². Se presume que la falta de desarrollo político de la población debilita la institucionalidad "democrática" y coloca al Estado en indefensión ante la penetración comunista y la acción subversiva⁴³. Sin embargo, la mayor influencia de la Doctrina de la Seguridad Nacional se ha producido en naciones que observan un cierto avance político y social, y prestos al desarrollo económico.

Puede advertirse que la doctrina analizada no es básicamente sobre la guerra sino sobre el gobierno, pero que identifica al Estado y las fuerzas armadas en una sola institución para la cual el pueblo no es sujeto social sino objeto de la acción estatal.

1.2 LA DOCTRINA DE LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA "LEGITIMACIÓN" FORMAL

Ahora pasaremos a la última consideración en el análisis de la Doctrina de Seguridad Nacional respecto de los criterios jurídicos en que pretende sustentarse. La utilidad de este ejercicio analítico estriba en la identificación de justificaciones y paralelismos existentes en las políticas de seguridad que se observan actualmente en algunas formaciones estatales. Como es sabido, un sistema democrático se caracteriza por regular el papel de la autoridad y la decisión política

⁴² Cfr. Cavalla Rojas, Antonio, *Seguridad Nacional y Proyectos Políticos*, UNAM, México, (FCPyS), Centro de Estudios Latinoamericanos, Cuadernos Serie Estudios, 33. Ponencia presentada al ciclo "Cambio Político y Defensa Nacional en América Latina", FCPyS-CELA, UNAM, México. *s/f*.

⁴³ Tapia Valdés, *op. cit.* p. 165.

convirtiendo al poder en un concepto jurídico-político, satisfaciendo así condiciones de legitimidad y legalidad.

Esto no ocurre en un régimen autoritario sustentado por la Doctrina de la Seguridad Nacional, dado que el o los grupos hegemónicos que ejercen el poder, reclaman una esfera de absoluta libertad, discrecionalidad y un poder sin límites ni responsabilidades.

Para lograr lo anterior, el punto de partida es la distinción teórica que hace Carl Schmitt entre conceptos de *amigo* y *enemigo*. Lo importante del enemigo es percibirlo en su carácter de otredad, ajeno o extranjero, frente al cual se plantea un problema de existencia "debiéndose, por tanto, combatirlo o defenderse de él para salvar la manera de vida propia conforme al propio ser (*sic*)".

Ante el conflicto, Schmitt no opone la concertación sino más bien una visión radical del mismo, anunciándolo como un fatal enfrentamiento bélico al señalar que "el Estado, como unidad política decide, mientras subsiste, quién es el enemigo interno"⁴⁴.

De este modo, la principal misión del Estado consiste en identificar al enemigo (interno) y aniquilarlo. A partir de esta determinación la política y el derecho, en su ejercicio se convierten en una emergencia constante. El llamado *estado de excepción* aparece como instrumento ideal que permite reconocer quién es el soberano y sus poderes (que de otro modo se le negarían) necesarios para enfrentar al enemigo y asegurar la subsistencia de la comunidad estatal⁴⁵.

La acepción común de este concepto implica su actualización, aun antes que las autoridades estatales estén en condiciones de hacer frente a la situación de emergencia, en cuyo caso las

⁴⁴ Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, México, 1985, pp. 99-108.

⁴⁵ Cfr. Schmitt, Carl, *La dictadura*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 261-263.

garantías fundamentales constituyen un obstáculo para el desarrollo rápido y eficaz de la actividad "estatal-autoritaria" de prevención o remedio⁴⁶.

Pero la característica esencial de esta configuración es la temporalidad limitada que se le otorga, es decir, mientras termina la emergencia. La deformación en un régimen autoritario se observa en la pretensión de un estado de emergencia permanente, lo que permitiría un mayor uso discrecional del poder estatal.

Así, sólo el estado de excepción permite prescindir del orden constitucional y de la Constitución misma, hecho que descubre la esencia del poder político; el orden jurídico descansa en una decisión y no en una norma⁴⁷. Respecto de toda Constitución, según Schmitt, preexiste una voluntad política y que estará siempre en forma de voluntad por sobre lo normativo y lo axiológico: "El especial modo de la existencia política no necesita ni puede ser legitimado".

Schmitt manifiesta una concepción radical y tecnocrática del gobierno que se traduce en un quehacer meramente administrativo, porque la unidad política que le sustenta requiere, en tanto unidad, sólo reglas técnicas destinadas a ser "dictadas e impuestas por su propio peso objetivo"⁴⁸.

El mantener por tiempo indefinido el estado de excepción tiene una doble finalidad: una política, usar la represión bajo amenaza respecto de toda forma de disidencia y oposición contra las decisiones oficiales; y una jurídica, proporcionar un marco normativo que permita transformar el régimen de excepción en una dictadura soberana.

⁴⁶ Burgoa, Ignacio, "Estado de excepción" en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Garantías y Amparo, Porrúa, México, 1984, p. 1260.

⁴⁷ A esto se le identifica como "decisionismo" en la llamada teoría legal del Estado autoritario. Cfr. Neuman, Franz, *El Estado Democrático y el Estado Autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1963.

⁴⁸ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, pp. 45-57.

Con este criterio, Emilio García Méndez distingue dominación política y hegemonía política como partes integrales de una nueva realidad autoritaria, la de aquellos regímenes que apelan constante y sistemáticamente a la coacción para mantener el poder.

Este autor señala claramente el proceso de dominación en el cual destacan dos etapas:

1. Los partidos y grupos que con diversos niveles de organización y conciencia desarrollan una oposición frontal al autoritarismo emergente. A ello responde el nuevo régimen con una política de guerra, donde el triunfo contra la subversión ocupa la totalidad de la escena relegando de modo explícito no sólo a los procedimientos democráticos sino a la misma idea del consenso.
2. Derrotada la oposición frontal al régimen, el periodo de silencio y pasividad, característico del comportamiento de los sectores populares, convierte el problema de la legitimidad en una cuestión teórico-práctica de primer orden⁴⁹.

Bajo estas circunstancias la represión, más que detenerse, se intensifica aunque ya en forma selectiva y no generalizada como en el periodo inicial. Las características de las relaciones en el plano económico, sin ejercer una determinación absolutamente mecánica, dejan su impresión en el marco político.

En el capitalismo periférico las clases dominadas no viven su protesta en el contexto de la ideología dominante, cada acto de la oposición pone en riesgo los fundamentos políticos y económicos del régimen. Es por esta razón que la dominación aparece desprovista de consenso al no haber relaciones de hegemonía en lo económico.

En este sentido, el análisis de las relaciones de poder que efectúa Norbert Lechner establece que la coacción, la amenaza y el temor, resultan insuficientes para explicar la permanencia y una

⁴⁹ García Méndez, *op. cit.* pp. 231-232.

cierta "legitimidad" de estas formas de dominación. Así, el poder genera realidad y esta última, a su vez, su propia legitimidad³⁰.

La inexistencia de hegemonía en lo económico y en lo político dentro de la relación entre el bloque o sector dominante y los sectores populares, suele atenuar sus efectos negativos por la existencia de hegemonía en el marco jurídico, donde es posible observar una perspectiva compartida entre ambos. Los grupos dominantes intentan basar sus relaciones de poder precisamente en uno de los pocos niveles en que mantienen la hegemonía.

Debemos destacar la importancia del Derecho en una estructura de dominación-legitimación. Hermann Heller entendió al Derecho como la forma más avanzada de dominio³¹. La esfera política está compuesta por dos niveles, el estrictamente político (Estado) y el estrictamente jurídico (Derecho).

Tomando como base este criterio, observamos que el enfoque político manifiesta un desarrollo menor por su carácter contingente y conflictivo y, en especial, por el hecho que en él los sectores dominantes carecen de hegemonía. De este modo, el Derecho destaca por su importancia dentro de esta estructura de dominación³².

El resultado es una sobredeterminación de la estructura político-jurídica en el marco de un proceso de dominación autoritaria³³. Pero de acuerdo con Schmitt, en el estado de excepción la política y las instituciones estatales se independizan del derecho. La voluntad de la autoridad

³⁰ Lechner, Norbert, "Poder y Orden, la Estrategia de la Minoría consistente" en *Revista Mexicana de Sociología*, n. 4, Vol. 40, octubre-diciembre 1978, p. 233.

³¹ Heller, Hermann, *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 283-301.

³² Lechner, *op. cit.* p. 233.

³³ Esta conclusión se contraponen con la de Tapia Valdés quien señala la anulación de la instancia jurídica, asimilándola como instrumento dentro de un criterio decisionista. Cfr. Tapia Valdés, *op. cit.* p. 218.

política puede hacer todas las excepciones que desee, en forma y oportunidad que estime convenientes, a la legislación permanente y general.

De este modo, cualquier acto estatal es concebido en función de los intereses del Estado, según una razón de Estado y en relación con la situación o coyuntura concreta que enfrenta¹⁴. Gradualmente se van perdiendo los fundamentos del *Estado de Derecho*: las garantías individuales, el principio de la legalidad y la separación del poder estatal en sus funciones legislativas y judiciales fortaleciendo el ámbito ejecutivo.

Por otra parte, la contradicción entre derecho y realidad social, paradójicamente, tiende a desaparecer con el advenimiento del autoritarismo que genera la Doctrina de la Seguridad Nacional. El Derecho se profundiza y se refina en la práctica autoritaria pero, particularmente, el propio texto normativo tiende a ser una expresión cada vez más apegada de dicha práctica. El Derecho es cada vez más represivo y se sitúa en una mayor concordancia con la realidad autoritaria.

A lo largo de toda esta exposición se colige que, de la Doctrina de la Seguridad Nacional surge una teoría estatal y jurídica totalmente opuesta a los conceptos fundamentales de toda sociedad democrática moderna.

El grupo gobernante considera la política y el Estado por encima del Derecho y adquiere una capacidad de acción incondicional. Entonces dicha élite se arroga el poder constituyente para hacer posible, frente a cada situación, la adopción de decisiones políticas libres de toda limitación normativa.

Estado, soberanía y poder militar se identifican en la concepción de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la Constitución se aparta de su primacía y permanencia. La obediencia normativa no se basa ya en la aceptación de su fuerza obligatoria y en la convicción que esa fuerza resulta de

¹⁴ Schmitt, Carl, *La dictadura*, pp. 221-263.

su valor como forma de gobierno, sino que es la expresión de una voluntad política incontestable, que no admite oposición ni busca consenso, se apoya en la fuerza.

Insistimos en señalar que, bajo la Doctrina de la Seguridad Nacional, la separación de las funciones de los órganos estatales dejan de tener vigencia, las del poder judicial son mediatizadas u obstruidas, sea a través de la coacción, directa o indirecta, o sea por la limitación de su jurisdicción.

Igualmente pierde su vigencia el principio de legalidad, se establecen y modifican los límites jurídicos de la propia acción política y administrativa del Estado. El Derecho asume simplemente la forma de una modalidad de expresión de la voluntad de un poder omnímodo y omnipresente.

1.3 LA CONCEPCIÓN NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD NACIONAL

En función de que el tema de la seguridad nacional, tanto en términos de análisis como en materia de relaciones internacionales, surge en un esquema en el cual unos cuantos países ejercen el poder de su hegemonía, en muchos sentidos, consideramos necesario intentar una virtual aproximación sobre la manera en que los Estados Unidos de América conciben su seguridad nacional. Para ello, dividimos este análisis en dos perspectivas, en lo interno y en lo externo.

1.3.1 Estados Unidos: la seguridad es su Derecho

Resulta inevitable, cuando se aborda la seguridad nacional en general, hacer mención a las garantías individuales y sociales o, más aún, a los llamados *derechos humanos*, dado que las acciones tendientes a preservar la seguridad interna de una nación, generalmente restringen las libertades políticas que garantiza el orden constitucional vigente. Se hace manifiesto, entonces, un conflicto entre las libertades o derechos fundamentales de los ciudadanos y la seguridad nacional.

Vale recordar que las llamadas *libertades fundamentales* o *derechos del hombre* impiden la intervención estatal en la esfera activa de los ciudadanos. Estos derechos determinan un ámbito autónomo en donde el poder político no debe intervenir⁵⁵. Así las garantías constitucionales señalan, en forma negativa, el contenido de las leyes previendo un proceso *ad hoc* para que aquellas que no se adecuan al ordenamiento fundamental puedan ser anuladas⁵⁶.

En los Estados Unidos el órgano judicial es el encargado de velar por la constitucionalidad de todos y cada uno de los actos de las autoridades formalmente establecidas en su sistema político. En el curso de los años 1787-1789 se formularon las diez primeras enmiendas a la constitución de los Estados Unidos, las llamadas *Bill of Rights*, y que entraron en vigor en 1791 estableciendo así, con carácter federal entre otras, las garantías constitucionales de libertad de expresión, de prensa, de cultos, de asociación y de seguridad jurídica⁵⁷. Se debe destacar que estas garantías significaron, en principio, sólo una limitación al Estado federal pero no a los Estados federados.

Esta situación irregular prevalece durante el periodo de la guerra civil y sus secuelas, aunque los tribunales federales en un alarde de interpretación, lograron frenar los poderes locales según la llamada *cláusula contractual*⁵⁸. Luego, con las enmiendas posteriores a la guerra civil (XII, XIV y XV), resulta de gran importancia la enmienda XIV por sus implicaciones, cuya segunda parte de la sección primera señala que

[...] Ningún estado privará a persona alguna de la vida la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal; ni negará a persona alguna, dentro de su jurisdicción, la protección igual de las leyes.

⁵⁵ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, 5a.ed., Ariel, Barcelona, 1970, p.93.

⁵⁶ Kelsen, Hans. *Teoría pura del Derecho*, UNAM, México, 1979, p.155.

⁵⁷ Sobre el proceso emergente de los Estados Unidos como Estado-Nación véase Brinton, Crane, *Anatomía de la Revolución*, 2a.ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 295-299.

⁵⁸ Artículo I, Sección 10, de la Constitución de los Estados Unidos de América.

La generalidad de la redacción de esta parte de la enmienda XIV provocó, en principio, un recelo de los miembros de la Suprema Corte de los Estados Unidos, resistiéndose a su interpretación en el sentido de tutelar *todos* los derechos humanos. Sin embargo, los significados relativos al *debido proceso legal* y a la *protección igual* de las leyes, han adquirido singular importancia por los criterios emitidos por la Suprema Corte, que ha modificado gradual y substancialmente su actitud inicial; actualmente la enmienda XIV, junto con los criterios judiciales, han constituido los instrumentos principales para la expansión de los derechos humanos en su protección e importancia política⁹⁹.

De esta manera, los derechos que anteriormente se consideraban como garantías respecto del gobierno federal (p.ej., incomunicación de personas, propiedades, careo de testigos, privilegio contra la autoincriminación, derecho de abogado, etc.), han sido integrados a la enmienda XIV y son protegidos contra infracciones estatales, es decir, de carácter local en los Estados Unidos.

Ahora bien, todo aparato gubernamental considera que algunas libertades políticas, como las de expresión y de asociación pueden, en un momento dado, constituirse en una amenaza a la seguridad nacional. Así, un ataque ideológico contra el gobierno puede provocar, según este criterio, profunda inestabilidad en las instituciones políticas y generalizar la animadversión social debilitando a la administración ante peligros, tanto internos como externos, e incluso amenazando la integridad de quienes detentan el poder político.

La primera enmienda de la Constitución de los Estados Unidos señala que el "Congreso no aprobará ley alguna que coarte la libertad de palabra o de prensa...", pero la referencia a la libertad de asociación no se encuentra en el texto constitucional.

⁹⁹ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Seguridad estatal y libertades en México y Estados Unidos" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XV, n. 44, mayo-agosto 1982, p. 547.

Sin embargo, la jurisprudencia de este país reconoce que esta libertad (de asociación) es indispensable para hacer efectiva la libertad de expresión. Como veremos más adelante, libertades se restringen cuando su ejercicio pone en riesgo la seguridad nacional.

La pugna de intereses entre la seguridad nacional y las libertades políticas en los Estados Unidos presenta una singular evolución en cuanto a criterios que tiendan a restringir éstas últimas. En 1798 se promulgan las leyes de extranjería y sedición (*Allien and Sedicion Laws*) cuyo propósito era sancionar y evitar las críticas al gobierno, puesto que consideraba que vulneraban la unidad nacional ante el inminente conflicto con el estado francés⁴⁰.

La versión actual de este criterio de intereses de las libertades de expresión, de asociación y reunión con el interés de la seguridad nacional, se observa en la doctrina denominada del "peligro claro y presente" (*Clear and Present Danger*) desarrollado en la Suprema Corte de Justicia y que se basa en el equilibrio de intereses.

En el decenio de 1920, esta doctrina fue elaborada y complementada por dos ministros de la Corte, generalmente en opiniones por separado y con diferencias, emergiendo así en oposición a la doctrina de la "tendencia mala" (*bad-tendency*), del derecho consuetudinario anglosajón, y que dominó los criterios judiciales de ese periodo.

El Congreso de los Estados Unidos aprobó, en 1917 y 1918, un par de polémicas leyes que provocaron un vuelco de la opinión pública sobre la libertad de expresión en tiempo de guerra. La entonces Acta de Espionaje (*Espionage Act*) de 1917 prohibía y castigaba toda interferencia contra el reclutamiento militar o todo acto que minara la moral castrense.

La Ley de sedición de 1918 fue más severa aún, al castigar *cualquier* "lenguaje desleal, profano, insolente o abusivo en contra de la forma de gobierno, de la Constitución, de los soldados,

⁴⁰

P. ej., *The Sedicion Act* establece la ilegalidad de publicar "escrito o escritos falsos, escandalosos y maliciosos en contra del gobierno de los Estados Unidos [...] Con el intento de difamar dicho gobierno..."

marinos, de la bandera o del uniforme de las fuerzas armadas" y, además, consideraba ilegal cualquier "palabra o acto (favoreciendo) las causas del imperio alemán... u (oponiéndose) a la causa de los Estados Unidos". Esta ley, junto con sus criterios de aplicación, fue considerada válida.

En el tiempo de las entreguerras mundiales, los estados de la Unión Americana manifestaron singular atención en la formulación de medidas legales para frenar toda supuesta acción radical, sobre todo en disposiciones respecto al llamado sindicalismo criminal⁶¹.

Debe señalarse que durante la Segunda Guerra Mundial, tanto a nivel federal como local, se utilizó la fórmula del "peligro claro y presente" para evaluar la criminalidad de creencias "impopulares" o de actos potencialmente peligrosos.

Este criterio sufre una reformulación durante la época inicial de la Guerra Fría. La Suprema Corte introduce otro supuesto para definir el contenido de la primera enmienda, el criterio de la "gravedad del daño" (*the gravity of the evil*), conocida también como la fórmula del "peligro claro y probable" (*Clear and Probably Danger*). Así, el Departamento de Justicia no requería más que probar la inminencia de un peligro que amenazara la seguridad nacional⁶². Hacia 1969, nuevamente la Suprema Corte reformula el criterio del peligro claro y presente (*Clear and Present Danger*), introduciendo uno más liberal en la revisión de la constitucionalidad de las sanciones aplicadas por la defensa de hechos ilícitos.

La Suprema Corte ha empleado constantemente la doctrina del equilibrio de intereses para fundamentar sus criterios y decisiones. En cuanto a la *libertad de asociación*, en los años sesenta,

⁶¹ Las discusiones ejemplificadas de este y otros criterios que se mencionan en la presente exposición se hallan en el artículo de José de Jesús Orozco, *op. cit.*

⁶² El Congreso norteamericano, por su parte, incorpora a la legislación el criterio del "peligro claro y presente" a través de la *Internal Security Act* de 1950.

se procura restringir el poder gubernamental para castigar directamente la membresía a organizaciones disidentes o de oposición al gobierno.

Si bien la Corte interpreta en forma restrictiva la cuestionada cláusula de la *Smith Act*, para salvar su constitucionalidad sostiene que la misma, que declaraba ilícito pertenecer a una organización que defendiera el derrocamiento del gobierno por la fuerza, se refiere a sólo ser miembro activo de tal organización y no precisamente tener el propósito específico de alcanzar los objetivos ilícitos de la misma.

Se destaca que los salvaguardas de la constitucionalidad de los actos de las autoridades norteamericanas, están a cargo del Poder Judicial y del Congreso. Pero esta regulación no ha sido del todo absoluta. Durante el periodo de la guerra fría, la Suprema Corte procuró evitar conflictos con las autoridades administrativas del gobierno federal, aunque de igual modo proporcionó protecciones importantes a las libertades políticas a través de interpretaciones restrictivas de los estatutos del Congreso. Así, se limitaba el ámbito de los mismos preservando su constitucionalidad formal.

Por otra parte, las decisiones respecto a la primera enmienda en las últimas décadas, a partir de la administración Warren, han extendido las garantías a las libertades políticas, observándose empero, una tendencia gubernamental a su restricción constante según lo marquen los criterios, siempre cambiantes, de la seguridad nacional.

Desde la última posguerra, los Estados Unidos procuran establecer políticas de seguridad nacional, tanto en lo interno como en lo externo. En 1947 el Congreso sancionó la Ley de Seguridad Nacional cuyo propósito era, según el artículo 2, "estipular el establecimiento de una política y unos procedimientos coordinados entre los departamentos, los organismos y las funciones del gobierno por lo que respecta a la seguridad nacional".

Este ordenamiento establece un Consejo de Seguridad Nacional (*National Security Council, NSC*), a decir del artículo 101a, "para asesorar al Presidente respecto a la coordinación de las políticas interior, exterior y militar por lo que concierne a la seguridad nacional" (subrayado nuestro).

Asimismo, se creó el puesto de ayudante o asesor especial del presidente para asuntos de seguridad nacional. Tanto el Consejo como el asesor especial ganaron, a partir de entonces, una singular importancia en la toma de decisiones presidenciales para determinar las políticas internas y externas de los Estados Unidos; como órgano político el Consejo rivaliza con el resto del gabinete, y el asesor especial para asuntos de seguridad nacional ha llegado a ser, en no pocos casos, el miembro más importante del equipo presidencial⁴³.

Este crecimiento político-administrativo conlleva un incremento en la cantidad de consejeros de extracción universitaria y del ámbito financiero. Se introdujeron "comités de ciudadanos" para el análisis de objetivos, a largo y mediano plazo, y recomendar las directrices políticas. Igualmente, se crearon en forma gradual organizaciones especiales, bajo la iniciativa de las fuerzas armadas, el ejército y el Departamento de Defensa, para investigar sobre temas de seguridad nacional⁴⁴.

Ante esto, se observa una singular simbiosis entre el *complejo militar industrial*⁴⁵ y los científicos sociales, dado que se produce una relación viciada que coloca a la ciencia social al

⁴³ Aquí exponemos apenas una aproximación socio-jurídica de la seguridad nacional norteamericana. Para conocer los esquemas y mecanismos burocráticos de la llamada comunidad de inteligencia (*intelligence community*) de los Estados Unidos, véase Bailey, John, "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos" en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo Veintiuno, México, 1997.

⁴⁴ De entre las instituciones producto de este fenómeno se puede mencionar, entre otras de igual importancia, a la *L'Heritage Foundation* y a la *Rand Corporation*.

⁴⁵ Según lo nombraría en 1961 el presidente norteamericano Dwight Eisenhower y que ya advertía C. Wright Mills: en el "desarrollo paralelo y la coincidencia de intereses entre las organizaciones económicas, políticas y militares". *La élite del poder*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1960. p. 273.

servicio de políticas destructivas e injustas. Este proceso ha sido advertido por algunos sociólogos⁶⁶.

Algunos sectores de la sociedad norteamericana, junto con los órganos institucionales encargados de la seguridad nacional, comparten la concepción elemental de determinar el carácter "amigo-enemigo", tanto en lo interno de ella misma como en lo externo. De este modo, después de la Segunda Guerra Mundial la política interna de los Estados Unidos contempla una eficaz fiscalización de aquellos sectores políticos y sociales (p.ej., los intelectuales, la comunidad universitaria, etc.) que pudieran representar riesgos potenciales dentro de su concepción particular de seguridad nacional⁶⁷.

Las mismas estrategias de espionaje interno son aplicadas, con mayor complejidad y alcances, en el ámbito exterior, donde el Departamento de Defensa y el Consejo de Seguridad Nacional juegan papeles determinantes. El desempeño de esta actividad ha sido ilegal en no pocas ocasiones, dado que transgreden disposiciones tanto del Congreso como de la Suprema Corte norteamericanos⁶⁸.

De igual modo, se restringe de manera obsesiva el acceso a información oficial violando garantías fundamentales como la libertad de prensa y, consecuentemente, el derecho a la información. Esto muestra una fuerte tendencia a tomar decisiones al margen legal y para realizar operaciones encubiertas⁶⁹.

⁶⁶ Cfr. Saxe-Fernández, John, *Ciencia Social y Seguridad Nacional Norteamericana*, "Proyecto Lázaro Cárdenas sobre la condición estratégica del petróleo en el Hemisferio Occidental", CONACYT, UNAM, PEMEX, (mimeo), México, 1981; y, *De la Seguridad Nacional*, Grijalbo, México, 1977, pp. 81-142.

⁶⁷ Saxe-Fernández, John, *ibid.* pp. 55-80.

⁶⁸ El ejemplo más relevante de estas actividades lo constituyó el escándalo con respecto al tráfico de armas para la contrarrevolución nicaragüense, ignorando una prohibición explícita del Senado de 1987. Sobre el papel del Congreso en la determinación de la política norteamericana de seguridad nacional, véase Blechman, Barry N., *Política y Seguridad Nacional*, Gernika, México, 1996.

⁶⁹ Durante los dos períodos presidenciales del republicano Ronald Reagan (1980-1988) se instrumentaron más de 135 controles administrativos para limitar el acceso de la opinión pública a la información oficial. *Cf. no mas uno*, 15 de octubre de 1989.

1.3.2 Estados Unidos y la inseguridad exterior como coartada

El régimen presidencialista norteamericano permite la existencia de mecanismos que sirven para burlar las limitaciones a la autoridad del Ejecutivo. La impunidad lograda se manifiesta en la facultad de expedir un cierto tipo de "leyes secretas" a través de las llamadas *Decisiones Directivas de Seguridad Nacional* (*National Security Directive Decisions, NSSDs*), y que pasan inadvertidas no sólo para la opinión pública, sino también para el Congreso y sus comités encargados de los asuntos que corresponden a la seguridad nacional⁷⁰.

Por otra parte, se ha establecido desde hace tiempo que la ascendencia militar es una característica relevante dentro de la configuración de la élite del poder norteamericano⁷¹, lo que ha conducido a un mayor papel protagónico del Departamento de Defensa en la determinación de la política exterior norteamericana desplazando, en los hechos, las atribuciones tanto del Departamento de Estado como del Congreso.

Los analistas coinciden en caracterizar a la política exterior de los Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial como militarizada⁷² y cuyos criterios son fijados en relación con los variables sucesos del plano internacional.

⁷⁰ También durante la administración Reagan se expidieron más de 280 NSSDs lo que permitió, entre otras cosas, la transferencia de recursos, económicos y militares, a la dictadura argentina para el entrenamiento de la contrarrevolución nicaragüense, (1981); según la NSSD 100, el "Aumento de la Actividad Militar y Asistencia de Estados Unidos para la Región Centroamericana", (1983); con la NSSD 159, la "Aprobación y Procedimientos de Coordinación de la Política de Operaciones Encubiertas" (1985), misma que otorga una mayor discrecionalidad al Consejo de Seguridad Nacional en su desempeño, lo que hizo posible operaciones de gran envergadura como la transacción de armas por rehenes norteamericanos con el régimen de Irán, así como el apoyo militar a la contrarrevolución nicaragüense y, campañas de desinformación para derrocar al régimen libio de Muhamar Khadafi.

⁷¹ Cfr. Mills, *op. cit.*

⁷² Cfr. Borja, Arturo y José Miguel Insulza, "Nueva estrategia militar norteamericana" en *Cuadernos Políticos* n. 40, abril-junio 1984, Era, México. pp. 25-41; Tapia Valdés, *op. cit.*, pp. 43-75; y, Saxe-Fernández, John, *Proyecciones Hemisféricas de la Pax Americana*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973. pp. 36-42.

Destaca en este sentido la consideración inicial, luego de 1945, cuando la (entonces) Unión Soviética no representaba una amenaza militar directa por carecer de armas atómicas. Pero en 1951, con la Revolución China, el armamento nuclear soviético, el conflicto de Berlín y, sobre todo la guerra de Corea, se redefine la estrategia militar norteamericana.

Se puede mencionar a la *doctrina de represalia masiva* (según la resolución del Consejo de Seguridad Nacional, NSC 48, abril 1950) con la que se inicia la carrera armamentista y la Guerra Fría en la administración Eisenhower. Tampoco debe dejar de mencionarse la llamada *doctrina Truman* (1947), cuyo interés era contener cualquier configuración de poder internacional o mundial que amenazara la hegemonía global norteamericana.

La NSC 68 señala la existencia de una nueva amenaza militar nuclear y convencional contra Estados Unidos, lo que demanda un pronto rearme. Se privilegian los gastos militares condicionados por la guerra de Corea. Luego, la estrategia de *represalia masiva* y la *política de pactos militares*⁷³ fue modificándose gradualmente, aunque el esquema de amenaza militar en un escenario general, se mantiene durante la Guerra Fría (hasta 1968).

La administración de John F. Kennedy, a la vez que introduce la *estrategia de la respuesta flexible*, hace un replanteamiento sobre la doctrina intervencionista de su país:

[...] la seguridad del Mundo Libre puede ser amenazada no sólo por un ataque nuclear sino también por su lento debilitamiento en la periferia -a pesar de nuestra capacidad estratégica-, por las fuerzas de la subversión, la infiltración, intimidación, agresión encubierta e indirecta, revolución interna, chantaje de lunático (etc.) guerra de guerrillas o una serie de guerras limitadas⁷⁴.

Los Estados Unidos perciben entonces nuevas formas de amenaza a su hegemonía, tales como el incremento de nuevas armas convencionales, el conflicto en el Sudeste Asiático, la desaparición

⁷³ P. ej., la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), por mencionar algunos.

⁷⁴ Barber, Willard F. y C. Neal Ronning, *Internal Security and Military Power. Counter-Insurgency and Civil Action in Latin America*, Mershon Center for Education in National Security, Ohio State University Press, 1966. Referido por Tapia Valdés, *op.cit.* p. 50.

del monopolio nuclear bélico, así como el surgimiento de China como potencia, la fuerza creciente de la Comunidad Económica Europea (CEE) y del Japón, y, por supuesto, el reclamo por un desarrollo internacional igualitario, de lo que ya se conoce entonces como el Tercer Mundo, lo mismo que el proceso de descolonización a nivel mundial⁷⁵.

Este panorama obliga a fortalecer la capacidad nuclear estratégica norteamericana planteando, por vez primera, la utilización de armas nucleares tácticas, el aumento de su poder convencional y hacer frente a la guerras irregulares y a la contrainsurgencia.

Además de las estrategias militares, se introducen otros criterios que tienden a evitar la disminución de la hegemonía norteamericana. De este modo se crea la Agencia para el Desarrollo Internacional (*Agency for International Development, AID*), o la instrumentación tanto del Plan Marshall, después de la Segunda Guerra Mundial, así como de la Alianza Para el Progreso durante los años sesenta.

Hasta aquí, ya es posible observar una serie de conceptos que conjugan cuestiones no militares de las relaciones internacionales, en contextos puramente militares y cuyo fin único es mantener la hegemonía mundial norteamericana⁷⁶.

El fracaso de esta doctrina es reconocida hasta la década de los setenta con la política de distensión puesta en marcha por la administración de Richard Nixon, pero que no deja de lado su pretendida hegemonía: por otra parte, limita las actividades directas de sus fuerzas armadas y, por otra, prioriza a un costo menor los aspectos de desarrollo nuclear necesarios. Con la *doctrina Nixon* los Estados Unidos disponen asistencia económica y militar a países aliados que debían ahora estar dispuestos a pelear sus "propias guerras".

Para la década de los ochenta, el planteamiento básico insiste en la definición del interés nacional de Estados Unidos en función de un enfrentamiento global con la Unión Soviética. La *doctrina*

⁷⁵ Cfr. Grimal, Henri, *Historia de las descolonizaciones del Siglo XX*, IEPALA, Madrid, 1985.

⁷⁶ Esto es lo que se dio en llamar como la "*Pax Americana*". Cfr. Saxe-Fernández, "Proyecciones..." cit.

Reagan procura recuperar la posición de liderazgo de los Estados Unidos al frente de los países occidentales y así retener y revertir los avances expansionistas logrados por la Unión Soviética después de la Segunda Guerra Mundial⁷⁷.

¿Cuál ha sido la conducta norteamericana con el resto de los países con quienes comparte el hemisferio? Desde los Estados Unidos se consolidan como Estado-Nación, han manifestado una resultante vocación imperialista.

Con el *Destino Manifesto* y la *Doctrina Monroe* como justificación, en el siglo XIX se apropiaron a costa de España, primero, la Florida Oriental y, luego, la Occidental; arrebató a nuestro país, previa declaración de guerra, más de la mitad de su territorio; mediante otro conflicto armado, nuevamente contra España, se apoderan de Cuba, Puerto Rico, las islas Filipinas y Guam.

