



30  
261

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

CAMBIOS Y RETOS EN EL SISTEMA DE  
SEGURIDAD FEDERAL EN MEXICO

T E S I S  
Que para obtener el título de

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración  
Pública, Especialidad Administración Pública

p r e s e n t a

**MANUEL GUILLERMO CARRILLO POBLANO**



Asesor: Profr. Gabriel Campuzano Paniguel

México, D. F.

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.

México, D.F., 14 de Enero de 1997

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

*"No hay motivo en absoluto para ser pesimistas. De hecho, yo veo el mayor peligro precisamente en el pesimismo, esto es, en la continua pretensión de decirles a los jóvenes que están viviendo en un mundo malo. Eso es lo que yo considero el mayor peligro de nuestro tiempo; mayor incluso que la bomba atómica. Hacer creer a la gente que vivimos en un mundo malo, en un mundo hipócrita y no se cuántas cosas más. Desde un punto de vista histórico vivimos, a mi juicio, en el mejor mundo que ha existido nunca. Naturalmente que es un mundo malo, porque hay otro mejor y porque la vida nos incita a buscar mejores mundos. A nosotros nos toca continuar esa búsqueda de un mundo mejor. Pero ello no significa que el nuestro sea malo. En realidad el mundo no sólo es hermoso, sino que los jóvenes tienen hoy día la posibilidad de contemplarlo como no habían podido hacerlo nunca. Y eso es enormemente importante".*

Karl R. Popper

(El Porvenir está abierto. Conversación entre Konrad Lorenz y Karl R. Popper, 21 de Febrero de 1983, Austria).

Gracias a tí, como te llames, donde quiera que estés. Tú que eres omnipresente y atemporal; tú que eres el auténtico poder y fuente de toda sabiduría; tú que eres generoso y magnánimo. Tú que eres omnicompreensivo a la razón humana; tú que eres amor y sencillez; gracias por todo lo que me has dado y enseñado; gracias por darme la auténtica libertad. Hazme útil y servidor de mis semejantes. Sólo así sentiré que no me abandonas.

Gracias mil por haberme dado la fortuna de tener unos padres como Manuel Carrillo Díaz y Lucía Poblano Armas. A mi padre agradezco el haberme inculcado valores espirituales, férrea disciplina y fortaleza de carácter y a mi madre por insistir toda su vida en la honestidad, la lealtad, el respeto y el amor por los demás.

Gracias por tener hermanos como Yolanda, Rocío y Héctor. Desde que soy consciente son ejemplo de nobleza, ternura y espíritu de unidad familiar. Diario aprendo de su capacidad de comprensión y perdón.

**Tengo enorme gratitud porque tú me has favorecido con Eunice Grange Casanobas como esposa. Tú has querido mi felicidad y mi libertad, para ello me destinaste a una fuente de amor, alegría, optimismo, simpatía, comprensión, apoyo, firmeza y lealtad. Gracias mil por ser tan afortunado.**

**Una y mil veces más gracias por darme tanta dicha al permitirme tener como hijas a Tania María y Paulina. Ellas diario me recuerdan que existes y que toda tu generosidad, afecto, inteligencia, creatividad, fantasía y nobleza se manifiesta en mis hijas.**

**Por haber tenido la oportunidad de tener amigos como Carlos Almada López, y Arturo Núñez Jiménez, ejemplares servidores públicos, dotados de inteligencia, constancia, fuerza de carácter, magnanimidad y capacidad de servicio. A José Luis Calderón Arózqueta por darme tanto afecto, cariño y orientación personal y profesional y a Luis Molina Rodríguez (q. e. p. d.) por ayudarme a reencontrarte y a obtener la auténtica libertad.**

**Mi gratitud a mis tíos Francisco Poblano Contreras, siempre ejemplo de firmeza, tenacidad, disciplina y simpatía. A Raúl Luna Armas y a Tere Rivero Toriz, por su nobleza, pacifismo, apoyo y comprensión.**

**A Oscar de Lassé por darme la oportunidad de conocer el tema de la seguridad nacional.**

**También gracias a Marisol Reyes Soto, amiga, compañera y colaboradora inteligente, leal y amorosa y a José Luis Escutia por su nobleza de carácter, su lealtad y por darme silenciosa y discreta amistad.**

**Dedico este trabajo a la Universidad Autónoma de México y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser la casa de estudios donde se busca permanentemente la verdad para tener un mundo mejor.**

**Dedico también este trabajo a mis maestros, por su paciente trabajo que gracias a él es como podremos aspirar a una mejor calidad de vida. Les agradezco su vocación y por darme formación ética, cívica y técnica.**

# INDICE

Pág.

Introducción	1
<b>CAPITULO I. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD, NATURALEZA Y FUNDAMENTOS</b>	<b>11</b>
Introducción.	11
1. Conceptos Iniciales	13
2. Seguridad y Derecho	22
3. Seguridad y Uso de la Fuerza	26
4. Seguridad y Estado	35
4.1 Consideraciones respecto del origen y naturaleza del Estado	37
4.2 El Poder del Estado	43
4.3 Poder Político, Legitimidad y la Seguridad	48
5. Individuo, Seguridad y Estado	52
5.1 Los Derechos Humanos y la Seguridad. Redimensionamiento Conceptual y Político	54
5.2 Compatibilidad entre Derechos Humanos y Seguridad	61
5.3 Caracterización y Evolución de los Derechos Humanos	63
<b>CAPITULO II. INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD EN MEXICO. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS GENERALES</b>	<b>71</b>
Introducción	71
1. Principales Características de la Evolución de las Instituciones de Seguridad en México	73
1.1 Esquema Conceptual y Metodológico	73
1.2 El Criterio Presupuestario	76
1.3 El Criterio Jurídico	84
1.3.1 La Secretaría de la Defensa Nacional	86
1.3.2 La Secretaría de Gobernación	88
1.3.3 La Presidencia de la República	97

# INDICE

	Pág.
1.3.4 La Procuraduría General de la República .....	100
1.3.5 La Secretaría de Relaciones Exteriores .....	101
1.4 El Criterio de la Planeación .....	102
1.4.1 Primer Plan Sexenal 1934-1940 .....	104
1.4.2 Segundo Plan Sexenal 1940-1946 .....	107
1.4.3 Programa Nacional De Inversiones 1953-58 .....	113
1.4.4 Plan de Acción Inmediata 1962-1964 .....	116
1.4.5 Programa de Desarrollo Económico y Social de México (1966-1970) .....	117
1.4.6 Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976 .....	117
1.4.7 Plan Básico de Gobierno 1976-1982 .....	118
1.4.8 Plan Global de Desarrollo 1980-1982 .....	119
1.4.9 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 .....	121
1.4.10 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 .