En el presente siglo, mediante un ardid, Estados Unidos propicia, a costa de Colombia, la creación de un Estado latinoamericano más: Panamá, país al que despoja después, tal como era su intención, de una amplia faja territorial conocida ahora como la Zona del Canal.

Entre 1919 y 1923, los norteamericanos invaden en dos ocasiones a Nicaragua; en 1913 y 1914 se inmiscuyen en acontecimientos de nuestra conflictiva Revolución (la Decena Trágica y la Ocupación de Veracruz); igualmente, invaden y ocupan la isla de Cuba en tres oportunidades; a la República Dominicana entre 1916 y 1924; y, la de Haití entre 1915 y 1934.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los efectos de la concepción norteamericana de seguridad nacional y sus variaciones estratégicas y tácticas, se manifiestan de una manera contundente sobre Latinoamérica:

- En 1954 con el derrocamiento del presidente de Guatemala, Jacobo Arbenz;
- Con la frustrada invasión a Cuba en la década de 1960;

⁷⁷

Esto implica un retroceso para los Estados Unidos, particularmente con las transformaciones ideológico-políticas que se están observando en Europa del Este desde 1989 y cuyas consecuencias no son fáciles de determinar.

- Con la invasión y la ocupación de la República Dominicana en 1965;
- Con la desestabilización del régimen socialista de Salvador Allende en Chile (1970-1973);
- Con el apoyo económico y militar a las dictaduras de Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, durante la década de los setenta⁷⁰ y parte de los ochenta;
- Con la agresión y hostigamiento a Nicaragua desde 1981;
- Con el apoyo a regímenes ilegítimos e impopulares como los de Guatemala, El Salvador y Honduras;
- Con la invasión a la Isla de Granada en 1983; y,
- La invasión y ocupación de Panamá en diciembre de 1989.

El fin de la Guerra Fría ha obligado a Estados Unidos observar una política peligrosamente vacilante en la búsqueda de enemigos: el terrorismo (así se justificaron los ataques contra Irak mucho después de la Guerra del Golfo —enero 1991— y con otra administración política); el narcotráfico; la innovación de sus "guerras humanitarias" (tal como lo fue su intervención armada —debidamente legitimada por el Consejo de Seguridad de la ONU— en Somalia, (1992-1993). Tal parece que desde entonces la reformulación de sus estrategias de seguridad (la administración Clinton [1992-1996/1996-2000], ha decidido disminuir sus efectivos militares en una acción sin precedentes en la historia de ese país) enfrenta una severa crisis de identidad cuyo efecto a largo plazo es difícil determinar.

⁷⁰ Es en este periodo cuando se observan los conceptos fundamentales en la definición de la seguridad nacional, tales como "construcción nacional", "acción cívica", el famoso Programa de Asistencia Militar, etc., y que influyen en regímenes militares autoritarios como los que se mencionan. Cfr. Saxe-Fernández, *ibid.*—"La contrarreforma hemisférica" en *Avances de Investigación* 12, UNAM, FCPyS Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), México (s.f.).—*Etiología de la patología revolucionaria y proflaxia contrarrevolucionaria*, UNAM, FCPyS Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Serie Estudios, México (s.f.).—*U.S. politico-military activities in Latin America*, Biblioteca Colmex, México (s.p.l.) p. irreg.

FALTA PAGINA

No. 37

CAPÍTULO II

EL EJERCITO MEXICANO Y LA SEGURIDAD NACIONAL

Nos llegan del más artificial de los mundos. Un mundo de jerarquías, órdenes, audiencias, arrestos, saludos, marchas, aniversarios, desfiles y ascensos. Han sido educados para obedecer y se nutren en la esperanza de aumentar el mando. Nada de eso en este mundo se aproxima a la inteligencia...

Jorge Luis Borges

2.1. EL EJÉRCITO¹ MEXICANO

Pese a que la institución castrense en México ha sido, y es, un factor determinante en la consolidación y conservación del Estado y el sistema político vigente, los estudios y análisis objetivos realizados por investigadores nacionales al respecto son escasos². El ejército, el mito guadalupano y la figura presidencial, durante mucho tiempo han sido considerados como tabúes para la sociedad política mexicana. Hasta épocas recientes, los cambios registrados en la sociedad de nuestro país han provocado un interés renovado al respecto y permitido cierta consideración hacia dichos temas³.

El propósito de este análisis consiste en señalar, sin olvidar el marco jurídico respectivo, la conformación del ejército en el Estado mexicano surgido del movimiento armado de 1910-1920, su organización actual y su comportamiento en cuanto a las relaciones cívico-militares se refiere. Se pretende con ello deducir cierto esquema sobre su concepción de seguridad nacional, exponer su sujeción a la autoridad civil y su lealtad al sistema político mexicano⁴.

¹ En el presente análisis centraremos nuestra atención al sector más importante de las fuerzas armadas recordando que éstas se constituyen, además del ejército regular o de línea, por la marina y la fuerza aérea. No obstante, habrá ocasiones en que nos referiremos a la institución castrense en su conjunto.

² Entre la bibliografía sería que se puede citar se encuentran los siguientes textos: Boils, Guillermo, *Los militares y la política en México, 1914-1974*, Ediciones "El Caballito", México, 1975; Fuentes, Gloria, *El ejército mexicano*, Grijalbo, México, 1985; Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1985; *-El profesional ejército mexicano y la asistencia militar de Estados Unidos*, Tesis de Licenciatura, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1976; Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 3a. ed., Jornadas n. 65, El Colegio de México, 1984; Keegan, John, *World Armies*, 2ª ed., Gale, Mich., Estados Unidos, 1983, pp. 394-397 (este último como breve aproximación al tema).

³ Como una excepción a éste fenómeno se puede citar la obra de Daniel Cosío Villegas, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortiz, México, 1973.

⁴ Se sigue el criterio de análisis de la mayoría de estudios sociales sobre las fuerzas armadas, es decir,

Considerando como atributos principales de toda institución armada moderna, el que sean organizaciones sociales complejas (agrupamiento humano armado, adiestrado y disciplinado para la guerra), con un carácter público (prestando un servicio permanente para defender y preservar al Estado, así como a sus instituciones públicas y privadas) y altamente diferenciadas del resto de la sociedad (estar bajo un sólo mando específico), estas peculiaridades las observamos en el ejército mexicano a partir de los años treinta¹.

Las características arriba mencionadas se presentan con el periodo que Plutarco Elías Calles (1924-1928) bautiza como institucional. Así los jefes del ejército, hacia 1929 mantenían aún el gran poder sobre los soldados bajo su mando pero no son incluidos como sector al constituirse el partido de Estado² ese mismo año. Esta exclusión era natural luego de la sangrienta eliminación selectiva ocurrida durante el lustro anterior, de los militares que no compartían el nuevo proyecto estatal que se estaba configurando.

El contrapeso al ejército y sus generales-caudillos, lo constituyó una política de armar selectivamente a otros sectores sociales (campesinos y obreros, por ejemplo), lo que aspiraba a conformar una especie de frente popular³. Esta acción combinada de coerción-persuasión mediatiza a los generales y se inicia un proceso de transformación del militar mexicano que pasa

organización, profesionalización y comportamiento. Cfr. Bañón, Rafael y José Antonio Ochoa, "El comportamiento de las fuerzas armadas" en Rafael Bañón y José A. Ochoa (comp.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 13-61.

¹ Recuérdese que en el período revolucionario las diversas facciones armadas eran poco profesionales y sujetas más a la autoridad de un caudillo militar que a la incipiente institución que, bajo el nombre de "Ejército Constitucionalista", en contadas pero decisivas ocasiones, mantuvo cohesión y unidad bajo el mando de Venustiano Carranza. Cfr. Senado de la República/Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución Mexicana*, T. 4 y 5, México, 1986. Sobre la historia del ejército mexicano, hasta antes del movimiento armado de 1910, véase Lozoya, Jorge Alberto, *op.cit.*, pp. 15-39; Fuentes, Gloria, *op.cit.*; Schroeder Cordero, Francisco A., "Ejército" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a.ed., T. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Editorial Porrúa, México, 1989, pp. 1239-1241.

² González Casanova, Pablo, "El partido del Estado, cincuenta años del PRI" en *Nexos*, n. 16 y 17, 1979.

³ Actualmente, la idea o concepto de frente popular, como veremos, forma parte de una concepción general de seguridad nacional para el desempeño de las fuerzas armadas de nuestro país.

del soldado heroico, o caudillo, al militar institucional o burocratizado⁸.

Dicho proceso se observa con un desarrollo lento y rigurosamente marcado por los tiempos políticos determinados por la consolidación del nuevo Estado y que culmina hasta 1946, cuando el ejercicio del poder político recae sobre una persona de extracción civil y no militar, como sucedía en el periodo posevolucionario anterior.

Bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940), los militares se constituyen en un sostén de la legitimidad del gobierno y son sujetos de un proceso de domesticación civilista acompañado de un complejo acondicionamiento de compensaciones materiales y políticas.

El desempeño nacionalista de Cárdenas condujo a su gobierno y al país, tal como lo describe Jorge Alberto Lozoya, a un contexto de riesgo político: por un lado, emerge el movimiento sinarquista como resabio de la revolución cristera, emulando a la conservadora Falange española y, por otro, se manifestaban presiones externas cuyos intereses económicos y estratégicos se veían lesionados por el proyecto cardenista.

Esta situación obliga a involucrar, por decisión presidencial, al ejército mexicano en el juego político cuando sus miembros son incorporados al naciente Partido de la Revolución Mexicana (PRM)⁹. El sucesor de Lázaro Cárdenas, el General Manuel Ávila Camacho (1940-1946), dispone la exclusión de los militares de aquellos "organismos de acción política al que pertenecían"¹⁰, pues la situación interna y externa del país ya no requería de la presencia abierta, en la política, del sector castrense.

⁸ Es decir, administrador en el sentido estricto del término. Cfr. Janowitz, Morris, "Internal Organization of the military institution" en *Military institution and Coercion in the Developing Nations*, University of Chicago Press, Chicago, ill., 1977. pp. 107-150.

⁹ La nueva participación del sector militar tenía un carácter híbrido ya que carecía de personalidad por estar sujetos al llamado "sector popular" del partido. Cfr. *Convocatoria para la Asamblea Constituyente del nuevo partido*. *PRM*, 1937. pp. 7 y 8; Lozoya, Jorge A., *op.cit.*, pp. 65-76.

¹⁰ Cfr. "Primer Informe de Gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho", *El Universal*, 2 de septiembre de 1941.

Un año después (28 de mayo de 1942), México decide intervenir en la Segunda Guerra Mundial, situación que en términos militares se tradujo en una simbólica presencia de nuestras fuerzas armadas en uno de los frentes bélicos¹¹. La cooperación significativa de México a la lucha aliada, era más bien de tipo económico al aportar materias primas y mano de obra barata.

Al asumir la presidencia de la República el licenciado Miguel Alemán (1946-1952), culmina una fase del proceso de transformación iniciado por el General Álvaro Obregón, y continuado por sus sucesores, en la actividad militar cuando el máximo cargo político del país lo ejerce por primera vez en la era posrevolucionaria, no un militar sino un civil, como se anotó líneas arriba. Este acontecimiento marca el inicio de una política de renovación estructural de los cuadros de oficiales y jefes del ejército.

Luego, al crecer la administración pública bajo el régimen de Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958), cuando el modelo económico del país así lo permitía, se crea paulatinamente la infraestructura de seguridad social para la burocracia estatal y en la que se incluye, destacadamente, a las fuerzas armadas.

Aproximadamente en estos dos periodos (Alemán y Ruiz Cortínez) se puede señalar el inicio de la profesionalización de las fuerzas armadas mexicanas, y que se prolonga hasta principios de la década de los ochenta.

En cuanto a la organización básica de las fuerzas armadas nos referiremos específicamente, al ejército y, colateralmente, a otras instituciones castrenses que consideramos importante mencionar.

El ejército mexicano descansa su organización en tres niveles:

¹¹ Más adelante se analizará el papel de México en la configuración estadounidense de su defensa regional o hemisférica.

- a) El ejército de línea o fuerzas regulares;
- b) El Servicio Militar Nacional (obligatorio)¹²; y,
- c) Los Cuerpos de Defensas Rurales.

El país se ha dividido en zonas geográficas determinadas para el emplazamiento permanente de cuerpos militares, se trata de las llamadas **Zonas Militares**.

Esta división data de 1924 cuando también se implantó el sistema de rotación periódica del mando de cada zona. A partir de entonces, con dicho sistema se pretende evitar la creación de intereses políticos entre el jefe militar con la clase política local.

Hasta mediados de la década de los setenta existían treinta y tres zonas militares, una por cada entidad federativa y el Distrito Federal con dos. En los años ochenta el país contaba con treinta y cinco zonas, y actualmente existen treinta y nueve, correspondiendo a los estados de Oaxaca, Guerrero, Tabasco, Chiapas y Valle de México un par de zonas para cada uno y tres para Veracruz¹³.

Esta disposición obedece a que se trata de regiones con atraso social y político con una tradición intermitente de conflicto (casi siempre motivado por reivindicaciones agrarias); por su importancia económica debido a la presencia significativa de recursos considerados estratégicos (petróleo, minería, plantas hidroeléctricas, etc.) como son los casos de Veracruz, Tabasco y Chiapas; o bien, por proteger la zona donde se asientan los poderes federales de la nación, de este modo se justifican las zonas militares existentes en el Valle de México.

¹² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como "servicio público obligatorio y gratuito", el de las armas, considerándose una excepción a la libertad de trabajo que consagra en su artículo 5 el mismo ordenamiento.

¹³ Cfr. Keegan, John, *op. cit.* p. 396; y "El Ejército Mexicano; una mirada al interior de la dura vida castrense. Radiografía de las Fuerzas Armadas de México" en *Época*, 28 de agosto de 1995.

A su vez, todas las zonas militares se integran en nueve Regiones (militares), cada una bajo el mando coordinado de un responsable para cada Región. Se considera la presencia de cada jefe militar de zona como un elemento de persuasión política del Ejecutivo Federal hacia la clase política local, principalmente al gobernador de la entidad, a fin que mantenga una política congruente con la del presidente de la República¹⁴. De esta manera, se distribuyen los más de 176 mil efectivos¹⁵ con que cuenta el ejército mexicano.

Debe señalarse que el sistema de rotación tiende a distanciar y diferenciar a los militares de sus orígenes sociales y/o geográficos. Con ello se logra una fuerte cohesión administrativa, no sólo del cuerpo de oficiales sino de los soldados en general¹⁶.

El Servicio Militar Nacional fue establecido con carácter obligatorio en 1940 por el General Manuel Ávila Camacho¹⁷ ante la emergencia que significó la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, durante el régimen de Miguel Alemán los sujetos de conscripción ya no son acuartelados y, desde entonces, se obligan a asistir regularmente a una institución castrense para su instrucción militar en un periodo determinado que oscila entre un año (los fines de semana) o tres meses (de modo ininterrumpido).

Sobre la utilidad del servicio militar, coincidimos con el criterio que lo cuestiona al calificarlo poco práctico en su eficacia y que, ante la carencia (hasta 1992 con la disposición de la

¹⁴ Lozoya, Jorge A., *op.cit.*, pp. 105-107.

¹⁵ Según datos del mismo instituto armado y del *World Defense Almanac, 1994-1995* referidos en "El Ejército..." *op. cit.* pp. 21, 25. Contando a los efectivos que integran la marina y la fuerza aérea, el total de las fuerzas armadas se acerca a los 230 mil, Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno. Anexo*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1996, p. 4. Cfr. Guía del Tercer Mundo, Ed. Colihue/Tercer Mundo, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 278; en 1984 el ejército mexicano tenía 94,500 efectivos; *International Institute for Strategic Studies: The Military Balance, 1984-85*, Londres, p. 184; a fines de los setenta se contaba con sólo 80 mil efectivos, Molina, Fernando (ed.) *Guía del Tercer Mundo, 1987*, México, 1980, p. 216, y diez años después, a fines de los ochenta eran 105 mil elementos.

¹⁶ Bahón, Rafael y José A. Ochoa, *op.cit.*

¹⁷ *Diario Oficial de la Federación (D.O.)*, 19 de agosto de 1940.

credencial de elector con fotografía) de una cartilla de identidad personal, la cartilla del servicio militar cumplía una función política al permitir el control y clasificación de la población masculina del país¹⁸.

Por último, los **Cuerpos de Defensas Rurales** fueron instituidos por Emilio Portes Gil¹⁹ y, en un principio, sólo podían integrarse por ejidatarios. Hasta 1955 se permitió su conformación por colonos o pequeños propietarios. La intención primaria de estos agrupamientos era, por un lado, consolidar las primeras acciones de la Reforma Agraria mexicana y, por otro, preservar el orden constitucional en el campo.

Al agotarse la eficacia de la política agraria de los gobiernos posrevolucionarios, los cuerpos de defensa rurales justifican su existencia por una función política similar a la del servicio militar obligatorio: constituyen un sistema de información que permite el control de la población rural del país.

Se destaca que dichos agrupamientos no reciben compensación monetaria directa y, pese a sujetarse al mando del ejército regular, en materia de seguridad social (como defunciones o pensiones), están sujetos a beneficios de instituciones públicas no castrenses como el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Consideramos necesario incluir en este análisis a la institución de la **Guardia Nacional**. Su existencia obedece a la filosofía del "pueblo en armas", en la que todo ciudadano en aptitud física suficiente, si la situación lo exige, debe integrarse a dicho cuerpo armado. En México esta institución fue protagonista sobresaliente en los episodios militares de la Reforma Liberal del siglo pasado²⁰.

¹⁸ Lozoya, Jorge Alberto, *op. cit.* pp. 109 y 110.

¹⁹ *D.O.* 1o. de enero de 1929.

²⁰ Cfr. Costo Villegas, Daniel (coord.), *Historia General de México*, El Colegio de México, 1976. Además que se ha contemplado en nuestros ordenamientos constitucionales de 1824 (artículos 50, 110 y 116), de 1836 (artículo 44), de 1843 (artículos 65 y 87) y de 1857 (artículos 35 y 36).

Sin embargo, en el Estado mexicano actual la Guardia Nacional es prácticamente inexistente salvo porque aún se contempla su figura en la constitución de 1917²¹. Se dispone expresamente su carácter local o estatal y su subordinación al ejecutivo de la entidad federativa correspondiente (artículo 73 fracc. XV).

En la historia moderna del país no se ha instrumentado acción alguna tendiente a hacer efectiva la vigencia de esta institución. Esto obedece al temor de su posible utilización contra el poder federal pese a que también se dispone su sujeción a la potestad presidencial (artículo 89 fracc. VII), lo que constituye en sí una prevención real contra este riesgo.

Se sostiene, por otro lado, que las disposiciones relativas a la Guardia Nacional contravienen a otro precepto constitucional (artículo 118 fracc. II), que prohíbe expresamente a los estados de la Federación mantener, "sin consentimiento del Congreso (de la Unión)", tropa permanente ni buques de guerra²².

No compartimos este criterio considerando que existe congruencia en ambos preceptos constitucionales (artículos 73 fracc. XV y 118 fracc. II), toda vez que se indica siempre la intervención del Congreso de la Unión. La ausencia de la Guardia Nacional en la vida pública del país, se explica por el recelo centralista que prevalece en materia de cuerpos armados desde el periodo revolucionario y se compagina con la notable presencia, en cambio, de las zonas militares, navales y los cuerpos de defensa rurales²³.

2.2 REGULACIONES BÁSICAS

²¹ Cfr. Párrafo IV del artículo 5o. y artículos 31 fracc. II, III, 35 fracc. IV, 36 fracc. II, 38 fracc. I, 73 fracc. XV, 76 fracc. IV, 79 fracc. I y 89 fracc. VII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

²² Schroeder Cordero, Francisco A., "Guardia Nacional" en *Diccionario...*, cit. pp. 1550-1563.

²³ De hecho, en septiembre de 1996 legisladores del Partido Acción Nacional demandaron en el Senado de la República la habilitación institucional de la Guardia Nacional. En respuesta, el gobierno federal ha mostrado disposición por analizar dicha propuesta. *La Jornada*, 5 de octubre de 1996.

En el presente apartado haremos una breve descripción de los ordenamientos constitucionales y de legislación secundaria que tienen relación con las fuerzas armadas de nuestro país observando, en primer término, la subordinación al poder civil así como las disposiciones principales que integran el llamado Derecho Militar y, finalmente, abordaremos los planes de Defensa Nacional (DN) que, en cierto sentido, nos aproximan a la concepción que de seguridad nacional se prevé para los sectores castrenses.

En todo Estado republicano son dos los elementos señalados para sujetar el poder militar al poder civil: el titular del Ejecutivo y el congreso de representantes populares. En México esta responsabilidad recae en el Presidente de la República y en el Congreso de la Unión.

Siendo el Presidente de la República quien tiene a su cargo la administración pública, nuestra Ley fundamental, señalando la función militar como ejecutiva e implicada a ésta, le asigna expresamente la dirección y el control de las fuerzas armadas²⁴.

El Ejecutivo Federal adquiere el carácter de **Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas** y, por tanto, asume responsabilidad en todo lo referente a la preparación y organización de la "seguridad interior y defensa exterior" de la nación. El presidente delega esta función directamente a un subordinado leal castrense, en este caso a los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional (Sedena) y de Marina (SM).

Entre los aspectos principales que se relacionan con esta delicada función son:

- Presidir el llamado **Sistema de Defensas Nacional**, señalando la organización, distribución y disposición de la fuerza armada permanente, así como su número de efectivos;

²⁴ Artículo 89 fracs. VI y VII, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

- Ordenar la movilización y desmovilización de cuerpos armados;
- Designar a los jefes de las fuerzas armadas²⁵ y conceder los ascensos de los oficiales, así como condecoraciones y honores castrenses²⁶; y,
- Declarar la guerra en caso necesario²⁷.

Por lo que toca al Poder Legislativo, que funge formalmente como un contrapeso para evitar abusos en el ejercicio de las facultades del Ejecutivo, las atribuciones en la materia recaen en el Congreso de la Unión, o bien, en el Senado de la República: este es el órgano que ratifica los nombramientos de los altos mandos de las fuerzas armadas que propone el Presidente²⁸, autoriza al Ejecutivo para "permitir la salida de tropas nacionales" al exterior del país, "el paso de tropas extranjeras por territorio nacional" y la "estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas"²⁹.

Corresponde al Congreso de la Unión expedir las leyes que declaran el estado de guerra en relación con otras "potencias"³⁰ y, también, expedir los ordenamientos relativos a la organización, sostenimiento y servicio del ejército, la armada de guerra y la fuerza aérea nacionales³¹.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Artículo 89 fraccs. IV y V, "Constitución...", *cit.* Cfr. "Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales" *D.O.* 7 de enero de 1956; "Ley de Ascensos de la Armada de México" y "Ley de Recompensas de la Armada de México", *D.O.* 14 de enero de 1985.

²⁷ Artículo 89 fracc. VIII, "Constitución...", *cit.*

²⁸ Artículo 76 fracc. II, *op.cit.*

²⁹ Artículo 76 fracc. III, *op.cit.* Se comprende también en este aspecto a las aeronaves de guerra.

³⁰ Artículo 73 fracc. XII, *op.cit.*

³¹ Artículo 73 fracc. XIV, *op.cit.*

Mención aparte merece la aprobación de los recursos destinados a la institución militar donde existe la certeza formal del monto, más no se observa un control riguroso que permita expresamente al Congreso conocer la manera como se emplearon las cantidades asignadas en los ejercicios presupuestales respectivos.

Esto nos permite afirmar que, aun cuando los gastos militares no son cuantiosos en relación con otros de mayor importancia para la población (p. ej., gasto social en educación, salud, vivienda, etc.), el control que se ejerce en el interior de las fuerzas armadas tiene un límite no precisado y que sugiere tan sólo una relativa subordinación al poder civil.

2.2.1 El Sistema Normativo Militar

Siendo el de las fuerzas armadas un servicio técnico que se realiza, regular y continuamente, por un órgano público especializado, requiere de todo un esquema normativo que le organice y permita cumplir su función.

Los fundamentos constitucionales del llamado **Derecho Militar**³² son:

- a) Preservar "la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación";
- b) Los elementos de las fuerzas armadas regulan su conducta por sus propias disposiciones;
- c) La existencia del fuero militar³³;

³² Conjunto de normas jurídicas que prevén la acción armada del Estado para salvaguardar su soberanía, Villalpando César, José Manuel, *Introducción al Derecho Militar Militar*, Miguel Angel Porrúa/Escuela Libre de Derecho, México, 1991, p. 12; una definición más elemental señala al derecho militar como un conjunto de normas legales que rigen la organización, funcionamiento y desarrollo de las fuerzas armadas de un país en tiempo de guerra o de paz. Cfr. Schroeder Cordero, Francisco A., "Derecho militar" en *Diccionario...*, *cit.*, pp. 1010-1013.

³³ No implicando privilegio personal alguno, sino de un régimen en atención a la especificidad de su naturaleza y por existir una normatividad particular o especial. Cfr. Díaz Cardona, Francia E., *Fuerzas armadas, militarismo y constitución nacional en América Latina*, UNAM, México, 1988. p. 76; también artículos 13 y 21 constitucionales.

- d) Señalar al presidente de la República como "general en jefe de las fuerzas armadas" (art. 89 fracción VI de la constitución); y,
- e) La apoliticidad de la institución militar (artículos 55 fracc. IV, 58 y 82 fracc. V constitucionales).

La enumeración anterior excluye aspectos no menos importantes, pero que forman parte del régimen de excepción para el servicio de las armas, p.ej., el servicio militar (artículo 31 fracc. II de la Constitución) es una excepción a la libertad de trabajo que consagra nuestra Carta Magna, o el reservar el uso de ciertas armas para las fuerzas castrenses (artículo 10 de la Constitución), por lo que contravenir esta disposición configura un delito federal severamente sancionado (artículo 161 del Código Penal).

El **Sistema Normativo Militar** comprende cuatro áreas de naturaleza diversa, conteniendo un conjunto de leyes y reglamentos que muestran la complejidad del control que se pretende ejercer sobre el sector castrense.

- 1. **Leyes y reglamentos** que regulan la prestación del servicio de las armas. Entre los ordenamientos más importantes tenemos:

- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas²⁴;
- Reglamento del Estado Mayor Presidencial²⁵;

²⁴ D.O. 26 de diciembre de 1986; sustituye la del 15 de abril de 1971.

²⁵ D.O. 4 de abril de 1986; sustituye al expedido el 9 de mayo de 1942. Debe señalarse que el Estado Mayor Presidencial constituye una fuerza militar de élite al servicio personal del titular del Ejecutivo federal. Su existencia se contempla en el artículo 165 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y es el Presidente quien designa al jefe de dicha fuerza (artículo 8 fracc. II). El Jefe del Estado Mayor Presidencial y el titular de la Sedena comparten, según lo disponga el Ejecutivo, ciertas funciones como la de proponer los ascensos militares que aprobará el Senado de la República, o bien, lo hace sin la intervención de éstos. Se distingue, siendo una "regla no escrita" del "sistema" como "más fuerte y más militar" a cualquiera de los titulares de ambas posiciones, originando una disputa de influencia sobre el Presidente de la República. Cfr. Camacho S., Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano" en Carlos Arriola (et.al.), *La crisis del sistema político mexicano. 1928-1977*, El Colegio de México, 1977.

- Ley del Servicio Militar Nacional³⁶;
- Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas³⁷;
- Código de Justicia Militar³⁸;
- Ley Orgánica del Ministerio Público y Cuerpo de Defensores Militares³⁹; y,
- Ley de Disciplina de la Armada de México⁴⁰.

Estos tres últimos ordenamientos caracterizan la naturaleza penal del derecho militar y que tiende a preservar la disciplina castrense⁴¹.

2. Disposiciones de carácter administrativo, es decir, organización y funcionamiento de los cuerpos militares. Entre estas podemos mencionar:

- Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional⁴²;

p. 188.

³⁶ D.O. 6 de junio de 1947.

³⁷ D.O. 31 de diciembre de 1943.

³⁸ D.O. 31 de agosto de 1933.

³⁹ Abrogado. D.O. 14 de enero de 1988.

⁴⁰ D.O. 26 de diciembre de 1978.

⁴¹ La llamada justicia militar se conforma por dos principios básicos: una jurisdicción especial denominada "fuero militar" y un ordenamiento *ad hoc* que contemple las sanciones para conductas que violan la disciplina militar. Ambos principios se observan en el sistema normativo militar mexicano.

⁴² D.O. 11 de mayo de 1977.

- **Reglamento Interior de la Secretaría de Marina⁴³ y su Manual de Organización⁴⁴;**
- **Ley Orgánica de la Armada de México⁴⁵;**
- **Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Nacionales⁴⁶;**
- **Ley de Ascensos de la Armada de México; y,**
- **Ley de Recompensas de la misma⁴⁷.**

Mención aparte merecen los ordenamientos que regulan la educación castrense, sobresaliendo la **Ley que Crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea⁴⁸**, el **Reglamento de la Escuela Superior de Guerra⁴⁹** y el **Reglamento del Colegio de la Defensa Nacional⁵⁰**.

3. **Leves sobre seguridad social** que en su conjunto configuran un régimen de privilegio para los militares, toda vez que les brindan servicios de carácter diferenciado con respecto del resto de la población. La organización administrativa de estos servicios tiene un carácter complejo, que sólo se explica con la intención de preservar la lealtad militar a los

⁴³ D.O. 3 de marzo de 1989. Hubo dos reglamentos anteriores: 10 de mayo de 1977 y 11 de febrero de 1986.

⁴⁴ D.O. 15 de septiembre de 1988.

⁴⁵ D.O. 15 de enero de 1985.

⁴⁶ D.O. 7 de enero de 1956. Abroga a la del 11 de marzo de 1926.

⁴⁷ D.O. 14 de enero de 1985.

⁴⁸ D.O. 26 de diciembre de 1975.

⁴⁹ D.O. 13 de octubre de 1987. Abroga al del 24 de septiembre de 1960.

⁵⁰ D.O. 12 de abril de 1989.

"gobiernos de la Revolución"³¹.

Las leyes básicas de la seguridad social militar son

- La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas³² (ISSFAM), y
- La Ley Orgánica del Ejército Fuerza Aérea y Armada³³.

Con la creación del ISSFAM como organismo público descentralizado de la administración pública federal, se concentran bajo su tutela a los diversos organismos que en forma dispersa hasta entonces se encargaban de la seguridad social castrense que se encontraban en las propias unidades del mando del ejército, controladas predominantemente por los comandantes cuyas acciones, en cierto modo, se coordinaban por el Departamento de Servicios Sociales, creado en 1947 y que es sustituido, sin llegar a una real centralización de funciones, en 1962 por la Dirección General de Seguridad Social dependiente de la Sedena.

Algunos ordenamientos y organismos dispersos hasta antes de la creación del ISSFAM, y que fueron abrogados en 1976 son: Ley de Retiros y Pensiones Militares³⁴; Leyes de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas³⁵; creación del Fondo de Ahorro del Ejército³⁶; y de la Dirección de Pensiones Militares³⁷.

³¹ Cfr. Pérez Yarruhán, Gabriela, *La administración militar en México: el caso del ISSFAM*, El Colegio de México (mimeo.), 1989.

³² D.O. 29 de junio de 1976.

³³ D.O. 13 de enero de 1986. Abroga a la del 27 de diciembre de 1978.

³⁴ D.O. 30 de diciembre de 1955.

³⁵ *Ibid.*, y 30 de diciembre de 1961.

³⁶ D.O. 21 de enero de 1936. Deja de existir el 30 de diciembre de 1961.

³⁷ D.O. 31 de diciembre de 1955.

4. Por último, los tratados y convenciones internacionales, ya sea para el mantenimiento de la paz, o bien, de cooperación militar. Sin duda que de los primeros, los más destacados son la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia⁵⁸ así como la Carta de Organización de los Estados Americanos (OEA)⁵⁹.

México ha ratificado otros instrumentos que, por ser antes o después de la creación de la ONU y La OEA, no son menos importantes, entre los que podemos mencionar:

- **Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales**⁶⁰;
- **Convención Relativa al Rompimiento de las Hostilidades**⁶¹;
- **Tratado sobre Renuncia de la Guerra**⁶² (Pacto Briand-Kellog);
- **Convención sobre el Mantenimiento y Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz**⁶³;
- **Tratado Americano de Soluciones Pacíficas**⁶⁴ (Pacto de Bogotá); y,

⁵⁸ D.O. 17 de octubre de 1945.

⁵⁹ D.O. 13 de enero de 1949.

⁶⁰ D.O. 22, 24, 27 y 27 de enero de 1909.

⁶¹ D.O. 29 de enero, 1o. y 2 de febrero de 1910.

⁶² D.O. 24 de diciembre de 1929.

⁶³ D.O. 4 de marzo de 1938.

⁶⁴ D.O. 14 de enero de 1947. Deroga, con las reservas particulares de cada caso, al Tratado para Evitar y Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos (Tratado Gondra), de mayo de 1923; a la Convención General de Conciliación Interamericana, de enero de 1929; al Tratado General de Arbitraje Interamericano

- **Protocolo para la Solución de Controversias⁶⁵.**

En el mismo ámbito, pero refiriéndose a la **prohibición del uso de armas**, se pueden mencionar:

- **Protocolo relativo a la Prohibición del Uso en la Guerra de Gases Asfixiantes, Tóxicos o Similares o de Medios Bacteriológicos⁶⁶;**
- **Tratado por el que se Prohíben los ensayos con Armas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Ultraterrestre y Debajo del Agua⁶⁷;**
- **Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina⁶⁸ (Tratado de Tlatelolco);**
- **Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Tóxicas y sobre su Destrucción⁶⁹; y,**
- **Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del empleo de ciertas Armas que puedan considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados⁷⁰.**

y Protocolo de Arbitraje Progresivo, también de enero de 1929; al Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación (Pacto Saavedra-Lamas), de octubre de 1933; al Tratado relativo a la Prevención de Controversias, de 1936; y, al Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación, del mismo año.

⁶⁵ Este instrumento, a pesar de haber sido ratificado en 1968, no se publicó en el *Diario Oficial*, más sin embargo, su vigencia para nuestro país es a partir del 5 de mayo de 1971.

⁶⁶ *D.O.* 3 de agosto de 1932.

⁶⁷ *D.O.* 25 de febrero de 1964.

⁶⁸ *D.O.* 16 de diciembre de 1967.

⁶⁹ *D.O.* 12 de agosto de 1964.

⁷⁰ *D.O.* 4 de mayo de 1982.

Igualmente, México forma parte de otros instrumentos internacionales del llamado **Derecho de Guerra** y que comprende desde la Declaración del Empleo de Balas (1899) hasta el Protocolo de Ginebra para la Protección de Víctimas de Conflictos Armados (1977) y que no abordaremos con detalle en la presente exposición.

En materia de **defensa o cooperación militar**, nuestro país ha ratificado el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca⁷¹ (TIAR) de 1947, cuyo objetivo es conformar una fuerza militar regional considerando toda agresión a cualquier Estado americano para ser repelido por los países del resto del continente⁷².

Existe también un acuerdo militar con el vecino país del norte firmado en 1942 cuando se formó la **Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos** y que pretendió, en su momento, coordinar una defensa mutua contra las "fuerzas enemigas" (las naciones del Eje Berlín-Roma-Tokio) durante la Segunda Guerra Mundial⁷³, pero que mantiene su vigencia.

Este es el único instrumento formal de colaboración aceptado por nuestro país en la materia. Las fuerzas armadas mexicanas sostienen relaciones de intercambio y cooperación con otros países (en lo que respecta a licencias de fabricación de armas, capacitación y especialización, etc.) sin que ello signifique, por el momento, una dependencia estructural hacia el exterior con alguno de los países con los que mantiene tratos institucionales.

Sin embargo, debe señalarse la pretensión, a partir de la acelerada modernización de las fuerzas armadas motivada, en parte, por la emergencia de movimientos armados (Chiapas, 1994; y Guerrero, 1996), que exista un mayor involucramiento institucional de nuestro instituto armado

⁷¹ D.O. 13 de enero de 1949.

⁷² El TIAR resultó ser un instrumento de la potencia hemisférica (Estados Unidos) para intervenir militarmente en otros países del continente. Inútil fue el TIAR en el conflicto bélico entre Argentina y Gran Bretaña a principio de la década de 1980 cuando, incluso, los Estados Unidos asistieron militarmente al agresor extracontinental en lugar de apoyar a la nación americana.

⁷³ Cfr. Lozoya, *op.cit.* pp. 89-96.

con sus similares del resto del hemisferio, particularmente con el de Estados Unidos⁷⁴. Esta circunstancia, de igual modo, ha sido inducida en función de los intereses geoestratégicos norteamericanos en materia militar. Desde 1988 los Estados Unidos han seguido una política cuidadosa de acercamiento con las fuerzas armadas mexicanas, lo que ha rendido ciertos resultados a la luz de observar cierta disposición, también cauta, al aceptar una creciente ayuda militar de su vecino del norte⁷⁵.

En el ámbito normativo militar es preciso señalar que la historia reciente de nuestro país y el papel relevante que, desde enero de 1994, han jugado las fuerzas armadas, ha motivado al legislador a llevar a cabo una necesaria actualización de las leyes castrenses. Hacia el final de 1995, el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) sometió a consideración del Congreso de la Unión, un conjunto de cambios a ordenamientos como son la Ley de Disciplina del Ejército y Armada Nacionales⁷⁶ y la Ley Orgánica de la Armada de México⁷⁷.

Además de la actualización terminológica legal, se destaca la prohibición expresa y "estricta" para todo militar en activo de "*inmiscuirse en asuntos políticos, directa o indirectamente*" (subrayado nuestro)⁷⁸, con lo que se pretende reforzar la neutralidad política del instituto armado. Este conjunto de ordenamientos, junto con otros que no se mencionaron, forman parte del sistema normativo militar mexicano y nos aproxima a la complejidad del comportamiento legal (el "deber ser") de la institución armada.

⁷⁴ Ello lo demuestran tanto los encuentros bilaterales que en los últimos años han sostenido los titulares castrenses de México y los Estados Unidos, así como las llamadas Reuniones Ministeriales de Defensa Hemisférica (Julio, 1995; y Octubre, 1996) a las que nuestro país asiste como observador, enviando a un representante diplomático de primer nivel.

⁷⁵ Cfr. Cope, John A., "En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del Siglo XXI" en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo Veintiuno, México, 1997, pp. 253-262.

⁷⁶ De hecho, esta cambio de denominación con la reforma aprobada, quedando como Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanas, puesto que la Armada tiene estructurado su cuerpo legal en forma separada. D.O. 11 de diciembre de 1995.

⁷⁷ D.O. 12 de diciembre de 1995.

⁷⁸ Art. 17 de la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. *op. cit.*

2.3 EL EJÉRCITO Y LA DEFENSA NACIONAL

Para concluir este apartado nos referiremos a la estructura estratégica que se ha configurado en torno a la **Doctrina de guerra** asumida por las Fuerzas Armadas de nuestro país y que se ha definido a través de los llamados **Planes de Defensa Nacional (DN)**.

La principal característica de esta doctrina de guerra es la **defensa** y responde a criterios tanto históricos⁷⁹ como geopolíticos⁸⁰, cuya tesis primaria dispone que en caso de una agresión externa, la respuesta implicaría la conjunción de las fuerzas armadas regulares con los sectores armados (se trata del llamado "frente armado popular" antes mencionado) para derrotar y expulsar al "invasor". Por lo tanto, es claro que la configuración del instituto armado del país dirigirá en tiempo de paz acciones tendientes a la preservación del orden interno y no para emprender acciones militares hacia el exterior⁸¹.

La doctrina de guerra mexicana se manifiesta por medio de tres planes generales:

Plan de Defensa Nacional I (DN I). Sostiene la defensa contra un agresor externo; su hipótesis primaria se basa en el empleo conjunto de fuerzas regulares e irregulares para emprender una extensa e intensa guerra de guerrillas en las zonas ocupadas y haciendo frente al enemigo invasor y, finalmente, expulsarlo.

⁷⁹ Antecedente que han perfilado a nuestro país como nación donde se destacan las guerras desventajosas con los Estados Unidos y la Intervención Francesa. Cfr. Piñeyro, José Luis, "Fuerzas Armadas y Modernización Militar" en Augusto Varas (coord.), *La Autonomía Militar en América Latina, Nueva Sociedad*, Caracas, 1988, p. 272.

⁸⁰ Estos criterios se analizan en el último capítulo de la presente tesis.

⁸¹ Aunque esta posición pareció estar sufriendo un drástico viraje en el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari al manifestar su disposición de enviar tropas a la zona de conflicto en el Golfo Pérsico (verano, 1990) de acuerdo con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Plan de Defensa Nacional II (DN II). Contempla la confrontación a una amenaza originada internamente y que atente contra el poder y las instituciones legalmente constituidas. Considerando la desproporción numérica entre las fuerzas armadas regulares (casi 200 mil efectivos) contra la población del país (más de 80 millones), la extensión del territorio mexicano, así como una sobrada tradición de lucha y resistencia de las masas populares (urbana y rural) en ciertas regiones, este plan es concebido para que, en un brevísimo lapso temporal, se localice, controle y, sobre todo, aisle el foco de subversión impidiendo así su propagación a otras zonas del país, evitando que el conflicto crezca a niveles en que ya no sea posible sofocar la insurrección. Este plan, debe recalcar, comprende la acción inmediata para controlar y/o reprimir la insurgencia civil, sea ésta sólo de resistencia pasiva, o bien, armada⁸².

Plan de Defensa Nacional III (DN III). Pensado para el "auxilio a la población en caso de desastre" humano o natural, su función es ayudar a la población ante catástrofes así como el de evitar acciones delictivas en tales escenarios.

El valor fundamental de este plan es preservar y fortalecer a toda costa la supuesta vinculación ejército-pueblo, misma que se refuerza constantemente con las llamadas acciones civiles (asistencia médica, distribución de alimentos y agua, servicios, etc.) que las fuerzas armadas realizan en zonas particularmente deprimidas o marginadas de los beneficios sociales del Estado. Se trata, pues, de estimular favorablemente la estrategia concebida de frente armado popular en la hipótesis que contempla el DN I.

⁸² Para ello se dispone de capacidad para la eficiente transportación de equipo bélico y tropas de élite, así como de una red segura de abastecimiento. Piñeyro, José Luis, "Fuerzas...", *cit.* p. 273. Durante la década de 1970, el ejército tuvo una intervención relevante en acciones contra la guerrilla rural y urbana. De hecho, se considera que de ahí se forjó su más alta especialización en este tipo de lucha en la que también participaron autoridades civiles con la ayuda de los servicios de la inteligencia norteamericana. --"El profesional ejército...", *cit.* pp. 70-156. Fue ese periodo (que dicho sea de paso, continúa sin estudiarse plenamente) en que las fuerzas del aparato represivo del Estado libraron contra la población su particular y selectiva guerra sucia negando su propios instrumentos jurídicos de legitimidad con los que pretenden salvaguardar las instituciones, *cf.* -- "Ejército...", *cit.*; Bolls, Guillermo. "Los militares...", *cit.* pp. 115-145; Avilés Fabila, René, "Dramatis Personae" en *El Buho de Excelsior*, 26 de agosto de 1990.

En la década de los ochenta se observa un cambio en la determinación del peligro que merezca la acción de las fuerzas armadas, esta vez no contra la subversión interna sino en la lucha contra el narcotráfico. Esta nueva orientación es influenciada por los intereses hemisféricos de los Estados Unidos bajo la administración Reagan (1980-1988), que condicionó la ayuda económica a varios países latinoamericanos, incluyendo el nuestro, a cambio de un mayor involucramiento de las fuerzas castrenses de dichos países en la lucha antinarcóticos⁸³.

Pese a que este problema ha adquirido el rango de interés de seguridad nacional⁸⁴, debe advertirse que las fuerzas armadas han asumido, en principio, otras funciones que son de naturaleza policiaca y se alejan gradualmente de las que le son conaturales de acuerdo a la Constitución y las leyes respectivas que rigen su comportamiento⁸⁵.

Igualmente destaca el hecho que las acciones militares en esta materia no han estado exentas de arbitrariedades⁸⁶ y de una gradual y marcada corrupción⁸⁷, que niegan el Estado de Derecho y afectan la integridad de las poblaciones de comunidades rurales y urbanas, en las zonas del país

⁸³ Cfr. Goodman, Louis W., y Johanna S. R. Mendelson, "The Threat of New Missions: Latin American Militaries and the Drug War" en Goodman, Louis W., Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (eds.), *The Military and Democracy: The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington Books, Mass., 1990, pp. 189-195.

⁸⁴ Especialmente a raíz del asesinato en nuestro territorio de un agente de inteligencia norteamericano perteneciente a la *Drug Enforcement Agency (DEA)* por narcotraficantes con la complicidad de autoridades mexicanas en 1985 y cuyas consecuencias aún no dejan de manifestarse en nuestra relación bilateral con dicho país pese al tiempo transcurrido y a las acciones emprendidas por ambos países para castigar a los culpables y que ha sido motivo de no pocas fricciones diplomáticas. Cfr. Toro, María Celia. "México Estados y Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo Veintiuno, México, 1990, pp. 374-385.

⁸⁵ En la administración del presidente Ernesto Zedillo se observa una creciente participación de elementos militares, tanto en las funciones primarias de seguridad pública (p.ej., en los mandos policiales del Distrito Federal desde junio de 1996) como en la lucha contra el narcotráfico y a dentro de posiciones civiles correspondientes a la Procuraduría General de la República.

⁸⁶ Cfr. Ortiz Pinchetti, Francisco (et.al.), *La Operación Cóndor*, CISA, Proceso, México, 1981.

⁸⁷ La renuncia del titular de una dependencia castrense, que no acontece desde la gestión del presidente Adolfo Ruiz Cortínez, de Marina, corresponde a este fenómeno que combina la negligencia profesional y la corrupción relacionada con el tráfico de estupefacientes. *Proceso*, n. 716, 23 de julio de 1990.

donde se registra presumiblemente la actividad del narcotráfico y la guerrilla.

2.4 CORRELACIÓN CIVILES-MILITARES

En este apartado abordaremos brevemente el proceso de profesionalización militar²⁴ que ha observado nuestro instituto armado y su gradual sumisión al control civil de las instituciones que surgieron en el Estado moderno mexicano, lo que permite una visión más clara sobre su comportamiento durante las últimas cuatro décadas.

El presidente Álvaro Obregón (1920-1924) inicia el desarrollo de la tecnificación de los cuadros de oficiales de las fuerzas armadas a un ritmo relativamente rápido. Es necesario acotar que, históricamente los militares habían desempeñado un papel importante en el sistema político y, de hecho, las instituciones castrenses fueron la principal fuente de líderes políticos entre 1860 y 1930 aproximadamente.

A partir de entonces se ha redefinido el papel de los militares a través de un complejo de acciones que abarcan principalmente a los centros educativos castrenses. El mismo Obregón funda la Escuela Superior de Guerra y la autoridad a cargo de las fuerzas armadas cambia en 1939 cuando se deroga el Decreto Constitucional de 1821 que establecía el Ministerio de Guerra y Marina, dando paso a la creación de dos nuevas entidades públicas: la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina.

²⁴ Entendemos a la profesionalización como un proceso histórico de racionalidad de la organización militar en su conjunto y su configuración paulatina como institución social, o bien, como el proceso de socialización de los cuadros militares y su consolidación como grupo social diferenciado. Cfr. Abrahamson, Bengt, *Military Professionalization and Political Power*, Sage, Beverly Hills, 1972; establece una distinción entre la profesionalización como proceso histórico y como socialización organizativa, lo que posibilita una mejor comprensión de los requisitos que necesita el control civil para alcanzar eficacia; Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil Military Relations*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1957; argumenta la vinculación causal entre la profesionalización y la profesionalidad; Janowitz, Morris, *The Professional Soldier*, Free Press, Nueva York, 1971; cuestiona el vínculo entre profesionalización y profesionalidad destacando que la primera fomenta las pretensiones de autonomía castrense en la medida en que desarrolla la cohesión social de sus cuadros.

La política emprendida por Álvaro Obregón y continuada por Plutarco Elías Calles, como "Jefe Máximo", para despolitizar al ejército puede describirse en tres grandes acciones fundamentales:

- a) Eliminación de generales y oficiales opuestos a la clase política dominante en el gobierno;
- b) Redefinición del sistema educativo y el adoctrinamiento de los nuevos oficiales a fin de generar una nueva lealtad castrense; y,
- c) La creación de un organismo político común.

Tanto Lázaro Cárdenas como Manuel Ávila Camacho, con sus respectivas características, dieron continuidad a esta estrategia de largo plazo iniciada años atrás, consolidando así la sujeción de los cuerpos armados.

Con Miguel Alemán en la presidencia (representando en retorno a la ciudadanía en el poder), se persiste en la combinación peculiar de recompensar política y materialmente a los militares por su sumisión a las instituciones emanadas de la revolución: se trata de un sistema de **transacción clientelista**⁹⁹.

Este juego sutil de recompensas consistió en la asignación de cargos públicos fuera del instituto armado y dentro de dependencias del Ejecutivo federal, o bien, en puestos de elección popular tales como gubernaturas, senadurías o diputaciones y también ocupando posiciones importantes dentro del "sistema" político como la jefatura del partido oficial, por mencionar un ejemplo evidente.

También este fenómeno estuvo acompañado de políticas con un carácter eminentemente institucional, como lo es la procuración diferenciada de los servicios sociales y asistenciales para los sectores castrenses⁹⁹. Desde nuestra perspectiva, esta situación marcó la tendencia de un

⁹⁹ Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, Siglo Veintiuno, México, 1984. p. 231.

⁹⁹ Para advertir esto, no hace falta más que una revisión somera de las disposiciones en la materia: Ley de

señalado aislamiento de estos sectores con el resto de la sociedad civil, situación que algunos analistas califican como el inicio de un proceso de autonomización de las fuerzas armadas⁹¹.

Este largo proceso de transformación a través de las instituciones educativas castrenses, desde la Escuela Superior de Guerra (1932) hasta el Colegio de la Defensa Nacional (1981)⁹², ha permitido hacer conscientes a las fuerzas armadas de su papel instrumental en cuanto a subordinación política⁹³ al liderazgo civil del "sistema" del que forman parte. Igualmente, se observa un cierto equilibrio de relativa permanencia entre factores como capacitación e instrumentalidad política, lo que ha reforzado la estabilidad de los regímenes posrevolucionarios, particularmente desde 1946 a la fecha.

El **adoctrinamiento militar** se ajusta con tres elementos básicos:

- a) Normatividad sobre su comportamiento profesional, lo que implica asumir valores propios que garanticen su sometimiento, p.ej., el Código de Justicia Militar⁹⁴;
- b) Conceptos estratégicos previamente establecidos que introducen la predisposición a percibir la *amenaza* y a describir al *enemigo*. Prueba de esto lo constituyen algunas publicaciones militares de especialización para oficiales como el llamado "Manual para el control de desórdenes civiles", editado por la misma Sedena; y,

retiros y pensiones militares: Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (D.O. 30 de diciembre de 1955). Estas fueron abrogadas por la Ley del ISSFAM de 1976. Véase también las leyes de ascensos y recompensas (D.O. 11 de marzo de 1926), que son sustituidas por la de la Armada de la misma materia en 1985, así como la del Ejército y Fuerza Aérea de 1956 (cuyas fechas ya han sido referidas anteriormente).

⁹¹ Varas, Augusto (coord.), *op.cit.* pp. 27 y 28.

⁹² Sin olvidar a la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea creada en 1975.

⁹³ Adoptando los criterios señalados en Bengt Abrahamsson. "The Military Profession and Political Power: Resources and their Mobilization" en Abrahamsson, Bengt, *op.cit.* pp. 140-150; Huntington, Samuel P., "Poder, Ideología y Profesionalidad: las relaciones civiles militares en teoría" en Rafael Bañón y José Antonio Ochoa, *op.cit.* pp. 235-253.

⁹⁴ D.O. 31 de agosto de 1933.

- c) **Objetivos políticos deducidos de su propio concepto de seguridad nacional⁹⁵, lo que en términos reales tiende a traducirse en resguardar la conservación del régimen.**

El comportamiento militar dentro del contexto político mexicano resulta más que complejo, al considerar factores como la extracción social, que en el caso del ejército es de clase media o popular, tendencia propia de Estados relativamente jóvenes. La inconveniencia de este patrón radica en una posible disminución de la estima social de la profesión militar.

Ideológicamente existe en las fuerzas armadas un marcado sentido nacionalista y de identidad cultural con rasgos mal disimulados de xenofobia, lo mismo que una imagen idealizada que se funda en el mito de la anticorrupción y la antidecadencia, *per se*, del soldado mexicano. Así se explica, en buena parte, que el tema del ejército sea considerado todavía como tabú por algunos sectores de la sociedad y de las clases políticas dominantes.

Esto conlleva a un alineamiento antipolítico, propio del pensamiento tecnocrático militar y con una predisposición tradicionalmente hostil hacia sectores sociales y políticos disidentes. En un ejército mexicano crecientemente profesional, aún se observa una ideología superficial en la que el militar ha sido objeto, no sujeto, de una formación que se ocupa más de crear y reforzar un sentido de identidad (diferenciado de su entorno social), que de estimular la autocrítica de la institución.

Ésta, consideramos, es una de las razones que explican el exagerado mutismo al interior y al exterior de las fuerzas armadas, empeñadas en fortalecer una imagen apolítica y mostrando poca disposición, más allá del discurso institucional, para comprender integralmente la realidad social, política y económica del país.

⁹⁵ Parte de esta concepción se comprende en los contenidos de los planes de defensa nacional (DN) I, II y III. En 1980, el entonces secretario de la Defensa Nacional, Félix Galván López, definía a la seguridad nacional como el "mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas del país" (subrayado nuestro). *Proceso*, n. 203, 22 de septiembre de 1980.

Una vez consolidado el proyecto político del grupo en el poder y disponiendo al país para "un nuevo desarrollo", el ejército mexicano ha desempeñado funciones estrictamente represivas, acatando órdenes del mando civil al que está subordinado, contra **movimientos sociales de carácter urbano** que requerían soluciones eminentemente políticas:

- En 1949 perpetra un asesinato colectivo de estudiantes de la Universidad Nicolaita en Michoacán;
- En 1956 ocupan las instalaciones del Instituto Politécnico Nacional;
- En 1958 reprime la insurgencia civil contra el cacicazgo local de San Luis Potosí;
- Entre 1958 y 1959 participa activamente en la desarticulación violenta de los Movimientos de telegrafistas y ferrocarrileros;
- En 1960 ocupa la Escuela Nacional de Maestros;
- En 1966 ocupa también la Universidad de Morelia;
- En 1967 interviene en la huelga estudiantil de la Universidad de Sonora; y,
- En 1968 su intervención ocupa un primer plano para contener las manifestaciones del movimiento estudiantil-popular de ese año y que culmina el 2 de octubre con la matanza masiva e indiscriminada de estudiantes y civiles en la Plaza de las Tres Culturas de Tlatelolco¹⁰.

Tratándose de **conflictos rurales**, que degeneraron en incipientes movimientos guerrilleros, cabe

¹⁰ En lo que podría considerarse la versión militar de la matanza de Tlatelolco, quien fuera en ese entonces secretario de la Defensa Nacional, General Marcelino García Barragán, afirmó que "el ejército fué agredido" y, pese a descalificar la legitimidad de las causas del movimiento estudiantil-popular, reconoce que los hechos ocurridos el 2 de octubre de 1968 o se comparan con otras matanzas históricas (que se han dado en llamar crímenes de Estado) como la de Tlaxcaltongo (1920) ni la de Huiztilac (1927), ya que entonces, según señaló, "no se mató a tanta gente inocente". *Proceso*, n. 104, 30 de noviembre de 1978. Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), presidente de la República en esa fecha, representa a nuestro juicio la formación más acabada del "gobernante" que en aras de los "más caros valores de la Patria mexicana", protege al "sistema" recurriendo al fácil expediente de la represión, justificada en todo momento en función de que las posiciones de poder político-económicas se sienten amenazadas por una "conjura" nacional o extranjera. *Proceso*, n. 105, 6 de diciembre de 1978 y n. 455, 22 de julio de 1985.

mencionar el uso de la acción militar contra las demandas agrarias de Rubén Jaramillo en Morelos y que concluye con su ilegal arresto y brutal asesinato junto con su familia en 1962; en 1965 el ejército resiste en Chihuahua el asalto al cuartel Madera por militantes guerrilleros quienes, finalmente, son acribillados y denostados públicamente como simples bandoleros; en 1967 el ejército es responsable de la matanza colectiva de civiles desarmados en un mitin magisterial en Atoyac, Guerrero, lo que da origen al movimiento guerrillero del profesor rural Lucio Cabañas Barrientos con el denominado Partido de los Pobres (PDLP) y su Brigada de Ajusticiamiento y que termina con su asesinato a mediados de la década de 1970; la misma suerte corrió la guerrilla de Génao Vázquez a principios de la misma década.

El fenómeno de la **guerrilla urbana** en nuestro país⁹⁷ se manifestó públicamente a través del "desván desdefioso de la nota roja" (según palabras de Carlos Monsiváis) durante la década de los años setenta, sobre todo luego de aquella segunda matanza estudiantil perpetrada por efectivos paramilitares el jueves de Corpus de 1971. Contra ésta, el Estado mexicano llevó a cabo su propia **guerra sucia**, un tanto cuanto diferenciada de las que llevaron a cabo las dictaduras militares latinoamericanas del Cono Sur, donde las fuerzas castrenses tuvieron un papel preponderante, junto con fuerzas policiales y parapoliciales, en la supresión física de los opositores al gobierno, fueran o no miembros de un grupo subversivo levantado en armas⁹⁸.

⁹⁷ No podemos soslayar en nuestro estudio el desdén con que han caracterizado a estos movimientos armados, rurales y urbanos, la mayoría de los analistas, nacionales y extranjeros, que han abordado el tema del ejército mexicano y que se refieren al guerrillero como fenómeno poco importante, o bien, se le descalifica *a priori* al señalar a sus líderes e integrantes como "bandidos sociales". Consideramos necesaria una revelación objetiva y crítica de este fenómeno en donde la acción de las fuerzas armadas así como de otras corporaciones estatales se expliquen plenamente como no ha ocurrido hasta el momento.

⁹⁸ La opinión pública nacional e internacional dio cuenta del hecho de que un miembro activo del ejército, perteneciente a sus fuerzas de élite, participaba en ejecuciones sumarias de civiles en las mismas instalaciones militares y que decidió desertar y buscar protección en un país extranjero (en Canadá donde, luego de un difícil proceso, se le concedió en calidad de refugiado puesto que ahí no se reconoce la institución del "asilo político" que fue demandada inicialmente por el desertor), justificando su decisión al señalar que "no es trabajo de un militar detener y ejecutar civiles", *Proceso*, n. 598, 18 de abril de 1988; este singular incidente muestra el papel del ejército como instrumento supresor de opositores al régimen. Cfr. *Amnistía Internacional, Informes 1988 y 1989*, EDAI, Madrid, pp. 156-158 y 158-160, respectivamente.

Los elementos de nuestro instituto armado han sido utilizados también en jornadas electorales con una doble función, una de tipo meramente policial para preservar el orden, y otra de tipo político, ya sea para contribuir activamente en triunfos fraudulentos a favor del partido oficial (p.ej., al organizar brigadas volantes de votantes con elementos de las fuerzas armadas, particularmente en zonas rurales abundan testimonios en este sentido), o bien, para sofocar el descontento de electores que han decidido defender su voto al considerar que se cometió fraude por parte del gobierno a favor de su partido⁹⁹.

Este es un fenómeno que se denunció con mayor frecuencia a partir que hubo una participación más activa de la sociedad civil, tanto en los procesos electorales como en su pretensión, aún insatisfecha, de intervenir en las decisiones que le atañen política y económicamente.

En efecto, la mayor participación de la llamada sociedad civil está contribuyendo a matizar y aún detener las acciones de fuerza por parte del gobierno. En Chiapas esta participación fue determinante para que el gobierno federal buscara llegar a una pacificación negociada con los rebeldes armados. De igual modo, la acción de los llamados Organismos No Gubernamentales (ONG's) han contribuido a limitar, por medio de la denuncia frecuente, las arbitrariedades que se cometen desde el poder público que se ejerce las más de las veces al margen de la ley.

En este sentido, puede estimarse que hay un desempeño creciente en el papel del ejército que va más allá de la mera preservación del orden interno, en situaciones que bien pueden requerir la presencia o la acción de los cuerpos policíacos legalmente establecidos¹⁰⁰.

⁹⁹

La presencia del ejército y otras fuerzas castrenses en este sentido fue frecuente durante la década de 1980, tratándose de procesos relevantes como lo son comicios federales, o bien, otros de carácter meramente local y hasta los municipales, pero considerados por el grupo en el poder igual de trascendentes, p.ej., por mencionar algunos, Chihuahua, 1985; las elecciones presidenciales de 1988; Michoacán, 1989 y 1992; Guerrero, 1990; los comicios federales de 1991 así como en el periodo postelectoral de Michoacán (elección de gobernador) de 1992.

¹⁰⁰

Cfr. Amnistía Internacional, *Informe 95*, EDAI, Madrid, 1995, pp. 219-222; *Violaciones de los Derechos Humanos en México: El reto de los noventa*, EDAI, Madrid, 1995.

La razón detrás de esta circunstancia radica en el hecho de recurrir a la profesionalidad y a la lealtad militar en escenarios que impliquen un grave riesgo, no para el Estado, sino para el sistema político. De igual modo, se destaca el papel de las fuerzas armadas en otras funciones al intervenir en las campañas contra la producción y el tráfico de estupefacientes.

A más de una década de haberse intensificado este desempeño militar se observan, sin embargo, graves fisuras en su estructura organizativa y operativa: su actuación se ha caracterizado, al igual que el de los organismos policiales locales y federales, por un desdén manifiesto a la legalidad constitucional y un desprecio al respeto de los derechos humanos, lo que provoca un singular distanciamiento de la población civil, particularmente de aquella que se ve afectada por su presencia y acción.

Igualmente, hay que reiterarlo, algunos miembros castrenses se sometieron a la corrupción proveniente del narcotráfico. No han sido pocos los elementos que se han sancionado o que se han visto señalados suspicazmente como parte de esta actividad ilegal, de una u otra manera, desde el soldado raso hasta las más altas jerarquías militares¹⁰¹.

Lo anterior, sin duda, tiende a desmitificar contundentemente aquellos valores que proyectan la imagen de un instituto armado nacionalista e incorruptible, dispuesto a servir a los más altos intereses de la patria.

Otro efecto del levantamiento armado de enero de 1994 fue la reformulación de ciertas tareas castrenses relevantes, tanto en términos doctrinales como en la definición de nuevas estrategias de combate para hacer frente a situaciones de riesgo en condiciones que antes, o bien no estaban

¹⁰¹ Existe un enorme y cómplice silencio oficial al respecto. Sin embargo, esta permeabilidad de la corrupción ha llegado a las esferas más altas no sólo de la jerarquía militar sino de la clase política que detenta el poder. Durante el proceso judicial en contra de quienes participaron en el asesinato del agente norteamericano antidrogas, Enrique Cámara, se involucró al titular de la Secretaría de la Defensa Nacional en estas actividades ilegales. De igual modo, personal militar ha sido señalado formando parte y prestando ayuda a los llamados cárteles del narcotráfico, *El Financiero*, 2 de octubre de 1996.

contempladas, o no funcionaron adecuadamente¹⁰².

La presencia militar se mantiene constante desde hace dos décadas como factor de estabilidad y que, si bien es secundaria¹⁰³, ello no implica que tenga un papel menos decisivo en la conservación del sistema.

El carácter instrumental de las fuerzas armadas en México tiene, efectivamente, una connotación subordinada pero no al Estado (como sucedería en un régimen democrático pleno), sino más bien al sistema¹⁰⁴ político mexicano.

Si bien es cierto que el ejército es el sustento último del sistema¹⁰⁵, también lo es el hecho que se ha recurrido a él y demás sectores castrenses a la menor provocación, siempre que el grupo gobernante percibe alguna amenaza grave a su posición como detentador de su poder económico y político del país. Es esta función preponderante dentro del régimen político lo que genera la permisividad que distorsiona las funciones militares: es quizá, como lo señaló el escritor Juan

¹⁰² Cfr. Wager, Stephen & Donald E. Schulz, *The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for Civil Military Relations and the Future of Mexico*, U.S. Army College, Washington, 1995.

¹⁰³ Pellicer de Brody, Olga, "La seguridad nacional en México" en *Cuadernos Políticos*, n. 27, enero-marzo 1981, Era, México, p. 32; cfr. Lozoya, Jorge A., *op.cit.*, p. 126.

¹⁰⁴ Nos referimos al conjunto de instituciones públicas y privadas que cumplen las funciones de dominación y dirección política y administración social así como al personal de mando que las sostiene y utiliza. Cfr. Camacho Solís, Manuel, *op. cit.*

¹⁰⁵ Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989, pp. 296, 308; Camacho, Manuel, *op.cit.*

CAPÍTULO III

POLÍTICAS DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

3.1 SEGURIDAD NACIONAL Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Hasta ahora hemos considerado los criterios del concepto tradicional de la seguridad nacional en el que el gobierno, como ente estatal, asume el papel de resguardarla en tanto se protegen los "intereses nacionales" siendo que las amenazas principales a éstos provienen del exterior¹.

Los elementos de un perfil objetivo del concepto de seguridad nacional se aportan desde el acotamiento de algunos términos. En este sentido la perspectiva tradicional, considerando al Estado como agente de su seguridad, llega a equipararla con la nacional: la sociedad se subsume en el concepto de Estado².

Igualmente, se limita parte del concepto al identificar, al margen de posiciones ideológicas, los intereses nacionales o del Estado-Nación³:

- a) Integridad territorial
- b) Bienestar económico

¹ Rockwell, Richard C., "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (comp.) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. Siglo Veintiuno, México, 1990. pp. 43-68.

² Los Estados periféricos comúnmente manipulan sus políticas de seguridad (interna) y relaciones externas para justificar su acción hacia el seno de sus sociedades. Cfr. Moss, Richard H., "The limits of policy: An investigation of the spiral model, the deterrence model and miscalculation in U.S. Third World relations", tesis doctoral, Princeton University, 1987: referido por Rockwell, *op.cit.*

³ Cfr. Nuechterlein, Donald E., "The concept of national interest: A time for new approaches" en *Orbis*, primavera 1979, pp. 73-93.

- c) Preservación de un orden mundial política y económicamente estable
- d) Protección de valores colectivos considerados válidos universalmente, p.ej., los derechos humanos

De esta manera, en el caso concreto del Estado mexicano encontramos que las políticas que pudieran aproximarse en el contexto de la seguridad nacional, en la práctica más bien corresponden estrictamente a la seguridad interior.

La determinación no sólo de una política sino de una estrategia de seguridad nacional obliga a consideraciones sobre lo que se conoce como **Estado de Derecho**, es decir en términos llanos, el sometimiento irrestricto de una sociedad (porque ésta así lo determina) y su gobierno, al imperio de la ley.

Atendiendo limitadamente al concepto kelseniano que todo orden jurídico, *per se*, implica un Estado de Derecho⁴, es necesario señalar la diferenciación formal y material del concepto. En el primer aspecto se hace especial énfasis a la hipótesis que el derecho, en tanto legal y legítimo, debe ser obedecido. Más concretamente: todos los actos jurídicos deben conformarse de acuerdo al orden constitucional establecido.

Desde el punto de vista material, si bien esta noción parte del respeto al principio de legalidad, ésta sin embargo debe estar legitimada⁵, es decir, acorde con los valores de justicia y seguridad (en su concepción más amplia: jurídica, política, económica y social) a los que sirve o debe servir el derecho.

⁴ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4a.ed., UNAM, México, 1988, pp. 215-246.

⁵ Para efectos de esta parte del análisis nos limitamos a considerar el criterio "autorreferencial" de un sistema (social) en tanto que las decisiones del poder (político) se toman dentro de los límites del procedimiento cuya existencia descansa sobre valores compartidos. Cfr. Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, Alianza Editorial, México, 1991.

De algún modo abordaremos brevemente estas condiciones en relación a nuestro país. Entre las principales condiciones suficientes y necesarias del Estado de Derecho destacan las siguientes:

1. Abstención de la actividad del Poder Ejecutivo en la esfera de los **derechos subjetivos** (Jellinek) de los ciudadanos.
2. Separación de poderes o del poder estatal: ejecutivo, legislativo y judicial.
3. Control efectivo (judicial y/o legislativo) sobre la legalidad de la acción administrativa.

El primer enunciado del artículo 49 constitucional establece que el "Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". De este modo, y como fórmula textual, nuestra Constitución consagra una división de poderes de carácter flexible que más bien se señala como coordinación de los mismos*.

El ámbito formal establece la colaboración⁷ entre las distintas facetas del llamado "Supremo Poder de la Federación", dos o tres de estas manifestaciones contribuyen en determinadas funciones o facultades de las que señala la misma Constitución (p. ej., el proceso legislativo).

La división de poderes así entendida, también es caracterizada —junto con el federalismo y el juicio de amparo— como una de las decisiones fundamentales (formales) y cuya fórmula liberal se considera falsa por el tratadista Jorge Carpizo toda vez que, generalmente uno de los órganos estatales, en este caso el Ejecutivo, reduce a los otros a la subordinación*.

* Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 24a.ed., Porrúa, México, 1990, p. 219.

⁷ No confusión. Este principio constitucional contempla casos excepcionales en el que se permite la intromisión en conductas propias de otro órgano, específicamente cuando al Ejecutivo Federal se le faculta legislar en situaciones de emergencia (artículo 29), en materia hacendaria (artículo 131), la denominada "facultad reglamentaria" (fracción I del artículo 89) y, en tratándose de medidas sanitarias. Carpizo, Jorge, "Derecho Constitucional" en *Introducción al Derecho Mexicano*, T.I., 2a.ed., La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM, México, 1983, pp. 129, 130.

* *Ibid.* pp. 285-294. Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 4a.ed., Siglo Veintiuno, México, 1984, pp. 82-98.

* Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5a.ed., UNAM, México, 1982, pp. 201-203.

El texto constitucional previó, dada la génesis y desarrollo del Estado mexicano tal y como lo conocemos, una institución presidencial "dotada de poderes de excepción, capaz de realizar las reformas revolucionarias" instaurando y/o modificando el denominado "sistema de relaciones de propiedad", así como tutelar el orden de la relación capital-trabajo; de este modo se conforma una presidencia con poderes a la vez tanto de excepción como permanentes¹⁰.

El propio orden constitucional engendra así un poder presidencial que gradualmente avasalla y vicia las aspiraciones republicanas de la nación: hace nugatorio nuestro sistema federal¹¹ experimentando, en los hechos, desde 1828 un centralismo a veces matizado y también, en no pocas ocasiones, exacerbado¹².

En la forma de gobierno que observa México, la presidencia no es una figura sino una institución omnipresente¹³ y (casi) omnipotente, tanto que se le llega a comparar como a la de un monarca europeo del siglo XVIII, quien más que guiar los destinos del país los determina¹⁴.

¹⁰ Córdova, Arnaldo, "Nocturno de la democracia mexicana" en *Nexus* n.98, febrero 1986, pp. 17-26.

¹¹ Sobre las características del Estado Federal véase Carpizo, Jorge, *La Constitución... cit.*, pp. 238-241.

¹² "Los gobernadores generalmente son designados por la voluntad del Presidente de la República o por la oligarquía en el poder, a su vez los gobernadores son verdaderos reyecitos en sus estados. Respecto a la representación que los estados envían al Congreso de la Unión (senadores y diputados), el método de su elección no varía..." *Ibid.*, p. 250. La lista de casos ejemplificativos de esta realidad resulta tan abrumadora como extensa, no sólo por su número sino por las variadas formas en que el poder presidencial se impone como única verdad existente en México: ora se promueve la desaparición de poderes de un estado federado, ora se instruye el juicio político (que sólo procede con la venia del Ejecutivo), ora se dan interinatos en las gubernaturas, etc. Tan sólo en la primera mitad de la administración de Carlos Salinas de Gortari se han removido por diversas causas y en variadas formas a más de un tercio de los gobernadores (electos o en funciones).

¹³ Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 14a.ed., Era, México, 1985, p. 57.

¹⁴ Carpizo, Jorge, *La Constitución... cit.*, pp. 285-295. Este mismo tratadista concluye que "su poder (presidencial) es tan grande que muy pocos hombres se atreven a oponerse a sus mandatos". Para conocer el sustento de su afirmación, basta con señalar que es el presidente quien determina las formas y contenidos en materia agraria, internacional, laboral, educativa, minera, petrolera, energía eléctrica, hacienda pública, política monetaria y crediticia, seguridad social y culto religioso; es el jefe del ejército y de su partido (el Revolucionario Institucional); nombra, directa o indirectamente, a todo el personal político, diplomático, judicial y militar más relevante del país; ejerce el monopolio de la acción penal, decide en las

Por otra parte, existe un ámbito en el que la ciudadanía, sin más que su propia y simple percepción, puede advertir la existencia de lo que se pretende como Estado de Derecho. Se trata de aquellos principios relacionados con la libertad, dignidad e igualdad de las personas, consideradas en lo individual o como grupo social; y que, por su reconocimiento y conquista histórica gradual, tienden a considerarse inviolables: los **derechos humanos**".

Nuestro orden constitucional consagra tales derechos. En lo individual abarcan las llamadas garantías de igualdad, de libertad y de seguridad jurídica. En lo social abarcan materias como el régimen patrimonial, el laboral, el familiar y el derecho a la información".

Sin embargo, las particularidades del sistema político mexicano, desde el origen y fortalecimiento de un Estado marcadamente autoritario", han imposibilitado la vigencia plena de los derechos humanos y que, de vez en vez, ponen en entredicho su legitimidad no sólo ante la población sino frente a la comunidad internacional pese a los esfuerzos crecientes del régimen por evitarlo y que comprenden desde la ratificación de instrumentos de derecho internacional en la materia, hasta innumerables y frecuentes reformas jurídicas y administrativas en el orden interno".

circunstancias más trascendentes para la nación y sin riesgo de que se cuestione su responsabilidad (como la declaración de guerra); legisla en caso de emergencia y, como es sabido, aun en tiempos normales ante un poder legislativo cuyo sometimiento raya en la abyección. Cfr. Carpizo, Jorge. *El presidencialismo... cit.*; Costo Villegas, Daniel. *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 2a ed., Joaquín Mortiz, México, 1972; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 15a. ed., Era, México, 1984, pp. 23-44.

¹¹ Carpizo, Jorge. *La Constitución...* cit., p.140. Cfr. Bidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, UNAM, México, 1989.

¹² Ibid. pp. 151-161. Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 20a. ed., Porrúa, México, 1986; Mateucci, Nicola. "Derechos del Hombre" en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci, *Diccionario de Política*, 6a ed., Siglo Veintiuno, México, 1988, pp. 514-516. Es importante aclarar que la mayoría de nuestros tratados excluyen del ámbito de los derechos humanos a aquellos de carácter político, contrariamente a la tendencia generalizada que se observa en otros países.

¹³ González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México*, 3a. ed., Era, México, 1986, pp. 95-152. Cfr. De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*, El Colegio de México, 1988.

¹⁴ En este sentido cabe destacar la incorporación de nuestro país como Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (D.O. 23 de junio de 1981), Pacto Internacional de Derechos

La vigencia de los derechos humanos en nuestro país es prácticamente nula, tanto en el ámbito rural¹⁴ como en zonas urbanas, en ambos casos se vulneran con motivos múltiples y diversos: desde una simple investigación policiaca de rutina, luchas sociales (reivindicaciones agrarias, laborales, estudiantiles e incluyendo demandas de servicios urbanos), hasta las de carácter eminentemente político en donde se puede observar un eficaz, sistemático y selectivo aparato de represión¹⁵.

No existe un parámetro más directo para corroborar la existencia plena de un Estado de Derecho que el respeto irrestricto de las garantías que preservan la libertad y la dignidad humanas. Por ello, en un régimen de tolerancia y libertad tales garantías están normalmente resguardadas por un Estado que, además, las debe promover. En ese sentido, cuenta con instituciones políticas eficientes y un sistema judicial que favorecen su realización plena. Estas instituciones civiles y políticas deben estar investidas con un carácter democrático y un funcionamiento inapelable, esto es, que existan elecciones regulares para designar a los responsables de ejercer el poder público (ejecutivo y legislativo).

Civiles y Políticos (D.O. 23 de marzo de 1976), y de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (D.O. 6 de marzo de 1986) así como la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, primero mediante un acto administrativo (D.O. 6 de junio de 1990) —con una legalidad fuertemente cuestionada—, y ahora con una existencia legitimada constitucionalmente.

¹⁴ Cfr. Amnistía Internacional, *México. Los derechos humanos en zonas rurales. Intercambio de documentos con el gobierno mexicano sobre violaciones de los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas*. Publicaciones Amnistía Internacional, Madrid, 1986.

²⁰ Cfr. Amnistía Internacional, *Violaciones de los Derechos Humanos en México: El reto de los noventa*, EDAL, Madrid, 1995. Concha Malo, Miguel, "Las violaciones a los derechos humanos en México (Período: 1971-1986)" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.), *Primer Informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo Veintiuno, México, 1988, pp. 115-187; Amnistía Internacional, *México. Tortura e impunidad*, Ediciones Amnistía Internacional, Madrid, 1991; Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, "Los derechos humanos: nuevo campo de la lucha social en México" en *El nuevo Estado mexicano. Estado y Política*, T.11., Nueva Imagen, México, 1992, pp. 225-273; Comisión de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD (Partido de la Revolución Democrática), *La violencia política en México: un asunto de Derechos Humanos*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1992.

Un gobierno legal y legítimo debe garantizar a todos sus ciudadanos un acceso igualitario a los derechos y libertades fundamentales y, especialmente, los de carácter económico, social y cultural, procurando atender prioritariamente las demandas de los sectores más desprotegidos. Si estas condiciones no se cumplen ante la violación sistemática de los derechos humanos, la sociedad puede, legítimamente, asumir de diversas formas su reivindicación ante la autoridad del Estado que los vulnera²¹.

3.1.1 Seguridad Nacional. Regulaciones Administrativas

El primer esfuerzo conceptual del término "seguridad nacional" desde el punto de vista oficial, es decir, plasmado como parte de una estrategia gubernamental (y por mandato constitucional), lo hallamos en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, dentro del capítulo "Bases Políticas y de Justicia".

En el tercer punto programático de dicho apartado se hace amplia referencia al papel de las fuerzas armadas nacionales y su vínculo con el desarrollo del país, o sea

... apoyar a las instituciones civiles para que logren los objetivos propuestos (en el Plan)...con el objetivo de reafirmar y consolidar la viabilidad de México como país independiente...Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar ingerencias (*sic*) externas directas, en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad nacional parte de la propia Nación, de su fuerza histórica y posibilidades de desarrollo...²²

Más adelante se concreta, entre otros, el papel relativo a la protección de las instalaciones estratégicas y de los recursos naturales. Se caracterizan las afirmaciones del Plan como una tentativa toda vez que carece de una definición conceptual propiamente dicha y, tomada tal cual

²¹ Eide, A., et al. *Sobre la resistencia a las violaciones de los derechos humanos*. Serbal/UNESCO, Barcelona, 1984. Cfr. Soriano, Ramón, *La desobediencia civil*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1991.

²² *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980, p. 134.

aludiendo a las fuerzas armadas, no hay duda en el sentido que estrechamente se trata de una confusión con la seguridad interior²³.

Sin embargo, podemos inferir cuando menos una noción más amplia contextualizando los términos en donde la seguridad nacional es parte, aún con las limitaciones evidentes del Plan, de las "Bases Políticas y de Justicia" que incluyen "la existencia de instituciones democráticas", "garantizar los derechos individuales y colectivos", seguridad pública y la impartición de justicia²⁴, elementos que en su conjunto bien se aproximan a la idea que más tarde puede caracterizarse como la definición integral de la seguridad nacional.

Esta noción es acotada por el entonces secretario de la Defensa Nacional correspondiente al período del Plan en cuestión (1980-1982), cuando afirma que la seguridad nacional debe entenderse en términos del "mantenimiento del equilibrio social, económico y político, **garantizado por las fuerzas armadas**" (subrayado nuestro)²⁵.

La noción del concepto adquiere relevancia dentro del Plan Nacional²⁶ de Desarrollo 1983-1988, en el que "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**" (subrayado nuestro)²⁷.

²³ Aguayo o Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana" en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley, *op.cit.*, p.116.

²⁴ *Plan... cit.*, pp. 113-143.

²⁵ Según declaraciones de Félix Galván López, entonces titular de la Sedena. Afirmación que estaba acorde con el postulado básico del Plan en el que las fuerzas armadas "contribuyen al sustento de las instituciones democráticas y a la defensa de la soberanía nacional". *Proceso* n. 203, 22 de septiembre de 1980.

²⁶ Con un fundamento constitucional debido a las reformas introducidas al artículo 26. *DO* 3 de febrero de 1983.

²⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.* p. 61.

No se deja de lado en esta noción, entre otros aspectos, la idea central de la "vigencia interna de un Estado de Derecho", "el respeto a la autodeterminación" y "la práctica de la cooperación internacional en lo externo", así como, inevitablemente, el papel de las fuerzas armadas en su función instrumental de coadyuvar manteniendo "el orden interno y el desarrollo nacional, listas para la defensa del país"²¹.

A diferencia del régimen que precedió a este Plan, en cuya gestión no se observa ninguna determinación regulativa sobre la dependencia encargada de la seguridad nacional, durante el periodo 1982-1988 sí encontramos dicha referencia normativa. Se trata del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 1985. En su primer artículo enuncia expresamente la atribución de la dependencia de "coordinar acciones en materia de Seguridad Nacional"²².

Sin embargo, como veremos más adelante, dicha enunciación no hace más que confirmar atribuciones ya conferidas desde la década de 1970 a un organismo de la misma dependencia: la denominada Dirección Federal de Seguridad (DFS)²³.

Es de señalar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²⁴, en cuanto a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación no indica, entre éstas, los términos relativos a la "seguridad de la nación" aunque sí se refiere a la posibilidad de "intervenir en la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia"²⁵.

²¹ *Ibid.*, pp. 59, 60.

²² *D.O.* 21 de agosto de 1985.

²³ El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 1973 señala para dicha área la función de "analizar e informar (al Ejecutivo) de hechos relacionados con la seguridad de la nación", *D.O.* 27 de julio de 1973 (subrayado nuestro). Debe destacarse que el empleo de esta terminología responde más bien a un concepto más estrecho aún al de seguridad interior, rayando en aspectos policíacos. Cfr. *D.O.* 6 de julio de 1977, donde se sustituye el término "analizar" por el de "informar"; *D.O.* 14 de junio de 1984, mantiene los mismos términos.

²⁴ *D.O.* 29 de diciembre de 1976.

²⁵ Fracción XXIX del artículo 27.

Pese a que la terminología en cuestión ya existía antes de la vigencia de esta ley³³, tal parece que no se consideró necesario sustraerlo de su posición normativa inferior, es decir, el Reglamento Interior de la dependencia, como producto de un mero acto administrativo, e insertarlo en el texto legal aprobado por el Congreso de la Unión.

Antes de la vigencia del Plan de la subsiguiente administración (1988-1994), el titular del Ejecutivo, con una marcada influencia del modelo político norteamericano creó, junto con la Oficina de Coordinación de la Presidencia³⁴, un denominado **Gabinete de Seguridad Nacional**, mismo que se integra con las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marina; y la Procuraduría General de la República³⁵.

El decreto no señala atribuciones expresas³⁶ salvo que los acuerdos del Ejecutivo generados a partir de los **gabinetes especializados**, entre ellos el de seguridad nacional, "tendrán el carácter de **prioritarios** en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes" (subrayado nuestro). El gabinete en cuestión, se "coordinará, orientará y supervisará" por la Oficina arriba mencionada a través de un secretario técnico que depende "funcional y administrativamente" de ésta³⁷.

³³ El artículo 27 de esta ley, relativo a las facultades de la Secretaría de Gobernación, ha sufrido únicamente dos modificaciones pero ninguna relativa a la "seguridad de la nación" como aparece en el Reglamento. Cfr. D.O. 31 de diciembre de 1980 y 29 de diciembre de 1982.

³⁴ La Oficina de Coordinación resulta un símil de la figura norteamericana "Chief of the Staff". Kernell, Samuel, "The Evolution of the White House Staff" en John E. Chub y Paul E. Peterson (edits.), *Can the Government Govern?, The Brookings Institution*, Washington, 1989. pp. 185-237.

³⁵ D.O. 7 de diciembre de 1988.

³⁶ Aunque, desde luego, pueden inferirse a partir de la definición que el mismo decreto proporciona de los gabinetes especializados al señalarlos como "instancias presidenciales de coordinación que definen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal..." (subrayado nuestro). En este sentido, se llega entonces a la concepción estricta no de la seguridad nacional sino de la interior.

³⁷ La posición del secretario técnico recayó primero en el titular del Centro de Información y Seguridad Nacional (Cisen), para después recaer confusamente (como veremos más adelante) en el titular de la efímera Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN). Entre las modificaciones que ha sufrido

Sin embargo, según otro decreto presidencial publicado entre el que crea a la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y el del entonces vigente Plan Nacional de Desarrollo, sigue correspondiendo a la Secretaría de Gobernación "coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil"¹⁸.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994¹⁹ introduce un viraje al concepto de la seguridad nacional para México toda vez que señala, como parte de la estrategia para "preservar y fortalecer la soberanía", la necesidad, entre otros elementos tradicionales de la política exterior e interior, de "**actuar con firmeza y anticipación**, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza" a tal seguridad (subrayado nuestro)²⁰.

De este modo, a nivel de planteamiento, nuestro país pasa de una noción defensiva a una de carácter ofensivo en la materia. El plan reitera, por otra parte, el papel de las fuerzas armadas en los mismos términos del plan anterior y no aborda lo relativo a la entidad o entidades competentes para coordinar la seguridad nacional.

Existe en este ámbito una evidente indeterminación, pues si el Gabinete de Seguridad Nacional coordina la política en cuestión, ¿qué aspectos le corresponde coordinar a la Secretaría de Gobernación, cuyas atribuciones no determinadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son complementadas por el propio presidente de la República a través de su Reglamento Interior?²¹

dicha Oficina y la integración de los gabinetes especializados desde 1988 a 1992, el de seguridad nacional no ha sufrido variación alguna. Cfr. *D.O.* 7 de diciembre de 1988; y, 25 de junio de 1992.

¹⁸ *D.O.* 13 de febrero de 1989.

¹⁹ *D.O.* 31 de mayo de 1989.

²⁰ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989, p. 27.

²¹ Aguayo Quezada, Sergio. *Usos... cit.* p. 121.

Esta ambigüedad dio como resultado que las tareas de seguridad nacional fuesen determinadas, en todo momento, por la Oficina de Coordinación de la Presidencia, desplazando en los hechos la autoridad de la Secretaría de Gobernación a quien seguían correspondiendo tales atribuciones legales.

El régimen del presidente Ernesto Zedillo registra algunos cambios sustanciales respecto de la administración anterior. Aunque se insiste en considerar a la seguridad nacional como un concepto subordinado al fortalecimiento de la soberanía, deja atrás u omite la naturaleza doctrinal ofensiva del concepto, toda vez que ya no señala la necesidad de "actuar con firmeza y anticipación" a fin de prevenir y contrarrestar situaciones amenazantes.

El vigente Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 menciona las acciones de su política de seguridad nacional, entre las que destacan aquellas tendientes, por un lado, a la preservación de la integridad territorial en general, frente a otros Estados, frente a las amenazas del crimen organizado internacional, así como del tráfico ilegal de armas y de personas; y por otro, el aseguramiento del Estado de Derecho en el país.

En este apartado del Plan sobresale también la enumeración de otras acciones programáticas que involucran expresamente a las fuerzas armadas y otras dependencias que realicen actividades de inteligencia:

- "Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia...
- ...asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la

seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.

- **Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional...⁴²**

La especificación concreta de los planteamientos de la seguridad nacional, lleva al régimen zedillista a un regreso conceptual a los términos tradicionales al recurrir a nociones de fuerza y las labores de inteligencia. En este sentido, las acciones de política pública del régimen, procuran una supuesta "normalización" de las funciones que, en materia de seguridad nacional, le correspondían estrictamente a la Secretaría de Gobernación.

Esta actitud no es gratuita, toda vez que desde el mismo aparato gubernamental se ha reconocido una falla grave y estructural de los supuestos servicios de inteligencia del país⁴³, al no anticipar la aparición de los movimientos guerrilleros en Chiapas y Guerrero. Los términos en que se plantea una política de seguridad nacional a partir del Plan en cuestión, por sus limitaciones conceptuales pueden llevar al ejercicio de una política que estimule tanto la presencia e importancia de las fuerzas armadas en la vida pública del país, como un control discrecional, aunque legal, sobre las actividades de inteligencia que lleven a cabo las dependencias gubernamentales⁴⁴.

En función de estas consideraciones podemos destacar lo siguiente:

⁴² *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, pp. 8-10.

⁴³ Cfr. Entrevista a Carlos Salinas de Gortari, *Reforma*, 29 de agosto de 1994.

⁴⁴ El Congreso de la Unión aprobó la reforma constitucional que posibilite la reglamentación de actividades de inteligencia, *D.O.* 3 de julio de 1996. Uno de los argumentos centrales que justifica la reforma gira en torno al combate contra el crimen organizado, pero diversos sectores sociales y varios legisladores han mostrado dudas razonables sobre la viabilidad de la reforma y, más aún, sobre la prevención de abusos en contra de la ciudadanía.

1. La regulación administrativa de la seguridad nacional (como se ha entendido oficialmente) ha sido , además de confusa, errática toda vez que se ha cuidado muy poco el apego a las formas constitucionales mismas que, debemos insistir, sostienen la validez y legitimidad de todo nuestro sistema normativo:
2. Persiste la confusión de la seguridad nacional con respecto a la interior, pese a los esfuerzos oficiales por delimitar el primer concepto.
3. Esta situación permite al Ejecutivo Federal una amplia discrecionalidad para determinar los criterios con los que debe entenderse a la seguridad nacional, desvirtuando así la oportunidad por acotarla y transformarla como principio del Estado mexicano, tal como lo ha sido la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y tantos otros postulados.

La consecuencia inmediata de lo anterior resulta en derivar la seguridad nacional en términos de un régimen o administración o, lo que es peor, en términos de la preservación de un grupo en el poder que se ha adueñado del aparato estatal sirviéndose de éste para la consecución de sus fines particulares.

3.2 ORGANISMOS DE LA "SEGURIDAD NACIONAL"

La élite gobernante de nuestro país siempre ha manifestado interés por velar la seguridad en términos constreñidos a la preservación del poder político. Sólo mediante una extrapolación bastante amplia podríamos afirmar que los organismos creados *ex profeso* para tal fin, haciendo a un lado por el momento sus resultados, tenían o tienen como objeto la seguridad nacional tal y como pretenden los analistas apuntalarla conceptualmente.

En forma concreta destacaremos a los organismos cuyo desempeño en la realidad política del país, desde 1947 a la fecha, se han justificado por la "seguridad nacional". Previo a esto deben señalarse los antecedentes respectivos de tales organismos.

3.2.1 Antecedentes⁴⁵

En 1929 se crea el Departamento Confidencial adscrito a la Secretaría de Gobernación. Entre sus atribuciones tenía la de auxiliar a la dependencia para obtener información y/o realizar investigaciones *ex profeso* que le fueran encomendadas. De este modo se distinguían dos tipos de personal (ya entonces denominados agentes) especializado: el de información política y la llamada policía administrativa.

Hacia 1938 se dio vida a la Oficina de Información Política cuyo objeto específico era emprender investigaciones relacionadas con la situación política del país así como realizar "servicios confidenciales" encomendados por el Ejecutivo Federal a través del titular de la Secretaría de Gobernación a la que también estaba adscrita.

En 1942, momento en que nuestro país intervenía con los aliados en la Segunda Guerra Mundial⁴⁶, internamente se reestructuró lo que ya se conoce como el Departamento de Investigación Política y Social de la Secretaría de Gobernación. Su actuación, por vez primera, se centra entonces en la información y seguimiento tendiente a un control efectivo sobre la actividad de los extranjeros en nuestro país.

⁴⁵ Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, *Usos... cit.*

⁴⁶ Antes de enviar su simbólica fuerza armada (el famoso "Escuadrón 201") nuestro país contribuyó particularmente con la producción de materias primas y mano de obra barata en las mismas factorías norteamericanas lo mismo que un considerable número de combatientes para su ejército. Meyer, Lorenzo, "La encrucijada" en Daniel Costo Villegas (coord.), *Historia General de México*, 3a.ed., El Colegio de México, 1981, pp. 1337, 1338. De este modo, cerca de 15 mil mexicanos fueron enlistados en las fuerzas armadas de nuestro vecino del norte y 200 mil connacionales aportaron su fuerza de trabajo en diversas actividades productivas de ese país, cfr. Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la Sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989, pp. 227, 228.

3.2.2 Dirección Federal de Seguridad-Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional

Luego de la Segunda Guerra Mundial, a la par del Departamento arriba citado, en 1947 se crea la Dirección Federal de Seguridad (DFS), también como órgano bajo la autoridad de la Secretaría de Gobernación. La DFS, como se anotó anteriormente, durante toda su existencia a lo largo de casi cuatro décadas, formalmente fungió como el órgano encargado de "vigilar, analizar e informar (al titular del Ejecutivo Federal) sobre los asuntos y hechos relacionados con la seguridad de la nación".

Veintiséis años después, en 1973 cuando el aparato represivo del sistema político hacía aprestos para convulsionar al país en su particular guerra sucia, es creada la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPyS), coexistiendo con la DFS. Sus funciones consistían en estudiar los problemas de orden político y social además de proporcionar (al Ejecutivo federal) los informes correspondientes; auxiliar en la investigación de las infracciones a la Ley de Juegos y Sorteos; y reforzar todas las actividades que, en la esfera de su competencia le encomendaran las altas autoridades de la Secretaría (léase el titular de la misma).

En ese año en el mismo ordenamiento, se determina para la DFS la competencia de "vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal (lo que denota su carácter punitivo; subrayado nuestro); proporcionar seguridad, cuando así se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten nuestro país; y, realizar todas las actividades que en la esfera de su competencia le ordene el titular del Ramo".

Al iniciar la década de 1980, a través de la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se determinan nuevas atribuciones para la DGIPyS, como son "organizar la documentación producto de las labores de investigación; establecer un centro de documentación; y, realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional".

A juzgar por todas estas modificaciones formales y por los términos que se plasman en los ordenamientos, podría suponerse una evolución real en el concepto de la seguridad nacional y de los aparatos de inteligencia⁴⁷. Sin embargo, el desempeño de todos estos organismos demuestra cuán lejos están de aproximarse a dichas nociones (seguridad nacional e inteligencia), toda vez que se han confundido los medios con los fines y distorsionado su función al grado de convertirse en meros instrumentos policiaco-represivos del grupo gobernante en turno.

Estamos, pues, frente a las manifestaciones de la actividad estatal encubierta. De este modo, según lo que se ha documentado ante la opinión pública, la DGIPyS (sucesora del Departamento del mismo nombre), durante toda su existencia el *leit motiv* de su actividad se concentró en "supervisar" las manifestaciones externas e internas de partidos políticos, sindicatos, secretarios de Estado, gobiernos estatales, presidencias municipales, grupos estudiantiles, campesinos, asociaciones cívicas, políticas y religiosas, periódicos y revistas, agrupaciones populares, huelgas, marchas, mítines, organismos empresariales y todo aquello que, a juicio del secretario de Gobernación en turno, debían averiguar sus "agentes"⁴⁸.

El desempeño de este organismo fue de mero acopio y procesamiento de información política, carecía de facultades "operativas", útil a labores contra la subversión, los grupos políticos disidentes (oposición) y el activismo en las universidades⁴⁹.

La importancia de sus actividades se desarrolló a lo largo de la década de 1970 durante la lucha contraguerrillera y auxiliaba a la que fue considerada la "policía política" por antonomasia en México, es decir, la DFS.

⁴⁷ Entendida ésta como la información activa de procesos, situaciones y sujetos políticos, diplomáticos, militares o económicos, dotada de interés para el Estado y así determinar líneas idóneas de comportamiento en su acción exterior o interior en asuntos relativos a su seguridad, su estabilidad o supervivencia. Fraguas, Rafael, "El Estado secreto" en *Letra Internacional*, n. 19, (España), otoño 1990, p. 63.

⁴⁸ Marín, Carlos, "Cómo Gobernación fiscaliza al país" en Carlos Marín *et al.*, *Espionaje Político*, 2a. ed., CISA, Proceso, México, 1981, p.9.

⁴⁹ *Ibid.* p. 13.

Esta última tenía como ámbito de actividad los mismos rubros que la DGIPyS, sin embargo, su diferencia estribó en la profesionalización (policíaca) de sus investigadores y en el hecho fundamental que no sólo realizaba labores de investigación sino también de carácter operativo (léase represivo)⁹⁰.

Es decir, al margen de toda regulación legal la DFS realizaba aprehensiones sin orden judicial, redadas anticonstitucionales e interrogatorios acompañados siempre de tortura física y/o mental. Todo ello bajo la coartada de llevar acabo una lucha contrainsurgente que "amenazaba" a las instituciones de la República.

La DFS adquirió ese perfil de impunidad institucional desde la década de 1940, cuando fue creada, y se limitaba a recabar información política además de procurar la protección de funcionarios extranjeros en visita oficial en nuestro país. Esta situación se consolida antes y durante la crisis política de 1968 y la subsiguiente guerra sucia en la que se desempeña como el brazo armado del Ejecutivo federal utilizando no la ley sino la tortura, la delación, la extorsión y hasta el asesinato⁹¹.

Esta impunidad institucional pervierte desde sus inicios a la dependencia, propiciando un fenómeno de corrupción entre sus miembros por su vinculación en actividades delictivas, particularmente el tráfico de drogas⁹².

De este modo, el incidente de Enrique "Kiki" Camarena, oficial de la Agencia Especial contra las

⁹⁰ No sólo se trataba de investigar, sino de acabar con los disidentes y de identificar terroristas y subversivos. Shanon, Eliane, *Desesperados*, Lasser Press, México, 1989. pp. 28, 205.

⁹¹ Aguayo Quezada, Sergio, "De policías, burocracias y seguridad nacional" en *La Jornada*, 19 de junio de 1989.

⁹² Ya en 1951 un informe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) norteamericana señalaba la falta de escrúpulos de algunos mandos de la DFS por tolerar y/o participar en el narcotráfico. Referido por Sergio Aguayo, *Usas...* cit. p. 121.

Drogas de los Estados Unidos (*Drugs Enforcement Agency. DEA*) secuestrado y asesinado por una poderosa banda de narcotraficantes mexicanos con fuertes nexos con altos funcionarios gubernamentales. mostró paradigmáticamente la corrosión sufrida por el aparato de "seguridad nacional" y que trascendía con mucho las filas de dicho organismo".

Como prueba de lo anterior baste señalar hechos tales como la venta de acreditaciones como miembros de la DFS a los principales jefes del narcotráfico y sus cómplices, la protección abierta de sus actividades por parte del organismo y toda una serie de vicios que la convirtieron en una "corporación más dispuesta a servir a personajes del bajo mundo que a cumplir con sus funciones reglamentarias", todo ello con la complacencia y/o negligencia de las más altas autoridades del país".

De este modo, en un afán de revertir el creciente desprestigio, que adquiría niveles de escándalo, del aparato político de seguridad integrado por la DGIPyS y DFS, éstas se fusionan en 1985 dando lugar a lo que podemos llamar un organismo de transición: la Dirección de Información y Seguridad Nacional (Disen)".

Al parecer, la idea que acompañó esta estrategia de renovación pretendía conjuntar las labores de "inteligencia" y "operatividad", matizando profundamente el último aspecto; objetivo que no se logró de manera plena". Este ambicioso proceso de depuración implicó, entre 1984 y 1985, el

¹¹ El 7 de febrero de 1985, con el secuestro y muerte del agente de la DEA, se marca un hito en la historia de las relaciones México-Estados Unidos con graves implicaciones políticas y policíacas que ponen al descubierto el grado de corrupción imperante en el aparato represivo del Estado mexicano y que involucra prácticamente a todas las instituciones de seguridad existentes, desde el ejército hasta las instancias federales de procuración de justicia, pasando, desde luego, por las policías locales. Cfr. Shanon, Elaine, *op. cit.*, pp. 25, 28, 29, 81, 142, 157, 159, 204, 290, 315-318 y 320; Ramírez, Carlos, *Operación Gavin. México en la Diplomacia de Reagan*, El Día (libros), México, 1987, pp. 173-196.

¹² *Proceso* n. 659, 19 de junio de 1989.

¹³ *D.O.* 21 de agosto de 1985. Cfr. Shanon, Elaine. *op. cit.* p. 290 y Ramírez, Carlos, *op. cit.* p. 179.

¹⁴ Aguayo Quezada, Sergio, "De policías..." *cit.*

cese de más de cuatrocientos agentes (casi la cuarta parte del total)", de los cuales una porción considerable fueron sujetos a procesos penales tanto por sus vínculos con el narcotráfico como por su participación en el asesinato del periodista Manuel Buendía (mayo de 1984) y que involucró al mismo titular de la DFS³⁷.

A partir de entonces, y según las reglas "no escritas" del "sistema" político mexicano, la posición en el organismo subsistente es determinada por el titular del Ejecutivo federal. Antes de esto se permitía, según dicho esquema, que la posición del titular de la DGIPYS la determinara (con su propuesta al presidente) el propio Secretario de Gobernación.

Este periodo de transición, en el que no se denota un avance sustantivo en la reformulación de las tareas del organismo subsistente, para enfatizar las de inteligencia propiamente dichas ni mucho menos un juicio de valor que explicara pública y oficialmente la degradación de la DFS al punto que hizo necesaria su desaparición, se prolongó hasta comienzos del régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando la Disen se transforma, acto administrativo mediante, en Centro de Información y Seguridad Nacional (Cisen)³⁸.

La peculiaridad de esta transformación consiste en caracterizar al Cisen como "órgano administrativo desconcentrado"³⁹ y jerárquicamente subordinado "a la Secretaría de Gobernación". La intención, suponemos en función de los atributos propios de la desconcentración administrativa, era sujetar eficazmente los márgenes de actuación de sus funcionarios evitando así la perversión de sus fines tal como ocurrió con sus antecesores.

³⁷ Cfr. *Proceso* n. 661, 3 de julio de 1989.

³⁸ *Ibid.* y n. 659, 19 de junio de 1989.

³⁹ Artículo 26 del vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. *D.O.* 13 de febrero de 1989.

⁴⁰ Este tipo de organización administrativa está prevista en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siempre que procure la "eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos" de la competencia de que se trate, pudiendo así, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, contar con órganos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y con facultades específicas para resolver sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine. Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29 ed., Porrúa, México, 1990, pp. 195-197.

Así, para el Cisen se determinaron “facultades específicas” como son:

- a) Establecer y operar un sistema de investigación e información para la “seguridad del país”;
- b) Recabar y precisar la información generada por dicho sistema, determinar su tendencia y valor, e interpretarla para dictaminar su significado. De este modo, el Cisen evalúa y formula las conclusiones correspondientes;
- c) Realizar los estudios de carácter político, económico y social relacionadas con la “seguridad nacional”; y
- d) Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de “interés nacional”⁶¹.

En términos de las “reglas no escritas” el titular del Cisen durante el periodo de Carlos Salinas (1988-1994) rigió su actividad a partir de una supervisión más estrecha del Ejecutivo federal, sea directamente, o bien, a través de la Oficina de la Presidencia de la República, pero sin respetar la formalidad de intermediación del Secretario de Gobernación.

En cuanto a su desempeño, el esquema no ha variado en relación al de sus antecesores: el Centro se conforma en los inicios de la presente década, por cuatro grandes direcciones entre las que destacan la “Foránea” y la “Metropolitana”, mismas que se subdividen en departamentos o áreas; la primera se presume la más compleja toda vez que cuenta con diez secciones. Asimismo, cada área está a cargo de los denominados jefes de grupo, cada uno de los cuales tienen bajo su cargo entre tres y nueve “investigadores” o informantes⁶².

El resultado observado en todo este pretendido proceso de profesionalización es, a nuestro juicio, el siguiente:

⁶¹ Artículo 28 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*.

⁶² Cfr. *Filo Rojo* n. 25, 16 de marzo de 1992.

1. Cambio de titulares en función de una situación coyuntural determinada, como lo es la lucha contra el tráfico de drogas⁴¹.
2. Falta de consistencia en la definición concreta de sus intereses sustantivos, toda vez que predomina, en lo que a su actuación se refiere, la necesidad de servir al régimen en la preservación del "sistema" político: detener y/o mediatizar los avances de la oposición política (real) en México⁴².
3. Ausencia de control jurídico-administrativo eficaz, lo que se traduce en la persistencia de su comportamiento como "policía política" desvirtuando el propósito de constituirse en un organismo propiamente dicho⁴³.

A todo esto debe añadirse la pérdida de una porción considerable de su capital humano profesional (sin contar, por supuesto a los elementos que se incorporaron abiertamente a las organizaciones criminales que controlan el narcotráfico en el país) que, básicamente se encuentra realizando labores que se acercan a nuestra noción de inteligencia pero desde una dependencia de

⁴¹ El primer titular del Cisen fue el Coronel (retirado como General Brigadier) Jorge Carrillo Olea, mismo que en 1990 fue designado Coordinador General para la Atención de Delitos contra la Salud de la Procuraduría General de la República (PGR), sustituyendo al entonces titular de la Subprocuraduría para la Investigación y Lucha contra el Narcotráfico, Javier Coello Trejo ante el insistente reclamo de la opinión pública por la flagrante violación a los derechos humanos en su desempeño. Es de señalar que para dicho nombramiento fue menester reformar el Reglamento Interior de la PGR debido a la exigencia para ocupar dicho cargo de acreditar la profesión de licenciado en Derecho, requisito que no satisfacía Carrillo Olea, por lo que se optó por desaparecer a dicha Subprocuraduría del organigrama, creando otra dependencia con el mismo rango, Reglamento Interior de la Procuraduría General de la República. Cfr. Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública" en *La Jornada*, 24 de octubre de 1990.

⁴² Esto se explica por el carácter personal del titular actual del Cisen, un economista con estrecha relación de amistad con el presidente de la República y que se ha desempeñado más como un "operador político" (como se denomina en el "idioma" del "sistema" a aquel que se ocupa de conflictos -particularmente electorales- que tiendan a debilitarlo). Ramírez, Carlos, "Indicador Político" en *El Financiero*, 12 de junio de 1991; Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública" en *La Jornada*, 21 de octubre de 1990. En este sentido resulta ejemplificativo el denominado "espionaje político" contra miembros del Partido Acción Nacional (PAN), en la primavera de 1992. Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, "Dos enigmas y una realidad" en *La Jornada*, 26 de abril de 1992.

⁴³ Esto permite que "elementos de ese Centro -Cisen- cumplan las instrucciones que se les imparten sin fijarse demasiado en los límites de la legalidad" mismos que, por cierto, son imprecisos. Granados Chapa, Miguel Ángel, "Plaza Pública" en *La Jornada*, 30 de marzo de 1992. Cfr. Ramírez, Carlos, "Indicador Político" en *El Financiero*, 20 de marzo de 1990 y 9 de junio de 1992.

carácter eminentemente punitivo como lo es la Procuraduría General de la República y dejando al Cisen con una tendencia burocratizante⁶⁰.

No podemos terminar el análisis de este subapartado sin antes acotar un rasgo siempre presente en los miembros o exmiembros de cualquier jerarquía de los organismos de seguridad aquí descritos: sus vínculos, no tan discretos ni oficiales, con individuos pertenecientes a la llamada comunidad de inteligencia (*Intelligence Community*) de los Estados Unidos, y muy particularmente con la Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency, CIA*), así como de otros países, tal es el caso del denominado *Mossad* israelí.

No nos referimos a las necesarias relaciones que (extra)oficialmente deben existir entre organismos homólogos de diferentes gobiernos sino a las que, además, se establecen con un carácter oficioso y al margen de cualquier regulación mínima, siquiera administrativa y que, en un momento dado, pueden poner en riesgo la seguridad de nuestro país⁶¹.

En el caso de la DFS debe señalarse un vicio de origen: la CIA estuvo detrás de su creación⁶². Esto explica el hecho que, salvo excepciones, sus titulares estuvieran al servicio de la agencia, lo mismo que no pocos de sus funcionarios menores y agentes⁶³.

⁶⁰ "Nosotros tenemos una organización muy fregona (sic), pero ya no se usa o está por reestructurarse. Ahorita (el Cisen) es un elefante blanco, un aparato burocrático. Hoy quienes están haciendo todo son los de la Procu (sic)..." Así lo advierte un miembro no identificado del Cisen lamentando que su organismo ya no tiene el poder pues "el poder lo tienen los de la Procu, todos los que están bajo las órdenes de (Jorge) Carrillo Olea", *Fito...cit.*

⁶¹ Se propicia la actividad en un "piso cerrado" propio para un funcionamiento clandestino que no siempre beneficia a México. Buendía, Manuel, *La CIA en México*, Cal y Arena, México, 1989, p. 24.

⁶² Según documentos entregados en la Corte Federal con sede en Los Ángeles, California, en el juicio del caso Camarena. *La Jornada*, 20 de julio de 1990.

⁶³ La primera publicación en inglés del libro *Inside the Company* del ex oficial de la CIA Philip Agee involucró no sólo al titular de la DFS sino también al de la Secretaría de Gobernación (y presidente de la República al momento de dicha publicación) en el tiempo que operó en México a fines de la década de los sesenta. Cabe destacar que las ediciones posteriores de la obra omitieron deliberadamente esta circunstancia. Cfr. Agee, Philip, *Acoso y Fuga: con la CIA en los talones*, Plaza & Janés, Barcelona, 1988, p. 313.

Sobra mencionar que los casos documentados públicamente de funcionarios mexicanos al servicio de naciones extranjeras, sin el permiso correspondiente, además de no haber sido sancionados administrativa ni penalmente⁷⁰, continúan de un modo u otro en el servicio público o bajo un silencioso retiro⁷¹.

No extraña, sin dejar de ser una preocupación, la injerencia soterrada y habitual de la CIA en nuestro país⁷² cuyas actividades siempre se justifican desde la óptica norteamericana como es: detener el avance del comunismo en la región, preservar el suministro de insumos estratégicos provenientes de México y el resto de Latinoamérica y, últimamente, la lucha contra el narcotráfico y/o el terrorismo⁷³. Lo más grave aún es el hecho que no sólo personas del aparato de seguridad del Estado fueran (o son) agentes de la CIA⁷⁴, sino que incluso organismos de dicho

⁷⁰ En principio, con la pérdida de ciudadanía de acuerdo con la Constitución (artículo 37 fracción V). Sin embargo, los ordenamientos sustantivos y adjetivos no contemplan disposición expresa alguna sobre este supuesto (Cfr. *Ley General de Población; Reglamento de la Ley General de Población; Ley de Nacionalidad y Naturalización*). Debe recordarse que hasta antes de la reforma de 1992 al Código Penal en la tipificación del delito de "traición a la patria" (artículos 123-126) sólo se implicaba en reclamaciones de tipo diplomático; y en el delito de "espionaje" sólo se sanciona al nacional que revele a otro gobierno documento o información confidencial "de un gobierno extranjero...", si con ello perjudica a la Nación mexicana" (artículo 128) y no se refiere al espionaje realizado por nacionales al servicio de un gobierno extranjero e implicando informes o documentos confidenciales de nuestro país por lo que, consecuentemente, tal conducta se sanciona por nuestra legislación.

⁷¹ En cuanto a estos supuestos no nos referimos a José Antonio Zorrilla Pérez, extitular de la DFS, sentenciado por el asesinato de Manuel Buendía y sus vínculos con el narcotráfico pero no por la infiltración de la CIA en los ámbitos funcionales del organismo bajo su responsabilidad.

⁷² Misma que, por cierto, tiene en el país la estación foránea más importante del mundo (hasta antes del colapso del bloque socialista sólo era aventajada por la estación de Londres, Inglaterra). *La Jornada*, 21 de abril de 1991. Cfr. Buendía, Manuel, *op. cit.* 21-48.

⁷³ Aunque no precisamente para combatir el fenómeno, sino más bien solapando y/o participando de tales actividades delictivas como medio para obtener resultados afines a su política exterior (*La Jornada*, 17 de julio de 1990, 18 de septiembre de 1991). Al respecto se pueden mencionar dos ejemplos recientes y profusamente documentados: el llamado caso "Irán-Contras" y el del General panameño Juan Antonio Noriega, en ambos la CIA desempeñó un papel activo en el tráfico de drogas tanto para encubrir el desvío de recursos ilegales ("lavado de dinero") como para comprar armas a terceros países, eludiendo una prohibición expresa del Senado norteamericano, todo con el objeto de derrocar al régimen sandinista de Nicaragua durante la década de los ochenta. Cfr. Woodward, Bob, *Las guerras secretas de la CIA*, Grijalbo, México, 1988.

⁷⁴ La CIA distingue entre sus "oficiales" y los "agentes" propiamente dichos. Los primeros son ciudadanos norteamericanos destacados como diplomáticos en el país objeto de su atención, y los segundos básicamente son individuos "reclutados" *ex profeso* y generalmente originarios de la región para efectuar la

aparato se hayan puesto expresamente a su servicio⁷¹.

Este complejo y peligroso fenómeno se explica, entre otros factores, por la circunstancia que una porción considerable de los miembros del aparato de seguridad estatal reciben entrenamiento por instructores del servicio de inteligencia de otros países (p. ej., Estados Unidos, Israel, Francia), situación que suele ser normal entre organismos homólogos si no fuese por el hecho que, en función del organismo de inteligencia externo seleccionado como tutor, tiende a determinar el capital humano (sometido a entrenamiento) susceptible de aprovechar en interés propio de su país⁷².

En el caso del *Mossad* (el servicio de inteligencia de Israel), si bien desde el sexenio 1976-1982 ha mantenido su presencia en nuestro país impartiendo cursos, especialmente en lo que fuera la DFS y con los sucesores de ésta a la fecha⁷³, no se tiene evidencia empírica de infiltración a la manera norteamericana. Sin embargo, esta relación es aprovechada por el régimen mexicano para proveerse de armamento y destinarlo no a las fuerzas castrenses sino a las policíacas o

tarea de informante primario en el país respectivo (*El Financiero*, 18 de junio de 1991), y el nuestro no es la excepción. Cfr. Marchetti, Victor y John D. Marks, *The CIA and the cult of intelligence*, Dell Publishing, New York, 1975, pp. 257, 258.

⁷¹ Sin dejar de observar el hecho de que el perfil de los que han tenido a su cargo organismos como la DFS, DGIPYS y sus sucesores, se ajusta, en general, a individuos que son del agrado de la CIA (p. ej., que profesaran un marcado anticomunismo), o que estén a su servicio (tal es el caso de Miguel Nassar Haro, *Unomásuno*, 5 de noviembre de 1989), se tiene conocimiento de otro hecho preocupante: durante el periodo que funcionó la Disen (1985-1988), su titular dio prioridad a un estrecho seguimiento de actividades de vigilancia sobre los servicios de inteligencia del bloque socialista y desarticuló "numerosas operaciones encubiertas, para el agrado de William Webster" (director del FBI y posteriormente de la CIA). *Documento Clasificado (DC)*, Los Pinos, 15 de abril de 1989.

⁷² Cuando menos desde la administración de José López Portillo (1976-1982), se tiene conocimiento público de cursos de preparación impartidos por la Oficina de Seguridad Pública norteamericana (*Office of Public Security, OPS*) dependiente de la Oficina Federal de Investigación (*Federal Bureau of Investigation, FBI*) y que enfatiza su actividad en este rubro en las operaciones de contrainsurgencia (Marchetti, Victor, *op. cit.*, pp. 206, 207, 353 y 354) así como en la injerencia en los países "huéspedes" a través de altos funcionarios que hayan pasado por tales cursos. Riva Palacio, Raymundo, "Cursos en Estados Unidos" en *El Financiero*, 3 de diciembre de 1990.

⁷³ *Ibid.*

parapoliciacas”, sin conocerse a ciencia cierta el beneficio (además del económico) reituido a la agencia y gobierno israelíes.

3.2.3 ¿Seguridad pública o seguridad nacional?

A diferencia de la expresión “seguridad nacional”, hay que señalarlo, no tenía una referencia expresa en la Constitución, la de “seguridad pública” se encontraba, hasta antes de la reforma al artículo 21 promovida al inicio de la administración de Ernesto Zedillo⁹⁹, en los artículos 32; 73 fracción VI inciso A); 115 fracción III; y, 123 apartado B fracción XIII¹⁰⁰. Sin embargo, aún con la reforma zedillista, no existe claridad conceptual en la noción de “seguridad pública”, lo que origina ambigüedad, como veremos adelante, en la instrumentación de las políticas en la materia que tienden a confundirse deliberadamente con la “seguridad nacional”.

En el caso de la referencia constitucional del artículo 123 respecto a la regulación laboral de los cuerpos de seguridad a través de “su propia ley”, existe un vacío jurídico considerable puesto que la única ley que regula este apartado es la llamada Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal, siendo inexistentes las relativas a las estatales y la federal.

Por otra parte, el 25 de abril de 1994 se creó mediante acuerdo administrativo del Ejecutivo federal la denominada Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (CSPN) como “unidad dependiente de la Presidencia de la República encargada de definir los lineamientos y acciones que deben seguir las dependencias (de seguridad pública) a su cargo, directa o indirectamente,

⁹⁹ En 1987 se importó armamento israelí para dotar a la policía del Estado de Chihuahua. En dicha transacción figuró la intermediación de la entonces Disen. *Proceso* n. 543, 30 de marzo de 1987.

¹⁰⁰ *D.O.* 31 de diciembre de 1994.

¹⁰⁰ Se trata de la prohibición a los extranjeros de formar parte de los servicios de “seguridad pública”; de la facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal de “dictar bandos, ordenanzas y reglamentos que tengan por objeto atender las necesidades...en materia de ‘seguridad pública’”; de la obligación municipal de prestar los servicios de “seguridad pública”; y, de que “los miembros de los cuerpos de seguridad pública (junto con los efectivos castrenses) se registrarán por sus propias leyes”, respectivamente.

asuntos relacionados" con la materia⁸¹, lo que generó un amplio debate en el país, y una discusión en particular sobre su naturaleza jurídica.

El decreto presidencial dispone como entidades objeto de coordinación por la "unidad" que se crea a todos los "cuerpos de seguridad pública en el orden nacional". Esto es, las procuradurías General de la República, General de Justicia del Distrito Federal y las de justicia de los Estados, e involucra en (términos de acopio información clasificada) a las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como al Departamento del Distrito Federal en lo que se refiera a la salvaguarda de "la seguridad pública nacional"(sic).

De igual modo, este Acuerdo establece que "la unidad" estaría encabezada por un "coordinador" y confiere las atribuciones de Secretario Técnico del Gabinete de Seguridad Nacional al titular de la CSPN. Por otra parte, la enumeración de atribuciones de esta oficina no es de carácter limitativo sino enunciativo, por lo que deja abierta la posibilidad que las incremente discrecionalmente el Ejecutivo. También de manera discrecional el presidente podría determinar la existencia de las "unidades administrativas" que considere necesarias para respaldar el trabajo de la "Coordinación".

Desde el momento de su creación, la existencia misma de la CSPN fue severamente cuestionada al atribuirle vicios de inconstitucionalidad, tanto de forma como en el supuesto carácter "coordinador" de acciones en materia de seguridad pública⁸². En nuestra opinión, el centro de la impugnación jurídica se sustentó en los siguientes criterios:

⁸¹ "Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación", D.O. 26 de abril de 1994, pp. 2-3.

⁸² Al respecto son ilustrativos los criterios señalados por Ignacio Burgoa, Luis Javier Garrido y Emilio Krieger y que pretendieron ser rebatidos por representantes oficiales y oficiosos justificando la constitucionalidad del acuerdo presidencial. Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, "Desprecio por la Constitución" en *Excelsior*, 28 de abril de 1994; Garrido, Luis Javier, "La seguridad (del sistema)" en *La Jornada*, 29 de abril de 1994; *Proceso* núms. 913, 914 y 915, de fecha 2, 9 y 15 de mayo de 1994 respectivamente; Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución*, Grijalbo, México, 1994, pp. 245-252; Ruiz Massieu, José Francisco, "La Coordinación de Farell" en *Excelsior*, 10 de mayo de 1994.

1. La creación de la CSPN vulneraba el principio constitucional contenido en el artículo 124^o, de señalar atribuciones expresas y limitadas a los órganos de la Federación con respecto a las entidades federativas e invalida, al mismo tiempo, la eficacia y utilidad de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en la distribución de competencias a los órganos del Ejecutivo.

Esto es, que la entidad creada por el Ejecutivo mediante un simple *acuerdo administrativo* debería someterse a consideración y aprobación del Congreso de la Unión para que legislara sobre el particular expidiendo la regulación normativa que requería un organismo de tal naturaleza y que implica, entre otras, la modificación de la LOAPF.

2. El desplazamiento de atribuciones legales que correspondían al director general del Cisen y que pasan "por acuerdo" al titular de la CSPN. Este último ejercería de facto como Secretario Técnico del gabinete especializado de Seguridad Nacional, reduciendo el papel del director del Cisen a una mera ostentación formal lo que también contraviene lo dispuesto por el mismo Ejecutivo cuando en 1988 creó la estructura administrativa de los gabinetes especializados.

3. La discrecionalidad con la que se pueden añadir atribuciones a la CSPN en función de la voluntad presidencial contravenía a nuestro sistema legal y, además que esta "coordinación", por las características arriba mencionadas, se convirtió en una oficina jurídicamente irresponsable. Se trató, pues, de un ente administrativo contra el cual los ciudadanos no podían exigir responsabilidad ante ninguna otra autoridad que no fuera el mismo Ejecutivo federal, vulnerándose de este modo el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución. Esta circunstancia introdujo el riesgo evidente que la CSPN se manifestase de manera arbitraria e impune, vulnerando derechos y prerrogativas ciudadanas.

⁸¹ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9a. ed., Porrúa, México, 1994, pp. 666-668.

4. La existencia de la CSPN violaba ordenamientos en materia presupuestal, pues existían limitaciones expresas en cuanto al ejercicio que corresponde al Ejecutivo (cfr. artículos 15 y 16 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal) para el año fiscal en que se crea. El acuerdo viola tales disposiciones al crear una estructura burocrática que no estaba contemplada en los criterios aprobados por el Congreso de la Unión.

La conformación de esta CSPN nos remite además a otras cuestiones importantes, pues resulta evidente la falta de delimitación conceptual del término "seguridad pública", al caracterizarla como "de la Nación", cuando lo más propio jurídicamente es señalarla como "del Estado". Aun cuando en nuestro país la teoría del derecho administrativo aborda poco lo relativo a la "seguridad pública"⁸⁴, es posible acotar una definición que permita distinguirla de la "seguridad nacional".

La seguridad pública comprende el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar la paz (pública) a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público mediante el control penal y la policía administrativa⁸⁵. Es decir, la coherencia de una política integral de seguridad pública comprende tanto la procuración de justicia como la acción apegada a derecho de la policía. Desde esta perspectiva, la creación de la CSPN se manifiesta como el producto híbrido de una propuesta irracional de seguridad dada la confusión de términos (p.ej., "seguridad pública nacional") y de atribuciones que se han señalado anteriormente.

La CSPN fue la respuesta reactiva del régimen de Salinas ante la demanda específica del sector privado en relación al incremento alarmante de secuestros ocurridos durante su gobierno⁸⁶. Éste,

⁸⁴ González Ruiz, Samuel; Ernesto López Portillo V; y, José Arturo Yáñez R., *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, Programa Universitario de Prevención Delictiva, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994, pp. 15-20.

⁸⁵ *Ibid.*, pp. 43 y ss.

⁸⁶ La CSPN se crea precisamente el mismo día en que se confirma el segundo secuestro de un prominente empresario nacional ocurrido en un ambiente general de temor social luego del asesinato del candidato del

en varias ocasiones ofreció atender el problema de la seguridad, precisamente ante el propio sector privado. Por otra parte, pese a la reiteración que se hizo ante las críticas en el sentido que dicha "coordinación" carecía de atribuciones operativas o de persecución, aparecieron denuncias que le señalaron como un ente arbitrario que violaba derechos ciudadanos".

La falta de coherencia en las políticas de seguridad en general, y de la pública en lo particular, ha llevado a los organismos responsables a una severa crisis de organización y de eficacia que difícilmente se resolverá administrativamente al amparo de la discrecionalidad del Ejecutivo federal y en contra de la seguridad jurídica que demanda la sociedad. Esta situación llevó al entonces candidato (sustituto) del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia de la República a formular una propuesta pretendidamente integral tanto en la procuración de justicia como en seguridad pública", lo que anticipó la desaparición de la CSPN.

Con estos graves antecedentes Ernesto Zedillo, ya como presidente de la República, emprendió las adecuaciones normativas tendientes a sistematizar una regulación eficaz de la seguridad pública. Inicialmente sometió al Congreso de la Unión la modificación del artículo 21 constitucional, donde ahora se dispone como obligación del Estado la de velar por la seguridad pública, para lo cual, todas las instituciones policiales del país deberán organizarse bajo los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. El mismo artículo contempla la

PRI a la presidencia de la República. Por otra parte, se ha estimado la cifra de 3 mil secuestros durante el régimen del presidente Salinas y cuya incidencia se incrementó particularmente en el bienio 1993-94. *La Jornada*, 10 de julio y 23 de octubre de 1994.

⁸⁷ Se ha documentado la realización de arrestos por elementos de dicha coordinación y que, por ende, son ilegales. Además, dicha oficina se ha integrado con elementos personales de probada capacidad para la investigación policíaca y por su nulo respeto por la legalidad y los derechos humanos dada su experiencia estrictamente represiva (es el caso de Miguel Nassar Haro -DFS-, Javier Coello Trejo -exsubprocurador contra el narcotráfico-, José Salomón Tanús -"Los Halcones"-, y otros. Cfr. *La Jornada*, 26 de octubre de 1994, p. 2, y *El Financiero*, 9 de septiembre de 1994.

⁸⁸ La propuesta señala un esquema de coordinación diferente al actual y "con apego a la normatividad vigente para la administración pública federal, en el ámbito de la Secretaría de Gobernación" para formular un supuesto "Programa Nacional de Seguridad y Procuración de Justicia" cuya regulación y aplicación estaría a cargo de un "Consejo Nacional", Zedillo, Ernesto, "Seguridad y Justicia" en *El Día*, Suplemento de Testimonios y Documentos No. 150, 15 de julio de 1994, pp. 3 y 4.

obligación de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, para coordinarse por medio del llamado Sistema Nacional de Seguridad Pública.

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala como objetivos en esta materia, entre otros, "crear las condiciones legales, institucionales, administrativas y de comportamiento ético de los cuerpos policiales que aseguren a los individuos la debida protección de su integridad física y patrimonial", además de "crear las condiciones que permitan al Estado combatir de manera frontal y más eficiente la delincuencia organizada, con una mayor y mejor profesionalización de los cuerpos de seguridad pública"⁸⁹.

De este modo, se dio origen a la llamada Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, misma que en su artículo 3 procura una caracterización sobre el término al afirmar que la seguridad pública "tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos"⁹⁰. Se indica, también, la importancia de la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, y acerca de la necesidad del Estado de desarrollar políticas, programas y acciones para fomentar en la sociedad el respeto a la legalidad.

Un aspecto destacado de la Ley es la creación de un "Consejo Nacional de Seguridad Pública" en el que participan representantes de las fuerzas armadas. La tarea primordial de dicho Consejo consiste en evaluar y revisar permanentemente el cumplimiento del programa sectorial respectivo, es decir, el "Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000"⁹¹.

Este conjunto de medidas legales y administrativas han procurado un marco normativo a las tareas de seguridad pública del país en general. Sin embargo, persiste una ambigüedad y aguda

⁸⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cit. p. 26.*

⁹⁰ *D.O. 11 de diciembre de 1995.*

⁹¹ *D.O. 18 de julio de 1996.*

contradicción en la aplicación de la política en la materia si consideramos que, por la vía de los hechos, tal actividad tiende a militarizarse al recurrir a elementos de las fuerzas armadas para asumir tareas de seguridad pública⁹², mientras que se induce deliberadamente a la confusión, por otra parte, al mostrar datos oficiales que en su conjunto comprenden aspectos de seguridad nacional, seguridad pública y procuración de justicia⁹³.

3.2.4. Inteligencia militar

Estas labores recaen en una sección especializada del **Estado Mayor**. Recordemos que cada fuerza armada (Ejército, Marina y Fuerza Aérea) cuenta con un Estado Mayor⁹⁴, además de la existencia del que corresponde a la Presidencia de la República.

Los denominados Estados Mayores cumplen, en lo general, tareas de asesoramiento del mando superior correspondiente. Las fuerzas armadas de nuestro país, al igual que la mayoría de los latinoamericanos, han seguido el modelo de Estado Mayor de los Estados Unidos de América⁹⁵, correspondiendo a la llamada **Sección Segunda** las funciones de inteligencia.

Formalmente se define a la inteligencia militar al conjunto de acciones que tienen como misión conocer las intenciones, los medios y la disposición del *enemigo* en una actividad o situación

⁹² No se trata de una discusión meramente formal acerca de si los nuevos mandos policiales, de la ciudad de México en este caso desde junio de 1996, gozan o no de una licencia por parte del instituto armado al que pertenecen, o bien son militares en retiro, sino del hecho que resulta nocivo un desplazamiento imperceptible (a veces no tanto) hacia la militarización de la función policial sin antes haberse producido un serio análisis conceptual y la justificación adecuada sobre tal decisión. Cfr. Wardlaw, Grant, *Terrorismo Político. Teoría, táctica y contramedidas*, Ediciones Ejército, Madrid, 1986, pp. 169-173.

⁹³ Así lo demuestran las estadísticas oficiales que, en forma conjunta presentan tales datos, al menos en lo relativo al gasto programable. Cfr. Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno. Anexo (estadístico)*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1996.

⁹⁴ Específicamente, cada división o cuerpo de ejército cuenta con su propio Estado Mayor, y sólo merece llamarse así cuando se trata de más de una arma: p. ej., infantería, telecomunicaciones, etc. Esto es diferente al hecho de que las unidades integradas por una sola arma cuentan con las que se conocen como "Plantas Mayores" que, básicamente, tienen la misma función.

⁹⁵ Es decir, de Cinco Secciones: Sección Primera, Personal; Sección Segunda, Inteligencia; Sección Tercera, Operaciones; Sección Cuarta, Administración y Logística; y, Sección Quinta, Asuntos Civiles.

concreta⁸⁶.

Los sectores castrenses mexicanos tienen, por supuesto, una definición del término

ENEMIGO. El opositor, el adversario o el contrario en la guerra.- el que se opone al cumplimiento de una misión. La fuerza adversaria contra la cual se va a actuar, incluyendo los apoyos o refuerzos que pueda disponer.- Ejército o país contrario durante la guerra.- Cualquier clase de fuerzas extranjeras de un país con el que se está en guerra o **nacionales rebeldes o sediciosos organizados militarmente...** (subrayado nuestro)⁸⁷.

De acuerdo con la definición de inteligencia militar arriba anotada y la noción (militar) de enemigo, debemos entender que las labores de inteligencia operan fundamentalmente bajo situaciones de excepción que impliquen conflicto armado (interno o externo).

Sin embargo, en tiempos de paz o de estabilidad política, el aparato de inteligencia militar no se muestra inactivo, sino más bien, despliega sus operaciones casi del mismo modo que el aparato de seguridad gubernamental (estatal-civil)⁸⁸.

Al inicio de la presente década, con la proliferación del tráfico internacional de drogas, por un lado, y con la emergencia de nuevos grupos guerrilleros, particularmente a partir del levantamiento armado de Chiapas en 1994, las instancias de decisión gubernamental otorgaron un mayor peso específico a las labores de inteligencia militar, con lo que se observó en la toma de decisiones en materia de seguridad, la influencia de esquemas castrenses para abordar cuestiones de carácter social⁸⁹.

⁸⁶ Sohr, Raúl, *Para entender la guerra*, Colección Los Noventa, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Editorial Patria (Alianza Editorial Mexicana), México, 1985, p. 148.

⁸⁷ Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), *Glosario de términos militares*, Colección Manuales del Ejército Mexicano, México, 1985, p. 148.

⁸⁸ Realiza un seguimiento de fiscalización política de conflictos locales y/o nacionales representados por "fuentes" de información (al estilo periodístico): universidad, sindicatos, partidos políticos, etc.

⁸⁹ Parte de esta "visibilidad" de la inteligencia militar puede ejemplificarse con el llamado Manual de "Ambientación" que da cuenta de la actividad supuestamente guerrillera en México, Acosta Chaparro, Arturo, General Brigadier, Movimiento Subversivo en México, E.M.D.N. S-2, México, enero 1990.

Sobre la lucha contra la producción y distribución de estupefacientes en nuestro país, debe señalarse, también, que la intervención de las fuerzas armadas nacionales, ha propiciado la creación de unidades *ex profeso* de "inteligencia" al margen del esquema reglamentario y cuya legalidad resulta cuestionable¹⁰⁰.

Tal es el caso del denominado "Servicio de Inteligencia Naval Militar"¹⁰¹, cuyos miembros participaron a principios de la presente década, en un operativo conjunto con la Policía Judicial Federal para detener a veintisiete marinos pertenecientes al Sector Naval Militar y la Compañía IX de Infantería destacada en Matamoros, Tamaulipas, supuestamente implicados en actividades de narcotráfico. Esto motivó que los acusados promovieran un juicio de amparo y la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos debido a los maltratos y vejaciones sufridas¹⁰².

Pero de los cuerpos de inteligencia militar existentes en México el de más importancia, sin duda, es el perteneciente al del Estado Mayor Presidencial¹⁰³ que, como se sabe, presta sus servicios de manera exclusiva al titular del Ejecutivo federal, contando para ello con recursos económicos y materiales más que suficientes y sometiendo su acción a los señalamientos discrecionales del presidente.

¹⁰⁰ De hecho, con la participación de militares de alto rango en las instituciones civiles encargadas de la lucha contra el narcotráfico, se recurre al aparato de inteligencia militar en la definición de tareas operativas. Así está ocurriendo desde diciembre de 1996 con el arribo de oficiales castrenses al Instituto Nacional del Combate contra las Drogas (INCD) dependiente de la Procuraduría General de la República.

¹⁰¹ Organismo que no se encuentra contemplado en la Ley Orgánica de la Armada de México (D.O. 14 de enero de 1985), ni en el Código de Justicia Militar. El primer ordenamiento, en su artículo 2o. fracción X, permite el funcionamiento de la Policía Naval y en su numeral 76 fracción XI prevé la creación de servicios adicionales a los que se mencionan expresamente, entre los que se encuentran los servicios de administración e intendencia, de electrónica, de ingenieros y de justicia.

¹⁰² Cfr. *Proceso* n. 716 y 753, 23 de julio de 1990 y 8 de abril de 1991 respectivamente.

¹⁰³ Abordado en el capítulo anterior.

3.2.4 Organización Paramilitar

Las organizaciones paramilitares se definen como

Fuerzas o grupos que son distintos de las fuerzas armadas **regulares** de cualquier país (o Estado) pero que observan la misma organización, equipo, entrenamiento o misión que las primeras¹⁰⁴.

Partiendo de esta caracterización elemental se puede afirmar que en la historia moderna del país, sin mencionar a las denominadas "guardias blancas"¹⁰⁵, han existido diversos grupos a los que se puede adjetivar como "paramilitares" y cuyo origen se sitúa en términos de la seguridad nacional como tradicionalmente la concebía el Estado mexicano.

Las organizaciones paramilitares en México han sido estructuradas ya sea directamente por el régimen en turno, o bien, con la omisión cómplice del gobierno al permitir que se conformen libremente.

Dentro del primer caso la organización paramilitar que tiene una mayor significación el grupo que se conoció como "**Los Halcones**". Su actuación —tristemente— histórica fue el operativo armado para reprimir una manifestación estudiantil el Jueves de Corpus de 1971 (10 de junio) ocurrida durante el régimen de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)¹⁰⁶.

Siendo un crimen colectivo notoriamente de Estado¹⁰⁷, en el que se comprometió falsamente la

¹⁰⁴ "Paramilitary forces" en Quick, John, *Dictionary of Weapons and Military Terms*, Mc. Graw-Hill, Estados Unidos, 1973, p. 340.

¹⁰⁵ Que constituyen grupos armados organizados por "caciques" tradicionales, propietarios rurales con preponderancia económica y política en ciertas áreas del campo mexicano, con la finalidad de someter a la población bajo su influencia. La existencia ilegal de estos grupos la justifican con la pretensión de proteger bienes y propiedades de los delinquentes comunes, pero su acción real no se limita a esa malentendida autodefensa.

¹⁰⁶ Sobre los detalles de este suceso véase Castillo, Heberto (et. al.), *La Investigación*, 2a. ed., Cisa-Proceso, México, 1981.

¹⁰⁷ Un crimen de Estado se identifica por la impunidad manifiesta con la que se comete, es decir, el

palabra presidencial para aclarar los hechos y castigar a los responsables, un grupo de líderes sociales promovieron entonces una investigación independiente, y cuyo resultado fue un conjunto de datos esclarecedores acerca de "Los Halcones":

- I. Como grupo paramilitar fue creado en 1968 durante el desarrollo del movimiento estudiantil y popular de ese año a instancias del entonces titular del Departamento del Distrito Federal (DDF).
- II. Estaba bajo el mando directo de un Coronel del ejército en activo, a quien se le habilitó como funcionario de la Dirección de Servicios Generales del DDF, teniendo a su cargo el aseo y conservación de parques y jardines.
- III. El funcionario de origen castrense se encargó de reclutar a los integrantes del grupo de entre trabajadores de las secciones de "Aseo y Limpia", "Mercados", etc. y de entre delinquentes juveniles que provenían de barrios marginados de la ciudad.
- IV. Los miembros del grupo recibieron entrenamiento militar de parte de oficiales del ejército mexicano, con grado de capitanes y tenientes¹⁰⁰, todos ellos con preparación en técnicas de contrainsurgencia obtenida de cursos en los Estados Unidos, Japón y Francia.
- V. En el año de su creación (1968), el grupo se conformaba por setecientos miembros que se dedicaron a asaltar y amedrentar escuelas y estudiantes, siempre bajo las órdenes de otro oficial del ejército¹⁰¹.

consentimiento -expreso o tácito- de las más altas esferas del poder público para que este se realice garantizando, por otra parte, la ausencia total (conforme a derecho) de castigo para sus autores materiales e intelectuales. Cfr. *Proceso* n. 240, 8 de junio de 1981.

¹⁰⁰ Entre los que figuran Rogelio Flores Berrones, Javier Castellanos, Moisés Cusuhtémoc (sic), José Lamberto Ponce Lara, Francisco Villaseñor y Francisco Pérez Morales.

¹⁰¹ Hacia mediados de 1971 se contaban trescientos miembros más cuyo conjunto total se integraban en cuatro subgrupos: "Los Charros", de carácter armado; "Los Halcones" propiamente dichos, básicamente de golpeadores; "Acuario", de penetración o infiltración; y el "Pancho Villa", conocido por sus actividades

- VI. El entrenamiento en cuestión, llevado a cabo en instalaciones propiedad del gobierno de la ciudad de México, consistía en técnicas de gimnasia, karate, kendo y manejo de armas de fuego.
- VII. El Jueves de Corpus de 1971, según la investigación independiente, utilizaron armas de fuego reglamentarias para el uso exclusivo del ejército.

El semanario internacional *Time* de fecha 15 de junio de 1971¹⁰⁰, señaló que "mil halcones ejecutaron sus movimientos con táctica militar, estaban bien entrenados en el arte japonés de luchar con varas de bambú y dotados de un equipo radial de comunicaciones. Durante todo el incidente (el asesinato de los estudiantes que se manifestaban en una marcha pacífica) la policía no dio un paso para intervenir".

Otro organismo paramilitar del que se tienen pruebas documentales de sus actividades, se vincula con la guerra sucia que desplegó el régimen contra los movimientos de guerrilla urbana que, aisladamente, se observaron durante la década de 1970: la también tristemente célebre "**Brigada Blanca**".

Hasta antes de 1976 los movimientos armados de carácter urbano eran enfrentados sólo por un cuerpo policiaco especial, la denominada División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD)¹⁰¹.

violentas ("porriles") en planteles educativos.

¹⁰⁰ Referido por Proceso, *Ibid.*

¹⁰¹ Se trataba de un cuerpo policiaco heredero de lo que se conoció como el "Servicio Secreto" en las décadas de los años cincuenta y sesenta, fue creado por el gobierno como para funcionar como instrumento de control social ante las manifestaciones de inconformidad de diversos sectores (el estudiantil, los médicos, los ferroviarios, etc.). Dependía orgánicamente del Departamento del Distrito Federal pero su jurisdicción sobrepasaba con mucho los límites de la capital metropolitana además de que su existencia fue, desde siempre, cuestionada legalmente por su dudosa constitucionalidad de tal manera que, al inicio de la gestión de Miguel de la Madrid (1982) desapareció dicho organismo policiaco.

Los mandos operativos de la División que se encargaban de la lucha antiguerrillera son obligados a renunciar como funcionarios policíacos y consignados penalmente por delitos del orden común¹¹². Sin embargo, ante la persistencia de la actividad guerrillera en varias zonas del país, en agosto de 1976 dichos elementos son rehabilitados para crear un cuerpo paramilitar con personal de las siguientes instituciones:

- Dirección Federal de Seguridad (DFS),
- División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia (DIPD),
- Policía Judicial Federal (PJF), y
- Policía Militar.

Este grupo asumió las tareas de información y organización que tenía anteriormente el equipo especial de la DIPD y con un responsable de cada corporación participante, recayendo la coordinación operativa en los militares¹¹³.

El centro principal de operaciones de la Brigada Blanca se situó en el Campo Militar Número Uno de la Ciudad de México en el que funcionaban cárceles clandestinas, o bien, el grupo recluía a sus detenidos en instalaciones igualmente militares a lo largo y ancho del país.

Al comenzar la década de 1980 la Brigada contaba con cerca de 200 elementos cuyos ingresos tenían tres orígenes diversos: como miembros de la institución que provenían; como miembros de la Brigada, cada dependencia hacía una aportación destinada a un fondo común para salarios y gastos diversos del grupo paramilitar; y el producto del denominado "botín de guerra"¹¹⁴.

¹¹² Se trata de Jorge Obregón Lima y José Salomón Tanús que fueron procesados por extorsionar a miembros prominentes de la iniciativa privada, presuntamente evasores fiscales. Salomón Tanús, debido a su experiencia antiguerrillera, fue excarcelado e incorporado más tarde al nuevo grupo, la Brigada Blanca.

¹¹³ Proceso n. 166, 7 de enero de 1980.

¹¹⁴ Es decir, de los objetos y/o dinero saqueado de las propiedades de los presuntos guerrilleros o familiares y conocidos de éstos cuando eran aprehendidos, o bien, lo que se obtenía por concepto de secuestros que también ejecutaban.

Su desempeño fue constantemente denunciado por organismos humanitarios y partidos políticos de oposición como el grupo paramilitar responsable de detenciones masivas ilegales, secuestros, torturas y asesinatos.

En el periodo 1977-1980 se llegaron a contabilizar documentalmente más de quinientas desapariciones de personas imputables a la Brigada Blanca¹¹⁵, ciudadanos que en gran parte su militancia política no satisfacía al régimen a tal grado que debían ser considerados como "traidores a la patria" o "enemigos"¹¹⁶.

Es preciso señalar en este apartado, la tendencia observada desde los años ochenta en México en el sentido que los cuerpos policiales del país han creado en sus estructuras operativas, lo que técnicamente se denominan *fuerzas de reacción inmediata*, cuya organización y desempeño es estrictamente paramilitar¹¹⁷.

Lejos de este empeño institucional también debe mencionarse la aparición de otras fuerzas paramilitares organizadas por grupos de interés local, con la anuencia omisa de las autoridades, en regiones de alta conflictividad social y guerrillera (p. ej., Chiapas, Guerrero y Oaxaca).

3.3 MÉXICO Y LA ESTRATEGIA GEOPOLÍTICA

Si la política de un Estado se encuentra en su geografía (Napoleón *dixit*), resulta indispensable considerar los factores geopolíticos que pueden determinar la estrategia interna y externa de un país.

¹¹⁵ *Ibid.* El calificativo respecto al color -blanco- tiene un origen ideológico emparentado con los llamados "escuadrones de la muerte" de ultraderecha que proliferaron durante la década del "Terrorismo de Estado" en Centro y Sudamérica (organizaciones como "La Mano Blanca", "Fuerza Blanca", etc.). "Es Blanca porque tiene el apoyo de gente poderosa que borra las evidencias de cada asesinato..." *Proceso* n. 305, 7 de julio de 1986 (subrayado nuestro).

¹¹⁶ Cfr. *Proceso* n. 314, 8 de noviembre de 1982.

¹¹⁷ Dichas subestructuras de élite paramilitar inicialmente se manifestaron con la creación del llamado grupo "zorros" del cuerpo de granaderos de la ciudad de México y cuyo modelo fue reproducido en otras entidades. Otra fuerza similar es el *Grupo Especial de Reacción Inmediata* (GERI), dependiente de la Procuraduría de Justicia capitalina.

México está limitado geográficamente al norte por Estados Unidos y al sur por Guatemala y Belice, lo mismo que el Golfo de México y el mar Caribe en el este y el Océano Pacífico al oeste. De este modo se conforman cuatro factores estratégicos en los límites de la geografía nacional: Estados Unidos, Centroamérica, la llamada Cuenca del Pacífico y Europa. Sin ignorar la importancia de las dos últimas regiones que, sin duda, han estado siempre presente entre las opciones de desarrollo para el país¹¹⁸, abordaremos concretamente lo relativo a un esquema simple Norte-Sur.

3.3.1 México al Sur

Con sus vecinos del sur México, tal como ha procurado históricamente en sus relaciones internacionales, siempre ha mantenido una posición de respeto irrestricto a la autodeterminación de los pueblos y a la no intervención. Así lo demostró al negarse a convalidar las acciones contra el régimen de Jacobo Arbenz en Guatemala (1954), al mantener sus relaciones con Cuba (1961), al condenar las agresiones militares en contra de la República Dominicana (1965) y a la isla de Granada (1983). Estos son, quizá, los casos más representativos de la posición mexicana frente a Latinoamérica.

Posición que no debe valorarse gratuitamente, toda vez que, dada la ubicación intermedia de México entre la potencia norteamericana y los países en desarrollo del continente, el contraste de los hemisferios y su situación siempre repercutirá en el tono de sus relaciones exteriores e incluso en su estabilidad política al interior.

Esta realidad fue particularmente significativa en la década de los años ochenta ante el conflicto centroamericano, a raíz del triunfo de la revolución sandinista (1979) en Nicaragua, su acoso

¹¹⁸ Cfr. Roett, Riordan, "Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías" en Riordan Roett (comp.), *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno, México, 1991, pp. 17-41.

militar y económico por parte de Estados Unidos, directa o indirectamente a través de sus vecinos. Honduras y Costa Rica; la guerra civil en El Salvador y Guatemala también fueron protagonistas de esta crisis.

De ahí que México fuera el artífice inicial de la estrategia de pacificación en Centroamérica al impulsar el llamado Grupo Contadora (junto con Colombia, Panamá y Venezuela) en 1983, motivado por la preocupación primordial que el conflicto se insertase en la dinámica irreversible de la confrontación Este-Oeste, involucrando a más países¹¹⁹.

La complejidad particular del conflicto centroamericano llevó a otro derrotero la gestión de Contadora¹²⁰ y las iniciativas colaterales en materia económica (como el Pacto de San José que proporciona hidrocarburos a los países de la región bajo un esquema especial de financiamiento preferente). Pese a ello, México logró atemperar las tensiones existentes a través de la política multilateral, a partir del interés propio de evitar las consecuencias negativas que le acarrearía la insistencia norteamericana de escalar el conflicto en su esquema radical de confrontación ideológica.

Este particular interés demuestra la conciencia mexicana de su frontera geopolítica¹²¹ hacia el sur y las repercusiones en su relación con Estados Unidos y su estabilidad política interna. Pero es en la frontera territorial sur donde México ha tenido que desplegar su cautelosa estrategia.

¹¹⁹ Ojeda, Mario, "México: su ascenso a protagonista regional" en Mario Ojeda (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, 1985, pp. 25-35. Cfr. Arriola, Mario, "En torno a las negociaciones del Grupo Contadora, hoy" en *Cuadernos de política exterior mexicana* n. 2, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 1986, pp. 277-287.

¹²⁰ Al mediar la década de los ochenta la actividad del grupo decayó tanto por la situación económica interna por la que atravesaba su principal promotor (México) como por la tendencia de los propios países centroamericanos de asumir el control del proceso de pacificación regional. Cfr. Ojeda, Mario, op. cit. pp. 32-41; Chabat, Jorge, "El agotamiento del Grupo Contadora y la política exterior de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses" en Rierdan Roett, op. cit. p. 232.

¹²¹ En este sentido se abarca una perspectiva que no se limita al aspecto meramente territorial. Herrera-Lasso, Luis, "Las fronteras geopolíticas de México" en *Cuadernos...cit.* pp. 261-263.

especialmente con Guatemala (con Belice su relación puede caracterizarse como de un bajo perfil constante), a fin de preservar la práctica de su política exterior de principios sin menoscabo de las circunstancias arriba descritas¹²².

La característica principal de esta relación es la alternancia de periodos de calma-tensión, situación motivada por factores tanto históricos como políticos. En la década de los ochenta el saldo de estas tensiones lo constituyó la migración de centroamericanos y de los mismos guatemaltecos hacia el Sureste de México (Chiapas)¹²³.

Así fue que se permitió la supervisión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Ayuda a Refugiados (ACNUR) y se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)¹²⁴. Luego de más de un lustro de acciones y cambios en el panorama centroamericano, se dio lugar a la repatriación de los refugiados (cerca de 50 mil personas) al inicio de 1993, además del reconocimiento en la Ley General de Población de la categoría de *refugiado* en 1990.

Otra fuente de tensión, además de aquellos factores con carga ideológica e histórica, está formada por los incidentes que tienden a maximizarse, como lo son las incursiones del ejército

¹²² Cfr. Cruz, Alma R., "Tendencias históricas de la política de México hacia Centroamérica" en *Cuadernos...cit.* pp. 265-276.

¹²³ En su momento más álgido se llegó a estimar entre 300 mil y 400 mil personas llegadas a nuestro país, lo que propició la intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Ayuda a Refugiados (ACNUR). Cfr. Eschbach, Cheryl L., *op. cit.* p. 237; Aguayo Quezada, Sergio, "Seguridad Nacional y soberanía mexicana" en Mario Ojeda, *op. cit.* p. 51; Arriola, Mario, "México y el problema de los refugiados guatemaltecos" en *Cuadernos de política exterior mexicana*, n. 1, CIDE, México, 1984, pp. 111-125. De éstos, a sólo 60 mil personas, aproximadamente, se les reconoció la categoría de *refugiados* ("quienes abandonan sus países de origen debido a que su vida, su seguridad o su libertad es amenazada por la violencia generalizada, agresión externa, conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos o cualquier circunstancia que haya alterado el orden público" según la definición de la ONU), con el consecuente compromiso del Estado mexicano de salvaguardar su integridad física en tanto las condiciones de inseguridad que provocaron la salida de sus países hayan cambiado favorablemente. Eschbach, Cheryl L., *op. cit.* p. 241.

¹²⁴ Aguayo Quezada, Sergio, "Historias de Refugiados" en *La Jornada*, 23 de enero de 1993. Cfr. Eschbach, Cheryl L., *op. cit.* pp. 237-242; Ojeda, Mario, *op. cit.* pp. 36-38; Melesio Nolasco, José Carlos, "Refugiados y frontera" en Luis Hernández y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento de la frontera sur*. Universidad Autónoma de Zacatecas / Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989. pp. 421-441.

guatemalteco en nuestro territorio y que fueron frecuentes durante la estancia de los refugiados en Chiapas y que aún siguen registrándose sin causa aparente¹²⁹.

Al iniciar la presente década se observa nuevamente una tendencia al mantenimiento de una relación de bajo perfil con los países centroamericanos en donde México ha mantenido cierta presencia relevante tal como lo muestran los Acuerdos de Chapultepec (enero de 1992) que sientan las bases para la pacificación en El Salvador; la repatriación de los refugiados guatemaltecos (enero de 1993), la firma de los Acuerdos de Paz entre la guerrilla guatemalteca y el gobierno de dicho país (septiembre de 1996), así como el respaldo a los regímenes civiles de la región que muestran, sin embargo, signos de inestabilidad¹²⁸.

3.3.2 México hacia el Norte

Por otra parte, si el conjunto de la relación de México con los países centroamericanos (así como el resto de Latinoamérica), es bastante compleja como para abordarla en unas cuantas páginas, más difícil aún es tratar de describir o explicar la relación existente con Estados Unidos.

Considerado nuestro país dentro del "imperativo categórico"¹²⁷ de Estados Unidos, se ha experimentado un proceso singular en la definición de la relación con dicha vecindad. La anexión de Texas (1845) y la guerra con Estados Unidos (1847-1848), que significaron la pérdida ominosa de la mitad del territorio nacional, su abierta injerencia durante la Revolución (1913 en la Decena Trágica y la ocupación del puerto de Veracruz en 1914), así como su franco

¹²⁹ *La Jornada*, 15 de marzo de 1993.

¹²⁸ Guatemala misma fue protagonista de un autogolpe de Estado (primavera 1993) que fracasó tanto por la condena internacional como por la respuesta ciudadana de ese país rechazando dicha acción; en Nicaragua se registró un levantamiento fugaz de un grupúsculo armado (julio de 1993) y que ahora ostenta ser el segundo país más pobre del continente, el primero es Haití que apenas esta logrando salir de las crisis golpistas recurrentes luego de la caída de la dictadura Duvalier al finalizar la década pasada.

¹²⁷ Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2a. ed., El Colegio de México, 1984, p. 92. Cfr. Whitehead, Laurence, "México y la 'Hegemonía' de Estados Unidos: pasado, presente y futuro" en Riordan Roett, *op. cit.* pp. 322-326, hace énfasis al interés norteamericano sobre México a partir del surgimiento de la disputa hegemónica de un mundo bipolar.

desacuerdo respecto a decisiones soberanas del país como lo fue la expropiación petrolera (1938), conforman de modo fundamental un bagaje que ha marcado una tradicional desconfianza¹²⁸ contra el vecino del norte pero que se conjuga con otros elementos económicos y culturales generando una relación de contradicciones, ambigüedades y ambivalencias¹²⁹.

Diversa y, por momentos francamente antagónica, esta relación ha sido fuertemente caracterizada¹³⁰ por la asimetría¹³¹ que guardan ambos países, así como la difícil interdependencia —sobre todo económica— y el conflicto de intereses (“No todo lo que es bueno para Estados Unidos lo es para México”, y viceversa), además de la particular dinámica de la acción diplomática de ambos países respectivamente.

La mayoría de los analistas coinciden en señalar, con algunas variantes, ciertos temas indispensables¹³² que han conformado con el tiempo la llamada agenda bilateral México-Estados Unidos. Dicha agenda parte de un mutuo reconocimiento de la realidad de cada país, al margen de condiciones subjetivas y que ello es necesario para promover la madurez de dos países que, inevitablemente, comparten una historia y una frontera territorial de considerable magnitud: intercambio económico, migración, narcotráfico (con las connotaciones naturales de seguridad nacional) y medio ambiente; temas todos ellos que son susceptibles de configurar los vértices, en

¹²⁸ Smith, Peter, “México y Estados Unidos. Vecinos incómodos” en *Nexos*, n. 115, julio de 1987, p. 37.

¹²⁹ Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1988)*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 232. Obra que, por lo demás, constituye un excelente y exhaustivo recuento historiográfico de la relación México-Estados Unidos.

¹³⁰ Smith, Peter, *op. cit.* pp. 36, 37.

¹³¹ Es decir, la disparidad resultante de la comparación de aspectos fundamentales de cada país, como lo es su economía (Reynolds, Clark W., “Interdependencia de América del Norte: el nuevo modelo para México en los noventa” en Riordan Roett, *op. cit.* pp. 61-85) así como en sus propios sistemas políticos y jurídicos. Roett, Riordan (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación, Siglo Veintiuno*, México, 1989, pp. 19-41.

¹³² De hecho así lo manifestó Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en su intervención ante el Congreso de Estados Unidos en 1989, *La Jornada*, 5 de octubre de 1989. Cfr. Shelton-Colby, Sally, “México y Estados Unidos en la década de los noventa: una nueva convergencia de intereses” en Riordan Roett (comp.), *Relaciones*, *cit.* pp. 311-315; —México y ... *cit.* pp. 40, 41; Ojeda, Mario, *op. cit.* pp. 87-91; Smith, Peter H., *op. cit.* p. 39.

un sentido amplio, de la seguridad nacional de ambos.

Así se produjo una singular mecánica de entendimiento complejo en la que Estados Unidos reconocía y aceptaba la relativa autonomía diplomática de México, particularmente distinta en lo que a nuestro país resultase fundamental, no así para ellos y, por el contrario, México se mostraría dispuesto a la cooperación (por acción u omisión) en los asuntos fundamentales para Estados Unidos y que no lo fueran para nosotros¹³³.

Asimismo, a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta se observa el inicio de un tenue y constante viraje del "manejo de la relación" con Estados Unidos por parte de México. Pese a su cercanía inmediata, a lo largo de su historia diplomática con Estados Unidos, México mantuvo con regularidad una inequívoca política exterior más bien distante¹³⁴, a diferencia de otros países latinoamericanos.

Pero en el periodo mencionado, el gobierno mexicano se hace particularmente sensible no sólo a la opinión de los gobernantes norteamericanos, sino también de los diversos grupos de poder ahí existentes, y hasta de los criterios de la opinión pública expresada en los medios de comunicación más influyentes de ese país.

Dicha sensibilidad se hace manifiesta en cambios no sólo de la política exterior mexicana sino al interior del propio "sistema", por lo que se caracteriza a dicho fenómeno como el **factor americano**¹³⁵. A esto se añade en los años recientes, la predeterminación de la política exterior mexicana por aspectos puramente económicos.

¹³³ *Ibid.* p. 93.

¹³⁴ Es decir, "menos cooperativo". Ojeda, Mario, *op. cit.* p. 92.

¹³⁵ Dicha influencia, además de las críticas abiertas a la política mexicana, incluye la abierta imposición de directrices en diversos ámbitos: económico, político y diplomático. Cfr. Loaeza, Soledad, "El factor americano" en *Nexus*, n. 110, febrero de 1987, pp. 17-20.

Durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, en un primer momento con el proceso de renegociación de la deuda externa y la búsqueda apremiante de financiamiento ante los grandes organismos crediticios internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo), con el aval del gobierno norteamericano, lo que influyó en el bajo perfil -excesivamente cauto- de su política exterior; igual sucedió durante el largo y accidentado proceso de negociación y firma del Tratado de Libre Comercio (agosto de 1992) y de sus llamados "Acuerdos Paralelos" (13 de agosto de 1993) con Estados Unidos y Canadá¹³⁶ así como su traumática entrada en vigor el 1° de enero de 1994.

Vale señalar que, en el corto plazo, este viraje de la disposición del gobierno mexicano no fue plenamente correspondido ni en lo económico, ni en lo político¹³⁷. Esta subordinación de la política exterior al factor económico adquiere sentido desde la intervención del presidente Salinas ante el Congreso norteamericano, casi un año después de iniciada su gestión (octubre de

¹³⁶ Las manifestaciones más significativas del pragmatismo de esta política exterior han sido, p. ej., el cambio de táctica en el conflicto centroamericano (lo que permitió al gobierno norteamericano determinar, en gran medida, el desenlace de la pacificación regional en función de sus intereses particulares en la región; la tímida reacción ante la intervención militar de Estados Unidos a Panamá (1989); la ambivalencia frente a la crisis del Golfo Pérsico cuando, incluso, se mostró la insólita disposición de enviar tropas mexicanas para conformar la llamada "fuerza multinacional" contra Irak, comandada por Estados Unidos y con la legitimación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; la ambigua posición ante la crítica situación por la que atraviesa el régimen cubano (primero con la falta de interés y de confianza de que dicho régimen solucionara su aguda carencia de recursos económicos y energéticos sin que ello derive en su desintegración por el acoso norteamericano y, luego, por el doble papel desempeñado tanto con el presidente Fidel Castro como con sus opositores en el exilio). Luna, Lucía, "Política exterior: un equilibrio pragmático" en *Este País*, n. 27, junio de 1993, pp. 5-7. Cfr. Castañeda, Jorge G., *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, Cal y Arena, México, 1993, pp. 203-220; Shelton-Colby, Sally, *op. cit.* p. 304.

¹³⁷ Los puntos de fricción entre ambos países, pese a la retórica norteamericana y la ambivalencia de México, no han dejado de observarse, p. ej., el secuestro del Dr. Humberto Álvarez Machain (1991) así como el enjuiciamiento en el sistema judicial de Estados Unidos del señor Rubén Zuno Arce, ambos con motivo del caso Enrique Camarena; los señalamientos de corrupción por parte de la prensa y de políticos estadounidenses dirigidos hacia los altos niveles del "sistema" político mexicano; las restricciones y sanciones comerciales a los productos de exportación mexicanos (acero, cítricos, algodón, cemento, por mencionar algunos casos), son parte del mosaico de una relación que tiende a complicarla en términos de cooperación. Cfr. Luna, Lucía, *op. cit.* pp. 10-13; Del Villar, Samuel I., "El nacionalismo de Estados Unidos y el antinacionalismo en México" en *Zona Abierta*, n. 8, suplemento de *El Financiero*, 13 de noviembre de 1992. El medio ambiente también figura como tema susceptible de agregar a los "intereses objetivos" norteamericanos aunque no se indica claramente, desde su perspectiva, el riesgo que sus acciones significan para nuestro país en materia ambiental.

1989), en la cual señala, en primer término, al comercio como uno de los temas dominantes de la agenda bilateral (los otros fueron migración, narcotráfico y medio ambiente).

Así se prefigura lo que después tomaría forma como la propuesta del Tratado de Libre Comercio al que se agregaría la participación de Canadá¹¹⁸. La importancia de este suceso radica en que no sólo causará, en el mediano y largo plazo, impacto en el ámbito económico de los países involucrados, especialmente México y Estados Unidos, sino que repercutirá en áreas sensibles de nuestra vida política y social situando al país en la ruta abierta de la **integración** con su vecino del norte¹¹⁹.

Desde 1990, cuando el planteamiento del TLC se confirmó a golpes de rumor, sancionado luego por autoridades de los tres países, se reiteró la explicación oficial mexicana que se trataría de un mero acuerdo comercial pero sin mayor injerencia en otras materias. A la vista de las profundas reformas políticas y constitucionales ("reformular la Revolución", según se dijo por el propio presidente) que en la administración de Carlos Salinas promovió enfáticamente, se explica la adecuación de esta noción integracionista a largo plazo¹²⁰.

Esto es el resultado, aún incierto, del cambio en las percepciones de la élite gobernante mexicana que a lo largo de los últimos casi veinte años se encuentran dominando el aparato estatal, con un proyecto definido a partir de la reestructuración integral de la economía nacional y que, en lo político y cultural tiende a abandonar una concepción y posición de tradicional reserva y

¹¹⁸ "...Deseamos un acuerdo bilateral que, sector por sector abata las barreras al comercio". Así lo afirmó, sin matices, Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de Estados Unidos. *La Jornada*, cit.

¹¹⁹ Castañeda, Jorge G., *op. cit.* pp. 222, 223.

¹²⁰ Por supuesto, se trata de aquellas decisiones que han tenido una importancia capital en la definición del Estado mexicano: p. ej., la reforma al artículo 27 constitucional a fin de sujetar el régimen de propiedad a las fuerzas del mercado; la partición de Petróleos Mexicanos (Pemex) en cinco grandes empresas especializadas bajo la regulación de una empresa controladora ("Pemex Corporativo"); la nueva regulación legal en materia eléctrica así como la relativa en materia hidráulica y forestal. Todas ellas, materias tratocadas bajo la óptica de permitir la inversión extranjera en esquemas poco rigurosos de control administrativo y de permitir un mayor flujo de inversiones en dichas áreas, particularmente la extranjera, cuyo acceso antes de esta transformación estaba vedado por considerar tales materias ya sea estratégicas o prioritarias para el país.

desconfianza hacia Estados Unidos¹⁴¹.

La nueva perspectiva hace necesario un acercamiento a lo que puede perfilarse en un futuro inmediato como la **agenda de seguridad nacional** entre México y Estados Unidos. De este modo inciden temas tan variados pero de vital interés tanto para México como para Estados Unidos: crecimiento demográfico y su incidencia, desde la óptica de la seguridad norteamericana¹⁴², en el fenómeno migratorio en general, cuya posición fue manifiesta durante la década pasada frente a los migrantes centroamericanos en el sur del nuestro país¹⁴³; igualmente se incluye el medio ambiente como tema susceptible de agregar en los "intereses objetivos" norteamericanos¹⁴⁴ aunque no se indica claramente, desde su perspectiva, el riesgo que sus acciones significan para nuestro país en materia ambiental¹⁴⁵.

Sin duda que lo relativo al narcotráfico es lo que ha puesto en mayor y constante relieve su importancia como asunto de seguridad nacional entre ambos países. Así, mientras para Estados Unidos el fenómeno tiene su origen fundamental en la producción y comercialización de estupefacientes, aunada a la creciente corrupción en altos niveles de la burocracia de los países productores y consumidores, para México, al menos en su consideración discursiva, es claro que el auge de esta actividad ha sido determinada predominantemente por una excesiva demanda de

¹⁴¹ Shelton-Colby, Sally, *op. cit.* pp. 303-311. Para Samuel Huntington resulta claro que los "grupos dominantes" de México ya definieron su nueva posición al abandonar la cultura latinoamericana y que lo llevan a ser parte de Norteamérica, *El Financiero*, 6 de julio de 1993. Cfr. Meyer, Lorenzo, "Nuestro futuro desde Harvard" en *Excelsior*, 14 de julio de 1993.

¹⁴² Cfr. Foster, Gregory D., "Global Demographic Trends to the Year 2010: Implications for U. S. Security" en *The Washington Quarterly*, n. 2, vol. 12, primavera 1989, pp. 5-24.

¹⁴³ A mitad de la década de los ochenta, Estados Unidos exacerbó su postura ante los migrantes centroamericanos bajo el argumento del riesgo de "exportar la revolución" de sus países de origen, desestabilizando México, y así llegar, finalmente, al territorio norteamericano. Cfr. Insulza, José Miguel, "El mito de la seguridad" en *Nexos*, n. 114, junio de 1987, pp. 37-41.

¹⁴⁴ Tuchman Mathews, Jessica, "Redefining Security" en *Foreign Affairs*, n. 2, vol. 68, primavera 1989, pp. 162-177; Renner, Michael, "National Economic and Environmental Dimensions" en *Worldwatch Paper 89*, mayo 1989.

¹⁴⁵ Aguayo Quezada, Sergio, *Usos.... cit.* pp. 129-135.

una población consumidora que está dispuesta a pagar sus altos costos y riesgos consecuentes.

Al margen de las complejas vicisitudes que el tema del narcotráfico ha ocasionado entre ambos países, la tendencia final en su combate ha sido la de imponer el esquema norteamericano de los años ochenta, es decir, diseñar la estrategia de militarizar las acciones en contra de tal actividad¹⁴⁶.

Por otro lado se observa una estrecha relación entre autoridades de ambos países a través de acuerdos confusos y justificaciones ambiguas poco convincentes. Tal fue el caso del funcionamiento de un Equipo o Grupo de Análisis Táctico norteamericano que a partir de 1990 proporciona información de apoyo logístico a las autoridades mexicanas a fin de interceptar aeronaves sospechosas de transportar drogas sobre nuestro espacio aéreo¹⁴⁷.

Pese a las contradictorias "aclaraciones" del gobierno mexicano, el mencionado equipo de inteligencia, integrado por personal del Departamento de Defensa de Estados Unidos, opera desde la embajada de dicho país en la ciudad de México con la anuencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Procuraduría General de la República¹⁴⁸ y, por ende, del Ejecutivo federal.

La no observancia de la normatividad existente en esta materia¹⁴⁹ así como la tradición autoritaria

¹⁴⁶ Cfr. Goodman, Louis W., y Johanna S. R. Mendelson, "The Threat of New Missions: Latin American Militaries and the Drug War" en Goodman, Louis W., Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (eds.), *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington Books, Mass., 1990. pp. 189-195; y *Proceso* n. 870, 5 de julio de 1993.

¹⁴⁷ *Proceso* n. 710, 11 de junio de 1990.

¹⁴⁸ *Proceso* n. 711, 18 de junio de 1990. Cfr. *La Jornada*, 9, 15 y 16 de junio de 1990. En enero de ese mismo año, el presidente afirmó que México no aceptaría la injerencia extranjera bajo el pretexto del narcotráfico, *La Jornada*, 14 de enero de 1990.

¹⁴⁹ Se han contabilizado, de 1947 a la fecha, más de cuarenta acuerdos bilaterales al respecto. Destacan, por su importancia reciente, el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Asistencia Jurídica Mutua, D.O. 7 de agosto de 1991; y, el Decreto por el que se aprueba el Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para

política mexicana, han permitido al presidente este ejercicio discrecional de toma de decisiones que comprometen la seguridad de nuestro país.

Por otra parte, poco se ha advertido de las serias implicaciones que, en el mediano y largo plazo, conllevará el TLC con los vecinos del norte toda vez que, al intensificarse la cooperación económica especialmente con los Estados Unidos, se requerirá una "cooperación más estrecha entre las fuerzas de seguridad de ambos países"¹⁰⁶, entre las que se incluyen naturalmente las de carácter militar¹⁰⁷.

Históricamente sólo existe un antecedente de cooperación militar con Estados Unidos cuando en 1942 se creó la Comisión de Defensa Conjunta México-Estados Unidos, bajo la cual se conformó la llamada Región Militar del Pacífico (a cargo del ya entonces ex presidente Lázaro Cárdenas). También se instalaron, por personal norteamericano, varias estaciones de radar en puntos estratégicos de nuestra costa occidental (Golfo de México y Mar Caribe), y que fueron operadas por personal militar mexicano¹⁰⁸.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, agotándose así los motivos que le dieron origen, este esquema de cooperación militar cayó inmediatamente en desuso aunque se conserva formalmente. Es importante destacar este aspecto en función que a partir de las primeras

Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, D.O. 8 de febrero de 1990. Paradójicamente, estos instrumentos bilaterales establecen límites precisos al intercambio de información de inteligencia en la lucha antinarcóticos, rechazo a las operaciones (policíaco-militares) conjuntas y a la persecución extraterritorial de delinquentes (la llamada *hot pursuit*).

¹⁰⁶ Según lo afirma Stephen Wager, ex-agregado militar en la embajada de Estados Unidos en México; referido por Sergio Aguayo Quezada. "La dimensión militar en la integración con EU" en *La Jornada*, 17 de abril de 1990.

¹⁰⁷ Cfr. Cope, John A., "En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del Siglo XXI" en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo Veintiuno, México, 1997. pp. 231-270.

¹⁰⁸ Por supuesto, hay que agregar la participación en el frente del Pacífico Sur del Escuadrón 201. Cfr. Lozoya, Jorge Alberto. *El Ejército mexicano*, 3a. ed., El Colegio de México, Jornadas n. 65. 1984. pp. 89-96.

discusiones previas que dieron forma a la propuesta del TLC, participaron funcionarios del Consejo de Seguridad Nacional por parte de Estados Unidos, mientras que del lado mexicano sólo el Coordinador de la Oficina de la Presidencia de la República se le asemejaba, formalmente y en cierto modo, a tales funcionarios¹³¹.

Ciertamente, a partir de entonces se han podido observar algunas manifestaciones que muestran indicios de una tendencia a aceptar, por la vía de los hechos, la integración militar con Estados Unidos. Mientras, por un lado, el Secretario de la Defensa Nacional de la administración salinista admitía que con el ejército norteamericano únicamente su relación se limitaba al intercambio de información en materia de tráfico de drogas¹³², su contraparte norteamericano afirmaba, en tanto, que también el "TLC con México no incluirá alianzas militares *específicas...* (que) no existen proyectos para nuevos tratados militares en América del Norte o el traslado de soldados hacia el vecino país del sur (México) *porque los convenios regionales ya cubren ese ámbito y no es necesario modificarlos*"¹³³ (subrayado nuestro).

Recordando la presencia de equipo y personal militar en nuestro país con el consentimiento, entre otras autoridades, de la Sedena, para fines de "intercambio de información", bien puede inferirse el inicio de una cooperación de facto que trasciende los escuetos límites legales acordados por ambos países en 1989. Igualmente, se han registrado propuestas a cargo de organismos conservadores norteamericanos, como la Fundación *L'Heritage*, recomendando la realización de maniobras militares conjuntas entre México y Estados Unidos¹³⁴.

¹³¹ Aguayo Quezada, Sergio, *La dimensión... cit.*

¹³² *La Jornada*, 29 de julio de 1990.

¹³³ Así lo afirmó Richard Cheney, entonces secretario de Defensa bajo la administración de George Bush (1988-1992), *La Jornada*, 19 de abril de 1991.

¹³⁴ De hecho, en un documento confidencial fechado en Los Pinos el 7 de abril de 1989, se refiere una propuesta de este tipo añadiendo a las fuerzas armadas de Canadá, a fin de realizar, "por una sola vez", dichas maniobras en el Pacífico Sur. La pretensión de esta propuesta era, según, "aparentar mayor realismo" en las intenciones del gobierno mexicano en la búsqueda de un abierto y mejor trato por parte de Estados Unidos, para lo cual se establecería una alianza comercial estratégica (en dicho documento se mencionan las siglas "GANA", es decir, Gran Alianza de Norte América, conformada por Estados Unidos, Canadá y México, y que sin lugar a dudas prefigura lo que ahora conocemos como el TLC).

Las declaraciones de altos funcionarios de ambos países en esta materia son escuetas y hasta confusas, si bien especifican que no realizan ni contemplan realizar, por ahora, este tipo de ejercicios bélicos en la frontera, no niegan que pretendan llevar a cabo o se hayan realizado en otras latitudes (p. ej., en el Pacífico Sur). Asimismo, en los últimos años el gobierno mexicano, contrariamente a su costumbre pasada en situaciones semejantes, ahora ha guardado silencio ante los ejercicios militares norteamericanos que llegan a realizarse cerca de nuestra frontera donde despliegan contundentemente los avances recientes en su estrategia y táctica castrense en la postguerra fría¹⁵⁷.

El TLC, el levantamiento guerrillero zapatista de Chiapas, la emergencia de otros grupos armados, el narcotráfico y la creciente inseguridad por la acción de la delincuencia organizada en todo el país, han hecho que el "factor americano" cobre relevancia en los temas de seguridad bajo el régimen de Ernesto Zedillo. Un elemento específico para observar esta tendencia en el aspecto militar, son los recursos que por ayuda o cooperación destina el Departamento de Defensa a través del Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar (*International Military for Education and Training Program, IMET*)¹⁵⁸.

De este modo se conciben y se perfilan los intereses coincidentes para la definición de lo que analistas, con la supervisión gubernamental respectiva, denominan "nueva doctrina de seguridad nacional México-Estados Unidos"¹⁵⁹.

¹⁵⁷ *El Financiero*, 24 de mayo de 1993.

¹⁵⁸ Se trata de un esquema de cooperación militar financiado por los Estados Unidos y dirigido a las fuerzas castrenses que son consideradas sus aliadas. Entre 1950 y 1993 la ayuda para México representó 6.7 millones de dólares con los que 2, 061 militares mexicanos (muchos de ellos oficiales) recibieron instrucción profesional o adiestramiento técnico en Estados Unidos. En 1995 México recibió apoyo por 400 mil dólares mismo que se incrementó a 700 mil en 1996, Cope John, *A. op. cit.* pp. 251, 264. Para 1997 el Congreso norteamericano autorizó la venta de equipo de inteligencia militar para el ejército mexicano.

¹⁵⁹ Ante el fin de la Guerra Fría y la creciente interdependencia económica entre Estados Unidos y México, se procura ahora identificar tales intereses a fin de redefinir una nueva doctrina de seguridad nacional con la participación oficial de los gobiernos de ambos países, académicos y políticos especializados pretenden, desde 1992, formular una estrategia de seguridad conjunta. *El Financiero*, 13 de julio de 1993.

El análisis en conjunto de los elementos arriba señalados (cambio en las percepciones propias de cada país entre sí, la subordinación de principios de política exterior a cuestiones de índole económica, la abierta tendencia a la integración no sólo económica sino política -incluyendo el orden militar-) acusa el condicionamiento de un proyecto nacional, en lo político y en lo económico, tal que no sería sorprendente presenciar en el futuro inmediato situaciones que hasta hace poco no eran siquiera concebibles, como la realización de prácticas militares conjuntas con Estados Unidos y en nuestro territorio.

3.4 Por una política de seguridad nacional mexicana

Si desde la perspectiva oficial del gobierno mexicano, como hemos visto al inicio de este capítulo, se carece de una propuesta clara y coherente del concepto de seguridad nacional, desde el punto de vista académico se perciben múltiples y variadas propuestas que aún no logran consolidar una definición, si ya no completa, sí elemental¹⁶⁰.

Finalmente abordaremos algunas de estas propuestas analíticas que, consideramos, según sus características y la aplicación a la realidad política, económica y social de nuestro país, pueden ser la base para definir ampliamente las acciones para una verdadera estrategia de seguridad nacional mexicana¹⁶¹.

¹⁶⁰ En el ámbito castrense de dichas definiciones elementales, véase. Garfias Magaña, Luis, "Conceptos sobre Seguridad Nacional" en *Crónica Legislativa*, Órgano de Difusión de la H. Cámara de Diputados, México, Año V, Nueva Época, n. 11, octubre-noviembre 1996, pp. 69-73.

¹⁶¹ Además de las referencias aquí tratadas, el lector puede recurrir a las siguientes obras que, de acuerdo a nuestra investigación, resultarían útiles en la conformación de una visión panorámica del concepto: Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), Cuadernos del Diplomado en Análisis Político, mimeo, México, abril 2, 9 y 23 de 1991; Benítez Manaut, Raúl, "Seguridad Nacional y Defensa a fin de siglo" en *Crónica Legislativa*, cit. pp. 37-47; Garduño Valero, Guillermo, J.K., "Escenarios para la Democracia y la Seguridad Nacional" en *Crónica Legislativa*, cit. pp. 59-67; Quero Rodiles, Felipe, *Introducción a la Teoría de la Seguridad Nacional*, Ediciones Ejército, Madrid, 1989.

Partiendo del supuesto negativo de los términos en que, en esto coinciden varios estudiosos del tema, no se define la seguridad nacional, es decir, el esquema tradicional de "peligros de agresión"¹⁰², es necesario señalar la confusión del concepto desde la óptica jurídica.

Así, se ha intentado definir a la seguridad nacional como "todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa"¹⁰³.

Sin duda, se trata del esquema tradicional del concepto ambiguo y limitado de seguridad nacional que hemos abordado a lo largo del presente trabajo: no se especifican condicionantes de las amenazas internas o externas que permitan considerarlas dentro de dicha noción. Además, aduciendo diferenciaciones tales como la que "nación" es un concepto sociológico y en virtud de el "Estado" es de carácter jurídico y, por ende "más preciso", el autor de esta propuesta afirma, sin más, que la seguridad nacional equivale a la seguridad del Estado (sic)!¹⁰⁴

Independientemente de las consideraciones específicas que nuestra Constitución establece sobre los principios para preservar su propia vigencia y, en consecuencia, la existencia misma del Estado mexicano¹⁰⁵, no es posible constreñir a un ámbito rígido y formal la definición de la seguridad nacional, toda vez que se corre el riesgo de omitir otros factores importantes y de introducir graves confusiones al respecto.

Primeramente, se rompe un principio metodológico en la equiparación de conceptos de

¹⁰² Pellicer de Brody, Olga, "La seguridad nacional en México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales" en Carlos Tello y Clark Reynolds (eds.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981. p. 239.

¹⁰³ Crozco-Henriquez, José de Jesús, "Seguridad nacional" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1989. p. 99.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 100.

¹⁰⁵ Se hace referencia a la suspensión de garantías (artículo 29) y las facultades del Ejecutivo federal en caso de agresión externa (artículos 118 fracc. III y 122).

naturaleza distinta (Nación y Estado) y sin distinguir o delimitar la amplitud de cada uno. Como es sabido, se utiliza el término Estado-Nación a fin de señalar a un ente político que, tradicionalmente se sustenta en su población, un territorio determinado y una organización institucional específica (gobierno).

Del mismo modo, se ha distinguido en el análisis que no a todo Estado corresponde a una nación, siendo ésta —en términos elementales— el conglomerado humano que comparte un origen, una historia y un destino comunes¹⁶⁶. Para el caso de México esto no ha constituido mayor problema en contraste con otras latitudes del mundo. De este modo esquemático el Estado procura establecer contenido político, así como un gobierno (siendo éste su instrumento para ello) para la consecución de un proyecto determinado, el llamado **proyecto nacional**¹⁶⁷.

A fin de no confundir la seguridad interna de la nacional propiamente dicha, resulta válida la acotación para determinar las condicionantes por las cuales un asunto pueda ser considerado de seguridad nacional¹⁶⁸. Es importante que el Estado en su conjunto, si bien ejerce legítimamente el monopolio de la violencia (Weber), para su propia salvaguarda, se encuentra obligado a respetar la legalidad que a sí mismo se ha otorgado (por voluntad social).

De este modo, contrariamente a la percepción común, las revueltas o movimientos guerrilleros no implican la seguridad nacional, en tanto no se determine la existencia de factores exógenos en su conformación o no se constituyan, por su magnitud, en un riesgo real para la sobrevivencia misma del Estado¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Para tener una idea más exacta sobre la complejidad del tema "nación" y "nacionalismo" véase Gellner, Ernest, *Naciones y Nacionalismo*. Alianza Universidad, Madrid, 1988.

¹⁶⁷ Herrera-Lasso M., Luis y Guadalupe González G., "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México" en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.) *op. cit.* p. 394.

¹⁶⁸ Actos que puedan considerarse de traición a la patria, al servicio de gobiernos extranjeros; contra las instituciones pretendiendo cambiar la estructura política del país, vulnerando el orden constitucional; actos criminales con tendencia a generalizarse, *ibid.* p. 397.

¹⁶⁹ *Ibid.* p. 397. En el mismo sentido se diferencia la expresión "defensa nacional" cuyas connotaciones de

Con estas acotaciones, una definición más elaborada e integral de seguridad nacional es la que implica al "conjunto de elementos —políticos, económicos, militares, sociales y culturales— que garantizan nuestra soberanía y promueven el interés de la nación, estrechando las ventanas de vulnerabilidad (?) frente al exterior y fortaleciendo las columnas del andamiaje (*sic*) nacional que nos proporcionan mayor solidez y consistencia (?) como nación y hacen posible la consecución de un proyecto nacional"¹⁷⁰.

Aunque algunos términos sean demasiado figurativos (como "ventanas de vulnerabilidad", que bien pueden traducirse como "factores de riesgo"; o "andamiaje" y "consistencia" nacional), lo trascendente es la mención a valores institucionales y democráticos¹⁷¹ de una sociedad que pretende la realización de un "proyecto nacional" conformado por la cohesión, unidad e integración respecto a las instituciones políticas, a las acciones económicas programáticas en lo interno y frente al exterior, y a la soberanía nacional¹⁷².

Sin duda, la fuente primaria para definir, con base en principios, a la seguridad nacional mexicana (así como el proyecto de nación), es la Constitución y el cumplimiento de sus principales postulados programáticos en los términos en que se formularon a partir de 1917. Dichas metas cumplidas son, entre otras, la expropiación petrolera (soberanía del subsuelo), así como el dominio del Estado sobre todos sus recursos naturales y sectores económicos considerados prioritarios y/o estratégicos, las comunicaciones, la electricidad, petroquímica básica, reparto agrario, políticas de bienestar para los trabajadores, etc.¹⁷³

soberanía e integridad territorial competen estrictamente a las fuerzas armadas.

¹⁷⁰ Herrera-Lasso M., Luis, "Democracia y seguridad nacional" en Rolando Cordera et. al. (coords.), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, Siglo Veintiuno, México, 1988, p. 283.

¹⁷¹ *Ibid.* pp. 283-298.

¹⁷² *Ibid.* p. 299. En la reformulación del concepto de seguridad nacional con estos matices, véase Herrera-Lasso M., Luis y Guadalupe González G., *op. cit.* p. 391.

¹⁷³ Pellicer de Brody, Olga, *op. cit.* p. 239.

Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la reformulación estructural del Estado mexicano que inicia durante la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988) y se intensifica en la de Carlos Salinas (1988-1994), prácticamente desdibujó en buena medida los principios rectores de las metas constitucionales¹⁷⁴ e instaurado un nuevo proyecto de desarrollo nacional, cuyos resultados no fueron benéficos para amplios sectores de la sociedad mexicana.

El régimen de Ernesto Zedillo promovió una serie de modificaciones legales que, en estricto rigor, debieron haberse seguido para la definición apropiada e institucional de una política de seguridad nacional. La administración zedillista no sólo abordó en forma inversa la cuestión de la seguridad en general al tratar primero lo relativo a la seguridad pública, sino que tiende a diluir aspectos que conciernen a la seguridad nacional o los subordina a la primera, lo que resulta aún más grave.

En virtud de lo anterior, a nivel constitucional se ha dejado de prever la formulación de objetivos y metas que condicionen la seguridad nacional, tal y como podría figurarse con el espíritu del texto de 1917.

De este modo, es necesario replantear los términos de una definición que sea producto de una discusión social y académica más amplia de lo que ha sido hasta ahora, sin omitir los elementos de fuerza (militar) y mucho menos el carácter integral que debe tener la propuesta. Esto es, "condición permanente de libertad, paz y justicia social" en un marco institucional y de Estado de derecho en el ámbito interno, y la salvaguarda del territorio nacional con un pleno ejercicio de la soberanía y la independencia.

Por supuesto, no es una definición propia pero coincidimos con Sergio Aguayo en caracterizarla como la mejor definición que se ha formulado al respecto por su connotación positiva y sus implicaciones democráticas y cuyo autor, por cierto, es un militar, el General Gerardo C. R.

¹⁷⁴ Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución*, Grijalbo, México, 1994.

Vega¹⁷¹.

En el marco de la actividad oficial resulta clara la falta de definición teórica y las graves confusiones (a veces intencionales) a la noción de seguridad nacional, procuradas desde la óptica de un poder vertical y limitada por los intereses de un grupo hegemónico y compacto que domina el aparato estatal.

Diferente es la tendencia, a la cual nos sumamos, de ampliar la discusión por parte de la llamada sociedad civil, proponiendo nuevas nociones, implicaciones, y nuevos tópicos de la agenda de seguridad nacional y cuya característica principal es tomar distancia del esquema tradicional del concepto que por muchos años sustentó la tesis norteamericana y la de los regímenes militares latinoamericanos durante más de tres décadas en donde un supuesto Estado de Derecho contribuyó, entre otros elementos, a la formalización ilegítima de políticas abiertamente represivas.

Se puede afirmar que México se encuentra en un periodo de transición en el que, a mediano o largo plazo, determinará una definición propia de su seguridad nacional con los elementos y los riesgos ya acotados, así como la definición de una política integral de seguridad que incluya temas de una agenda multilateral, hacia todos los ámbitos de sus fronteras, tanto territoriales como económicas.

La realización de estas aspiraciones necesariamente requieren de la democratización real del país y de sus instituciones, así como de la existencia de verdaderos contrapesos judiciales y legislativos a que acoten la acción discrecional del poder ejecutivo, legitimando no sólo la competencia electoral sino procurando un verdadero mejoramiento en las condiciones de vida de las grandes mayorías del país y dentro de un auténtico Estado de Derecho.

¹⁷¹ Vega T., Gerardo, *Seguridad Nacional. Concepto, organización, método*, México, (mimeo), 1988, p. 46.

CONCLUSIONES

Hemos abordado extensamente en nuestra exposición inicial el aspecto teórico respecto a la connotación de hegemonía militar de la que surge la noción de seguridad nacional. Así observamos que en el periodo de la posguerra, luego de la configuración de un esquema bipolar en el marco de las relaciones internacionales, en el que prevalece la tensión y el conflicto como instrumentos de negociación entre las grandes potencias y las naciones comprendidas en sus respectivos ámbitos de influencia, los adelantos tecnológicos y en especial el desarrollo de las armas nucleares demuestran evidentemente que los asuntos militares no debían seguirse considerando en forma aislada y abstracta, sino que debían estar estrechamente vinculadas a las variables políticas y económicas tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

I. El estudio de la seguridad nacional amplía su análisis en materia económica en aspectos tales como la determinación de los elementos que conforman el potencial bélico de una nación, o bien, en el establecimiento de criterios (también económicos) que ayuden a la selección de sistemas alternativos de armamento.

El papel protagónico de los sectores castrenses en las decisiones políticas de un Estado constituido es parte de las motivaciones que influyen para asumirse como "salvaguardas" del desarrollo y el cambio hacia el progreso del mismo Estado. En estos ámbitos la seguridad nacional adquiere el rango de doctrina (tal como se acotó desde el principio), toda vez que se implican principios que se proponen un conjunto de instrumentos dirigidos al gobierno total de una sociedad determinada.

II. Contrariamente a la idea común, las fuerzas armadas contemporáneas no son neutrales, ni solo instrumentales de tal modo que no tengan una asociación o identificación con grupos políticos o corrientes de opinión. Por lo general, se distingue en ellos una ideología típica y característica distinguida por el conservadurismo.

III. La caracterización del llamado "Estado Militar" (acotada por Lasswell) determinaría el control social a través de instrumentos bélicos y el uso técnico de la propaganda, siendo entonces la compulsión y la coerción esenciales a este tipo de organización estatal, acompañada de la persuasión sistemática para incorporar a todo individuo a la consecución del llamado "destino nacional".

Sin embargo, como se indicó, Lasswell no consideró que su hipótesis del "Estado Militar" pudiera actualizarse de entre las dictaduras militares de los Estados marginales o periféricos. Otro factor no contemplado fue que la necesidad de expansión económica y política de países hegemónicos y la confrontación Este-Oeste, haría del "Estado Militar" una concepción destinada para el consumo de los subdesarrollados.

IV. El desplazamiento político hacia nuevas formas de gobierno (con prácticas progresistas tendientes a la autodeterminación política y económica) y el agotamiento de los modelos económicos de producción y de la cultura en general son los que forjan las condiciones para la aplicación de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional en los países periféricos, concretamente en América Latina. Esto implicó en su momento el presupuesto de la división del mundo en dos bloques irreconciliables (presencia permanente del enemigo externo); así como la existencia de un enemigo interno, nunca definido claramente aunque encarnado en el peligro abstracto del comunismo internacional.

En este contexto analítico la conjunción de élites militares y civiles (con formaciones tecnocráticas semejantes) con la Doctrina de Seguridad Nacional presupone, en principio, la subordinación de los civiles al poder militar, rompiendo así su carácter "neutral" y su deber de no intervención en política.

En lo interno supuso una relativización del concepto de soberanía y se refirió, en el caso del "bloque occidental", a una expansión de su significado en el contexto de una potencia hegemónica (p. ej., Estados Unidos) y a una disminución o "delegación" de la misma en el

contexto de los países aliados (subordinadamente). En lo externo, la Doctrina de la Seguridad Nacional es resultado de la situación de crisis permanente que hizo autosostenible el sistema global de guerra.

V. La transformación de categoría analítica hacia una concepción político-ideológica es señalada por Manuel Garretón al indicar que "la seguridad nacional define los problemas de subsistencia y mantenimiento de la soberanía que se le presentan a todo Estado nacional", empero si se traducen estos conceptos "en cuerpos sistemáticos de carácter normativo, sancionados con algún rasgo de oficialidad y convertidos en objetivo de socialización, estamos en presencia de doctrinas de la Seguridad Nacional".

Así se llega a la consideración monista del ejercicio del poder, de modo que toda oposición a los llamados "objetivos nacionales" se convierte en actos de agresión. Desde esta posición, como pudimos observar, el consenso es una suposición implícita, éste se presume dado que el Estado encarna a la Nación para el cumplimiento de los objetivos que exige la conservación de la seguridad.

El disenso, por su parte, es un ataque del enemigo, interno o externo, a los fines supremos de la Nación. En realidad, bajo tales circunstancias, el único consenso puede derivarse en dos actitudes: la apatía de la despolitización o el miedo. Finalmente, el concepto de oposición política es reservado al referirse a las contradicciones en el interior de la clase gobernante y, en especial, en el seno de las fuerzas armadas. En la medida que la lucha contra la subversión (enemigo interno) define el imperativo de la seguridad nacional, la oposición se transforma en sujeto criminal por antonomasia.

VI. Un sistema democrático se caracteriza por regular el papel de la autoridad y la decisión política convirtiendo al poder en un concepto jurídico-político, satisfaciendo así condiciones de legitimidad y legalidad. En un régimen autoritario sustentado por la Doctrina de la Seguridad Nacional los grupos hegemónicos que ejercen el poder, reclaman una esfera de absoluta libertad,

discrecionalidad y un poder sin límites ni responsabilidades.

Ante el conflicto, siguiendo las justificaciones teóricas de Schmitt, no se opone la concertación sino más bien una visión radical del mismo, anunciándolo como un fatal enfrentamiento bélico al señalar que "el Estado, como unidad política decide, mientras subsiste, quién es el enemigo interno".

De este modo, la principal misión del Estado consiste en identificar al enemigo y aniquilarlo. A partir de esta determinación la política y el derecho se convierten, en su ejercicio, en una emergencia constante. Esto da lugar al llamado estado de excepción, que aparece como instrumento ideal que permite reconocer quién es el soberano y reivindica sus poderes, que de otro modo se le negarían, necesarios para enfrentar al enemigo y asegurar la subsistencia de la comunidad estatal. Le permite prescindir del orden constitucional y de la Constitución misma, hecho que descubre la esencia del poder político; el orden jurídico descansa en una decisión y no en una norma.

VII. La Doctrina de la Seguridad Nacional se sustentó en una teoría estatal y jurídica totalmente opuesta a los conceptos fundamentales de toda sociedad democrática moderna. Estado, soberanía y poder militar se identificaron en la concepción de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la Constitución se aparta de su primacía y permanencia. La obediencia normativa no se basa ya en la aceptación de su fuerza obligatoria y en la convicción que esa fuerza resulta de su valor como forma de gobierno, sino que es la expresión de una voluntad política incontestable, que no admite oposición ni busca consenso, se apoya en la fuerza.

La coacción, la amenaza y el temor resultan insuficientes para explicar la permanencia y una cierta "legitimidad" de estas formas de dominación. Así, el poder genera una realidad determinada y esta última, a su vez, su propia legitimidad.

VIII. Respecto a la concepción que los Estados Unidos tiene acerca de su seguridad nacional y cómo determina su política exterior e interior, en el apartado respectivo destacamos, entre otras cosas, el criterio judicial que es reformulado en función de tal concepción. De este modo, la Suprema Corte introduce criterios para definir el contenido de la primera enmienda constitucional, tal como es el de la "gravidad del daño" (*the gravity of the evil*), conocida también como la fórmula del "peligro claro y probable". Así le fue posible al Departamento de Justicia, que no requería más que probar la inmediatez de un peligro que amenazara la seguridad nacional, ejercer una política de fiscalización ciudadana a niveles de un régimen casi totalitario.

IX. Las garantías a las libertades políticas en los Estados Unidos están sujetas a la tendencia gubernamental que marque los criterios, siempre variables, de la seguridad nacional. Después de la Segunda Guerra Mundial, la política interna de los Estados Unidos contempla una eficaz fiscalización de aquellos sectores políticos y sociales (p. ej., los intelectuales, la comunidad universitaria, etc.) que pudieran representar riesgos potenciales dentro de su concepción particular de seguridad nacional.

Por otra parte, la existencia de "leyes secretas" a través de las llamadas *Decisiones Directivas de Seguridad Nacional* (*National Security Directive Decisions, NSDDs*), y que pasan inadvertidas no sólo para la opinión pública, sino también para el Congreso y sus comités encargados de los asuntos que corresponden a la seguridad nacional, es resultado de un papel más preponderante del Departamento de Defensa en la determinación de la política exterior norteamericana, desplazando en los hechos las atribuciones tanto del Departamento de Estado como del Congreso.

X. En el análisis sobre la seguridad nacional en México consideramos importante referirnos al ejército como institución que, con sus respectivas modalidades, tiene influencia en la determinación política del concepto. La institución castrense en México ha sido y es un factor importante en la consolidación y conservación del Estado y el "sistema" político.

Procuramos en su momento, exponer la sujeción del ejército a la autoridad civil y su lealtad al sistema político mexicano, más que limitarnos a hacer una descripción formal sobre su estructura, organización y desempeño. Señalamos a su vez, los atributos principales que manifiesta como pretendida institución armada moderna, es decir, como organización social compleja (agrupamiento humano armado, adiestrado y disciplinado para la guerra), con un carácter público (prestando un servicio de carácter permanente para defender y preservar al Estado así como a sus instituciones públicas y privadas) y altamente diferenciadas del resto de la sociedad (estar bajo un sólo mando específico), y que se forjaron a partir de los años treinta.

El presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) imprimió a esta transformación una de las características decisivas que hace de los militares un sostén de la legitimidad del gobierno además de asegurarse su "apoliticidad" (contradictoriamente introduciéndolos en un esquema corporativo dentro de un partido político). Dicho proceso de despolitización fue acompañado de un conjunto de compensaciones materiales y políticas debidamente condicionadas y entendidas tanto en las reglas institucionales (escritas no escritas).

XI. Destacamos igualmente un breve análisis de la Guardia Nacional. Como se observó, su existencia obedece a la filosofía del "pueblo en armas". En México esta institución fue protagonista sobresaliente en los episodios militares de la Reforma Liberal del siglo pasado. Sin embargo, en el Estado mexicano actual es prácticamente inexistente salvo porque aún se contempla su figura en la constitución de 1917.

Se dispone expresamente su carácter local o estatal y su subordinación al ejecutivo de la entidad federativa correspondiente (artículo 73 fracc. XV). Se sostiene como justificación el hecho que las disposiciones relativas a la Guardia Nacional contravienen a otro precepto constitucional (artículo 118 fracc. II) que prohíbe expresamente a los estados de la Federación mantener, "sin consentimiento del Congreso (de la Unión)", tropa permanente ni buques de guerra. Pero consideramos que la ausencia de la Guardia Nacional en la vida pública del país, se explica por el recelo centralista que prevalece en materia de cuerpos armados desde el periodo revolucionario y

se compagina con la notable presencia, en cambio, de las zonas militares, navales y los cuerpos de defensa rurales. En nuestra opinión, la vigencia efectiva de esta figura podría contribuir a fortalecer el pacto federal y a evitar la dependencia centralista en términos políticos y sociales.

XII. En función que los fundamentos constitucionales del llamado Derecho Militar son la preservación de "la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación"; el hecho que los elementos de las fuerzas armadas regulan su conducta por sus propias disposiciones; el fuero militar; el señalamiento al presidente de la República como "general en jefe de las fuerzas armadas" (art. 89 fracción VI de la constitución); y, la apoliticidad de la institución militar (artículos 55 fracc. IV, 58 y 82 fracc. V constitucionales), tales características en su conjunto y por su desempeño instrumental al sistema político, no se aprecian en el patrón institucional de las "reglas no escritas" al que se han sujetado últimamente.

XIII. La Doctrina de guerra asumida por nuestro país y que se ha definido a través de los llamados Planes de Defensa Nacional (DN) conllevan a la noción de seguridad nacional en su vertiente militar al que los analistas están dejando de considerar en años recientes. Hicimos especial énfasis al hecho que en la década pasada se observó un cambio en la determinación del peligro que mereciera la acción de las fuerzas armadas, esta vez no contra la subversión interna (como ocurrió en los setenta) sino en la lucha contra el narcotráfico.

Pese a que este problema adquirió el rango de seguridad nacional, debe advertirse que las fuerzas armadas han asumido funciones de naturaleza policiaca y se alejan gradualmente de las que le son conaturales de acuerdo a la constitución y las leyes respectivas que rigen su comportamiento.

XIV. La presencia pública de las Fuerzas Armadas se mantiene constante desde hace dos décadas como factor de estabilidad y que, si bien es secundaria, ello no implica que tenga un papel menos decisivo en la conservación del sistema. El carácter instrumental de las fuerzas

armadas en México tiene, efectivamente, una connotación subordinada pero no al Estado (como sucedería en un régimen democrático pleno), sino más bien al "sistema" político mexicano.

XV. Finalmente, hemos considerado la Seguridad Nacional en México a la luz de un orden constitucional que engendró un poder presidencial que, gradualmente, avasalla y vicia las aspiraciones republicanas de la nación haciendo nugatorio nuestro sistema federal.

Las particularidades del sistema político mexicano, desde el origen y fortalecimiento de un Estado marcadamente autoritario, han imposibilitado la vigencia plena de los derechos humanos (uno de los elementos del Estado de Derecho) y que, de vez en vez, pone en entredicho su legitimidad.

Un gobierno legal y legítimo debe garantizar a todos sus ciudadanos un acceso igualitario a los derechos y libertades fundamentales y, especialmente, a los derechos económicos, sociales y culturales, procurando atender prioritariamente las demandas de los sectores más desprotegidos. Si estas condiciones no se cumplen ante la violación sistemática de los derechos humanos, la sociedad puede asumir legítimamente su reivindicación de diversas formas ante la autoridad del Estado que los vulnera.

XVI. Nuestro análisis contempló aspectos administrativos ante la falta de claridad en las leyes. Así observamos que en el Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), el titular del Ejecutivo, con una marcada influencia del modelo político norteamericano creó, junto con la Oficina de Coordinación de la Presidencia, un denominado **Gabinete de Seguridad Nacional**, mismo que se integra con las Secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional y Marina; y la Procuraduría General de la República.

Esto constituyó un cambio y un esfuerzo por definir oficialmente la seguridad nacional. De tal modo que le permitiera al Estado mexicano "**actuar con firmeza y anticipación**", a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza" a tal seguridad. Así, en el

planteamiento, nuestro país pasa de una noción tradicionalmente defensiva a una de carácter ofensivo en la materia. El plan reiteraba, por otra parte, el papel de las fuerzas armadas en los mismos términos del plan anterior y no aborda lo relativo a la entidad o entidades competentes para coordinar la seguridad nacional.

El fracaso de esta estructura administrativa fue manifiesto tanto por su escasa funcionalidad durante los últimos seis años (sólo se reunió, al menos, un par de veces: al estallar la guerra del Golfo Pérsico, 1991; y luego del levantamiento armado de Chiapas, 1994), como por la falta de eficacia para definir una estrategia de seguridad nacional que evitara los síntomas de descomposición en dicha materia (narcotráfico, movimientos armados, secuestros, asesinatos políticos, etc.).

XVII. Pero el desenvolvimiento legal y político del régimen en esta materia nos permite afirmar que:

1. La regulación administrativa de la seguridad nacional (como se ha entendido oficialmente) ha sido además de confusa, errática toda vez que se ha cuidado muy poco el apego a las formas constitucionales, mismas que, debemos insistir, sostienen la validez y legitimidad de todo nuestro sistema normativo;
2. Persiste la confusión de la seguridad nacional con respecto a la interior, pese a los esfuerzos oficiales por delimitar el primer concepto.
3. Esta situación permite al Ejecutivo Federal una amplia discrecionalidad para determinar los criterios con los que debe entenderse a la seguridad nacional, desvirtuando así la oportunidad por acotarla y transformarla como principio del Estado mexicano, tal como lo ha sido la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y tantos otros postulados.

La consecuencia inmediata de lo anterior resulta en derivar la seguridad nacional en términos de

un régimen o administración o, lo que es peor, en términos para preservar un grupo en el poder que se ha adueñado del aparato estatal y que se sirve de éste para la consecución de los fines del mismo grupo.

XVIII. Respecto a los organismos encargados de la "seguridad nacional", entendida en términos del "sistema" político mexicano luego de enunciar el desempeño de éstos podemos señalar que su pretendido proceso de profesionalización durante la administración del presidente Salinas resultó, a nuestro juicio, en

a) Cambio de titulares en función de una situación coyuntural determinada, como lo es la lucha contra el tráfico de drogas;

b) Falta de consistencia en la definición concreta de sus intereses sustantivos, toda vez que predomina, en lo que a su actuación se refiere, la necesidad de servir al régimen en la preservación del "sistema" político: detener y/o mediatizar los avances de la oposición política (real) en México; y,

c) En la ausencia de control jurídico-administrativo eficaz, lo que se traduce en la persistencia de su comportamiento como "policía política" desvirtuando el propósito de constituirse en un organismo propiamente dicho.

XIX. En la posición de nuestro país determinada por factores geopolíticos, predomina sin duda la vecindad con los Estados Unidos con quienes a lo largo de las últimas décadas se produjo una singular mecánica de entendimiento complejo en la que Estados Unidos reconocía y aceptaba la relativa autonomía diplomática de México, particularmente distinta en lo que a nuestro país resultase fundamental, no así para ellos y, por el contrario, México se mostraría dispuesto a la cooperación (por acción u omisión) en los asuntos fundamentales para Estados Unidos y que no lo fueran para nosotros.

Pero en el periodo del régimen de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari, el gobierno mexicano se hace particularmente sensible no sólo a la opinión de los gobernantes norteamericanos, sino también de los diversos grupos de poder ahí existentes y hasta de los criterios de la opinión pública expresada en los medios de comunicación más influyentes de ese país.

XX. En el marco de la actividad oficial resulta clara la falta de definición teórica y las graves confusiones (a veces intencionales) a la noción de seguridad nacional, procuradas desde la óptica de un poder vertical y limitada por los intereses de un grupo hegemónico y compacto que domina el aparato estatal.

Diferente es la tendencia a ampliar la discusión por parte de la llamada sociedad civil, proponiendo nuevas nociones, implicaciones, y nuevos tópicos de la agenda de seguridad nacional y cuya característica principal consiste en apartarse del esquema tradicional del concepto que por muchos años sustentó la tesis norteamericana y la de los regímenes militares latinoamericanos durante más de tres décadas, en donde un supuesto Estado de derecho contribuyó, entre otras cosas, a la formalización ilegítima de políticas abiertamente represivas.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- Abrahamsson, Bengt, *Military Professionalization and Political Power*, Sage, Beverly Hills, 1972.
- Agee, Philip, *Acoso y Fuga: con la CIA en los talones*, Plaza & Janés, Barcelona, 1988.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo Veintiuno, México, 1990.
- "La dimensión militar en la integración con EU" en *La Jornada*, 17 de abril de 1990.
 - "Historias de Refugiados" en *La Jornada*, 23 de enero de 1993.
 - "De policías, burocracias y seguridad nacional" en *La Jornada*, 19 de junio de 1989.
 - y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo Veintiuno, México, 1997.
 - "Seguridad Nacional y soberanía mexicana" en Mario Ojeda (comp.), *Las relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, 1985.
- Aguilar Camín, Héctor y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989.
- Amnistía Internacional, "México", *Amnistía Internacional. Informe 1988*, EDAI, Madrid, 1988, pp. 156-158.
- "México", *Amnistía Internacional. Informe 1989*, EDAI, Madrid, 1989, pp. 158-160.
 - "México", *Informe 95*, EDAI, Madrid, 1995, pp. 219-222.
 - *México. Los derechos humanos en zonas rurales. Intercambio de documentos con el gobierno mexicano sobre violaciones de los derechos humanos en Oaxaca y Chiapas*, Publicaciones Amnistía Internacional, Madrid, 1986.
 - *México. Tortura e impunidad*, Ediciones Amnistía Internacional, Madrid, 1991.
 - *Violaciones de los Derechos Humanos en México: El reto de los noventa*, EDAI, Madrid, 1995.

- Arriola, Mario, "México y el problema de los refugiados guatemaltecos" en *Cuadernos de política exterior mexicana*, n. 1, CIDE, México, 1984.
- "En torno a las negociaciones del Grupo Contadora, hoy" en *Cuadernos de política exterior mexicana* n. 2, Centro de investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 1986.
- Ávila Camacho, Manuel, "Primer Informe de Gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho", *El Universal*, 2 de septiembre de 1941.
- Avilés Fabila, René, "Dramatis Personae" en *El Búho de Excélsior*, Suplemento Cultural de *Excélsior*, 26 de agosto de 1990.
- Bailey, John, "Inteligencia y aplicación de la ley en un contexto de seguridad bilateral: la dinámica burocrática en Estados Unidos" en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo Veintiuno, México, 1997.
- Bañón, Rafael y José Antonio Ochoa (comp.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- Barber, Willard F. y C. Neal Ronning, *Internal Security and Military Power. Counter-Insurgency and Civil Action in Latin America*, Mershon Center for Education in National Security, Ohio State University Press, 1966.
- Barnett, Harold J., "The Changing Relation of Natural Resources to National Security" en *Economic Geography* n. 34, 1958.
- Benoit, Emile y Kenneth E. Boulding (coords.), *Disarmament and the Economy*, Harper, N.Y., 1963.
- Benítez Manaut, Raúl, "Seguridad Nacional y Defensa a fin de siglo" en *Crónica Legislativa*, Órgano de Difusión de la H. Cámara de Diputados, México, Año V, Nueva Época, n. 11, octubre-noviembre 1996.
- Berkowitz, Morton y P.G. Bock (coords.), *American National Security: A Reader in Theory and Policy*, Free Press, N.Y., 1965.
- "Seguridad Nacional" en *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, T.IX, Aguilar, Madrid, 1976.
- Bidart Campos, Germán J., *Teoría General de los Derechos Humanos*, UNAM, México, 1989.
- Blackett, Patrick M. S., "Steps Toward Disarmament" en *Scientific American* n. 206, 1962.
- Boils, Guillermo, *Los militares y la política en México. 1914-1974*, Ediciones "El Caballito".

México, 1975.

- Borja, Arturo y José Miguel Insulza, "Nueva estrategia militar norteamericana" en *Cuadernos Políticos* n. 40, abril-junio 1984, Era, México.
- Brinton, Crane, *Anatomía de la Revolución*, 2a.ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- Brodie, Bernard, *Strategy in the Missile Age*, Princeton University Press, 1959.
- Buendía, Manuel, *La CIA en México*, Cal y Arena, México, 1989.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9a. ed., Porrúa, México, 1994.
- *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Porrúa, México, 1984.
 - *Las Garantías Individuales*, 20a. ed., Porrúa, México, 1986.
- Camacho, Manuel, "Los nudos históricos del sistema político mexicano" en Carlos Arriola (et. al.), *La crisis del sistema político mexicano, 1928-1977*, El Colegio de México, 1977.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 5a. ed., UNAM, México, 1982.
- "Derecho Constitucional" en *Introducción al Derecho Mexicano*, T.I., 2a.ed., La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM, México, 1983.
 - *El presidencialismo mexicano*, 4a.ed., Siglo Veintiuno, México, 1984.
- Castañeda, Jorge G., *La casa por la ventana. México y América Latina después de la Guerra Fría*, Cal y Arena, México, 1993.
- Castillo, Heberto, et. al., *La Investigación*, 2a. ed., Cisa-Proceso, México, 1981.
- Cavalla Rojas, Antonio, *Seguridad Nacional y Proyectos Políticos*, UNAM, México, (FCPyS), Centro de Estudios Latinoamericanos, Cuadernos Serie Estudios, 33. Ponencia presentada al ciclo "Cambio Político y Defensa Nacional en América Latina", FCPyS-CELA, UNAM, México, s/f.
- Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro. "Los derechos humanos: nuevo campo de la lucha social en México" en *El nuevo Estado mexicano. Estado y Política*, T.II., Nueva Imagen, México, 1992.
- Chabat, Jorge, "El agotamiento del Grupo Contadora y la política exterior de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses" en Riordan Roett (comp.), *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno, México, 1991. p. 232 y ss.

- Chub, John E., y Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*. The Brookings Institution, Washington, 1989.
- Comblin, Joseph, "La Doctrina de la Seguridad Nacional" en *Revista Mensaje*, No. 247, Santiago de Chile, Marzo-Abril 1976.
- Comisión de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD (Partido de la Revolución Democrática), *La violencia política en México: un asunto de Derechos Humanos*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1992.
- Concha Mafo, Miguel, "Las violaciones a los derechos humanos en México (Período: 1971-1986)" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena Roa (coords.) *Primer Informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo Veintiuno, México, 1988.
- Cope, John A., "En busca de la convergencia: las relaciones militares entre México y Estados Unidos en el umbral del Siglo XXI" en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Siglo Veintiuno, México, 1997.
- Cordera, Rolando, et. al. (coords.), *México: el reclamo democrático. Homenuje a Carlos Pereyra*, Siglo Veintiuno, México, 1988.
- Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, 14a.ed., Era, México, 1985.
- "Nocturno de la democracia mexicana" en *Nexas* n. 98, febrero 1986.
- Cosío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, Joaquín Mortíz, México, 1973.
- (coord.), *Historia General de México*. El Colegio de México, 1976.
 - *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, 2a.ed., Joaquín Mortíz, México, 1972.
- Cruz, Alma R., "Tendencias históricas de la política de México hacia Centroamérica" en *Cuadernos de política exterior mexicana* n. 2, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 1986.
- De la Garza, Enrique, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario*. El Colegio de México, 1988.
- Del Villar, Samuel I., "El nacionalismo de Estados Unidos y el antinacionalismo en México" en *Zona Abierta*, n. 8, Suplemento de *El Financiero*, 13 de noviembre de 1992.
- Díaz Cardona, Francia E. *Fuerzas armadas. militarismo y constitución nacional en América Latina*, UNAM, México, 1988.

- Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, 7a.ed., Ariel, Barcelona, 1982.
- *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, 5a.ed., Ariel, Barcelona, 1970.
- Eide, A., et al., *Sobre la resistencia a las violaciones de los derechos humanos*, Serbal/UNESCO, Barcelona, 1984.
- Foster, Gregory D., "Global Demographic Trends to the Year 2010: Implications for U. S. Security" en *The Washington Quarterly*, n. 2, vol. 12, primavera 1989.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29 ed., Porrúa, México, 1990.
- Fuentes, Rafael, "El Estado secreto" en *Letra Internacional* (España), n. 19, otoño 1990.
- Fuentes, Gloria, *El ejército mexicano*, Grijalbo, México, 1985.
- García Méndez, Emilio, *Autoritarismo y Control Social. Argentina-Uruguay-Chile*, Ed. Hammurabi, Buenos Aires, 1987.
- García Pelayo, Manuel, *Burocracia y Tecnocracia*, 2a. ed., Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Garzaño Valero, Guillermo, J.R. Escenarios para la Democracia y la Seguridad Nacional" en *Crónica Legislativa*, Órgano de Difusión de la H. Cámara de Diputados, México, Año V, Nueva Época, n. 11, octubre-noviembre 1996.
- Garretón, Manuel, "De la Seguridad Nacional a la nueva institucionalidad. Notas sobre la trayectoria ideológica del nuevo Estado autoritario" en *Revista Mexicana de Sociología*, n. 4, Vol. 40, octubre-diciembre 1978.
- Gellner, Ernest, *Naciones y Nacionalismo*, Alianza Universidad, Madrid, 1988.
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 15a.ed., Era, México, 1984.
- *El Estado y los partidos políticos en México*, 3a.ed., Era, México, 1986.
- "El partido del Estado, cincuenta años del PRI" en *Nexos*, núms. 16 y 17, 1979.
- y Jorge Cadena Roa (coords.), *Primer Informe sobre la democracia: México 1988*, Siglo Veintiuno, México, 1988.
- González Ruiz, Samuel; Ernesto López Portillo V; y, José Arturo Yáñez R., *Seguridad Pública en México. Problemas, Perspectivas y Propuestas*, Programa Universitario de Prevención Delictiva, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994.
- Goodman, Louis W., Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (eds.), *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington Books.

Mass., 1990.

- y Johanna S. R. Mendelson, "The Threat of New Missions: Latin American Militaries and the Drug War" en , Louis W. Goodman, Johanna S. R. Mendelson y Juan Rial (eds.), *The Military and Democracy. The Future of Civil-Military Relations in Latin America*, Lexington Books, Mass., 1990.

Grimal, Henri, *Historia de las descolonizaciones del Siglo XX*, IEPALA, Madrid, 1985.

Guía del Tercer Mundo, Ed. Colihue/Tercer Mundo, Buenos Aires, Argentina, 1988.

Haas, Ernst B., "International Integration: The European and the Universal Process" en *International Organization*, n. 15, 1961.

Heller, Hermann, *Escritos políticos*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Hernández, Luis y Juan Manuel Sandoval (comps.), *El redescubrimiento de la frontera sur*, Universidad Autónoma de Zacatecas / Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989.

Herrera-Lasso M., Luis, "Democracia y seguridad nacional" en Rolando Cordera et. al. (coords.), *México: el reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*, Siglo Veintiuno, México, 1988.

y Guadalupe González G., "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México" en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo Veintiuno, México, 1990.

- "Las fronteras geopolíticas de México" en *Cuadernos de política exterior mexicana* n. 2, Centro de investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 1986.

Hitch, Charles J., y Mc Kean R. N., *The Economics of Defense in the Nuclear Age*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1960.

Huntington, Samuel P., *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics*, Columbia University Press, N.Y., 1961.

- *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil Military Relations*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1957.
- "Poder, Ideología y Profesionalidad: las relaciones civiles militares en teoría" en Rafael Bañón y José Antonio Ochoa, (comp.), *La institución militar en el Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., UNAM-

Porrúa, México, 1989.

International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance, 1984-85*, Londres, 1986.

Insulza, José Miguel, "El mito de la seguridad" en *Nexos*, n. 114, junio de 1987.

Janowitz, Morris, "Internal Organization of the military institution" en Morris Janowitz (ed.), *Military institution and Coercion in the Developing Nations*, University of Chicago Press, Chicago, 1977.

- (ed.), *Military institution and Coercion in the Developing Nations*, University of Chicago Press, Chicago, 1977.

- *The Professional Soldier*, Free Press, Nueva York, 1971.

Kahn, Hermann, *On Thermonuclear War*, 2a. Ed., Princeton University Press, 1961.

Kaplan, Morton A., *System and Process in International Politics*, Wiley, N.Y., 1957.

Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 4a.ed., UNAM, México, 1988.

- *Teoría Pura del Derecho*, UNAM, México, 1979.

Kennan, George F., "America's Administrative Response to Its World Problems" en *Daedalus* n. 87, 1958.

Kernell, Samuel, "The Evolution of the White House Staff" en John E. Chub y Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, Washington, 1989.

Kissinger, Henry A., *Nuclear Weapons and Foreign Policy*, Harper, N.Y., 1957.

Knorr, Klaus, "The Concept of Economic Potential for War" en *World Politics* n. 10, 1957.

Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución*, Grijalbo, México, 1994.

Lasswell, Harold D., *World Politics and Personal Insecurity*, McGraw-Hill Co., Inc., 1955.

- "The Garrison State" en *American Journal of Sociology*, enero 1941.

- "The Garrison State Hypothesis Today" en Samuel Huntington (ed.), *Changing Patterns of Military Politics*, Free Press of Glencoe Inc., 1962.

Lechner, Norbert, "Poder y Orden, la Estrategia de la Minoría consistente" en *Revista Mexicana de Sociología*, n. 4, Vol. 40, octubre-diciembre 1978.

Lindberg, Leon N., *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963.

- Lippmann, Walter, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little, Boston, 1943.
- Loeza, Soledad, "El factor americano" en *Nexos*, n. 110, febrero de 1987.
- Lozoya, Jorge Alberto, *El ejército mexicano*, 3a.ed., Jornadas n. 65, El Colegio de México, 1984.
- Luhmann, Niklas, *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*, Alianza Editorial, México, 1991.
- Luna, Lucía, "Política exterior: un equilibrismo pragmático" en *Este País*, n. 27, junio de 1993.
- Marchetti, Victor y John D. Marks, *The CIA and the cult of intelligence*, Dell Publishing, N.Y., 1975.
- Marín, Carlos, (et. al.) *Espionaje Político*, 2a. ed., CISA, Proceso, México, 1981.
- Mateucci, Nicola, "Derechos del Hombre" en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci (eds.) *Diccionario de Política*, 6a.ed., Siglo Veintiuno, México, 1988.
- Melesio Nolasco, José Carlos, "Refugiados y frontera" en Luis Hernández y Juan Manuel Sandoval (comps.) *El redescubrimiento de la frontera sur*, Universidad Autónoma de Zacatecas / Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1989.
- Meyer, Lorenzo, "La encrucijada" en Daniel Cosío Villegas (coord.) *Historia General de México*, 3a. ed., El Colegio de México, 1981.
- "Nuestro futuro desde Harvard" en *Excélsior*, 14 de julio de 1993.
- Molina, Fernando (ed.), *Guía del Tercer Mundo, 1981*, México, 1980.
- Neuman, Franz, *El Estado Democrático y el Estado Autoritario*, Paidós, Buenos Aires, 1963.
- Nuechterlein, Donald E., "The concept of national interest: A time for new approaches" en *Orbis*, primavera 1979.
- Ojeda, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, 2a. ed., El Colegio de México, 1984.
- *Las relaciones de México con los países de América Central*, El Colegio de México, 1985.
- Orozco-Henríquez, José de Jesús, "Seguridad estatal y libertades en México y Estados Unidos" en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XV, n. 44, mayo-agosto 1982.
- "Seguridad nacional" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1989. p. 99.

- Ortiz Pinchetti, Francisco (et.al.), *La Operación Cóndor*, CISA/Proceso, México, 1981.
- Osanka, Franklin M. (coord.), *Modern Guerrilla Warfare: Fighting Communist Guerrilla Movements, 1941-1961*, Free Press, N.Y., 1962.
- Osgood, Charles E., *Limited War: The Challenge to American Strategy*, University of Chicago Press, 1957.
- Pellicer de Brody, Olga., "La seguridad nacional en México" en *Cuadernos Políticos*, n. 27, Era, México, enero-marzo 1981.
- "La seguridad nacional en México: preocupaciones nuevas y nociones tradicionales" en Carlos Tello y Clark Reynolds (eds.) *Las relaciones Mexico-Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Pérez Yarahúa, Gabriela. *La administración militar en México: el caso del ISSFAM*, El Colegio de México (mimeo.), 1989.
- Piñeyro, José Luis. *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1985.
- *El profesional ejército mexicano y la asistencia militar de Estados Unidos*. Tesis de Licenciatura, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1976.
 - "Fuerzas Armadas y Modernización Militar" en Augusto Varas (coord.) *La Autonomía Militar en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.
- Pistone, Sergio, "Imperialismo" en Norberto Bobbio y Nicola Mateucci (eds.), *Diccionario de Política*, 6a. ed., Siglo XXI, México, 1988.
- Plamenatz, John, *La Ideología*, México, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980.
- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Poder Ejecutivo Federal*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1995.
- Presidencia de la República, *Segundo Informe de Gobierno*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1996.
- *Segundo Informe de Gobierno. Anexo*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México,

1996.

- Quick, John, *Dictionary of Weapons and Military Terms*, Mc. Graw-Hill, EUA, 1973.
- Ramírez, Carlos, *Operación Gavin. México en la Diplomacia de Reagan*, El Día (libros), México, 1987.
- Rapoport, Anatol, *Strategy and Conscience*, Harper, N.Y., 1964.
- Reboull, Olivier, *Lenguaje e Ideología*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- Reisman, W. Michael, "Private Armies in a Global War System: Prologue to Decision" en *Virginia Journal of International Law* n. 14, 1973.
- Renner, Michael, "National Economic and Environmental Dimensions" en *Worldwatch Paper* 89, mayo 1989.
- Reynolds, Clark W., "Interdependencia de América del Norte: el nuevo modelo para México en los noventa" en Riordan Roett (comp.), *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno, México, 1991.
- Rockwell, Richard C., "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comp.) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo Veintiuno, México, 1990.
- Roett, Riordan, "Las alternativas estratégicas de México en un cambiante sistema mundial: cuatro opciones, cuatro ironías" en Riordan Roett (comp.) *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno, México, 1991.
- (comp.), *México y Estados Unidos: el manejo de la relación*, Siglo Veintiuno, México, 1989.
- (comp.), *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno, México, 1991.
- Rosecrance, Richard N., *Action and Reaction in World Politics*, Little, Boston, 1963.
- (coord.), *The Dispersion of Nuclear Weapons: Strategy and Politics*, Columbia University Press, N.Y., 1964.
- Rouquié, Alain, *El Estado militar en América Latina*, Siglo Veintiuno, México, 1984.
- Rowen, Henry, "The Future of General War", en Henry Rowen, *National Security and the American Economy in the 1960's*, U.S. Congress, Joint Economic Committee, Study Paper No. 18, 86th. Congress, 2nd. Session, Government Printing Office, Washington.

1960.

- Saxe-Fernández, John, *Ciencia Social y Seguridad Nacional Norteamericana*, "Proyecto Lázaro Cárdenas sobre la condición estratégica del petróleo en el hemisferio occidental", CONACYT, UNAM, PEMEX, (mimeo), México, 1981.
- *De la Seguridad Nacional*, Grijalbo, México, 1977.
 - *Proyecciones Hemisféricas de la Pax Americana*, Amorrortu, Buenos Aires, 1973.
 - "La contrarreforma hemisférica" en *Avances de Investigación* 12, UNAM, FCPyS Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), México (s.f.).
 - *Etiología de la patología revolucionaria y profilaxis contrarrevolucionaria*, UNAM, FCPyS Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Serie Estudios, México (s.f.).
 - *U.S. politico-military activities in Latin America*, Biblioteca Colmex, México (s.p.l.) p. irreg.
- Senado de la República/Secretaría de Educación Pública, *Así fue la Revolución Mexicana*, T. 4 y 5, México, 1986.
- Schelling, Thomas C., "The Role of Deterrences in Total Disarmament" en *Foreign Affairs* n. 40, 1962.
- Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Folios Ediciones, México, 1985.
- *La dictadura*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
 - *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- Schroeder Cordero, Francisco A., "Derecho militar" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a.ed., T. II, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Editorial Porrúa, México, 1989.
- "Ejército" en *Diccionario...., cit.*
 - "Guardia Nacional" en *Diccionario...., cit.*
- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), *Glosario de términos militares*, Colección Manuales del Ejército Mexicano, México, 1985.
- Shanon, Eliane, *Desperados*, Lasser Press, México, 1989.
- Shelton-Colby, Sally, "México y Estados Unidos en la década de los noventa: una nueva convergencia de intereses" en Riordan Roett (comp.), *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno, México, 1991.

- Smith, Peter, "México y Estados Unidos. Vecinos incómodos" en *Nexus*, n. 115, julio de 1987.
- Sohr, Raúl, *Para entender la guerra*. Colección Los Noventa. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Editorial Patria (Alianza Editorial Mexicana). México, 1985.
- Soriano, Ramón. *La desobediencia civil*, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1991.
- Tamayo Salmorán, Rolando, "Doctrina" en *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Porrúa, México, 1989.
- Tapia Valdés, Jorge A., *El Terrorismo de Estado. La Doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur*, Nueva Imagen, México, 1980.
- Tello, Carlos y Clark Reynolds (eds.), *Las relaciones México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 24a.ed., Porrúa, México, 1990.
- Testoni, Saffo. "Doctrina política" en *Diccionario de Política*, 6a. ed., Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), Siglo XXI, México, 1988.
- Thiago Cintra, José, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, Secretaría de Gobernación, Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN), Cuadernos del Diplomado en Análisis Político, mimeo, México, abril 2, 9 y 23 de 1991.
- Toro, María Celia, "México Estados y Unidos: el narcotráfico como amenaza a la seguridad nacional" en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comp.), *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo Veintiuno, México, 1990.
- Trager, Frank N., y Philip S. Kronenberg (eds.), *National Security and American Society. Theory, Process and Policy*, The New York University / National Security Education Program / University Press of Kansas, 1973.
- Tuchman Mathews, Jessica, "Redefining Security" en *Foreign Affairs*, n. 2, vol. 68, primavera 1989.
- Van Doorn, Jacques, "Ideology and the Military" en *On Military Ideology*, Rotterdam University Press, 1971.
- Villalpando César, José Manuel, *Introducción al Derecho Militar Militar*, Miguel Angel Porrúa/Escuela Libre de Derecho, México, 1991.
- Wager, Stephen & Donald E. Schulz, *The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for Civil Military Relations and the Future of Mexico*, U.S. Army College, Washington,

1995.

Wardlaw, Grant, *Terrorismo Político. Teoría, táctica y contramedidas*, Ediciones Ejército, Madrid, 1986.

Weigert, Hans W., *Geopolítica. Generales y Geógrafos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

Whitehead, Laurence, "México y la 'Hegemonía' de Estados Unidos: pasado, presente y futuro" en Riordan Roett (comp.), *Las relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, Siglo Veintiuno, México, 1991.

Woodward, Bob, *Las guerras secretas de la CIA*, Grijalbo, México, 1988.

Wright Mills, Charles, *La élite del poder*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1960.

Wolfers, Arnold, "National Security as an Ambiguous Symbol" en *Political Science Quarterly* n. 67, 1952.

Yalem, Ronald J., *Regionalism and World Order Public*, Affairs Press, Washington, 1965.

- "Suggestions for Winning the Real War with Communism" en *Journal of Conflict Resolution* n. 3, 1959.

Zoraida Vázquez, Josefina y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (Un ensayo histórico, 1776-1988)*, 2a. ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS CONSULTADOS

Biblioteca Central, UNAM.

Biblioteca Nacional, UNAM.

Biblioteca "Daniel Cosío Villegas", El Colegio de México.

Biblioteca Benjamín Franklin, México, D.F.

Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Biblioteca del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS

- American Journal of Sociology*, University of Chicago, Ill., EUA.
- Armed Forces and Society*, Chicago, Ill., EUA.
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Facultad de Derecho, UNAM.
- Crónica Legislativa*, Órgano de Difusión de la H. Cámara de Diputados, México.
- Cuadernos de política exterior mexicana*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.
- Cuadernos Políticos*, Era, México.
- Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, Boston, Mass., EUA.
- Economic Geography*, Worcester, Mass., EUA.
- Foreign Affairs, Council on Foreign Relations Inc.* N.Y., EUA.
- Journal of Conflict Resolution*, University of Michigan, Center for Research on Conflict and Resolution, Beverly Hills, Ca., Sage Publications, Londres, R.U.
- Foro Internacional*, El Colegio de México.
- Orbis. A Quarterly Journal of World Affairs*, Philadelphia, Penn., EUA.
- Political Science Quarterly*, N.Y., EUA.
- Revista Mensaje*, Santiago de Chile.
- Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, México.
- Scientific American*, N.Y., EUA.
- Virginia Journal of International Law*, University of Virginia, EUA.
- The Washington Quarterly*, Georgetown University, Washington, D.C., EUA.
- World Politics*, Princeton University Press, New Haven, EUA.
- Worldwatch Paper*, EUA.

PERIÓDICOS

Diario Oficial de la Federación. (D.O.)

Excélsior

El Financiero

La Jornada

Reforma

El Universal

Unomásuno

REVISTAS

Época

Este País

Filo Rojo

Letra Internacional (España)

Nexos

Proceso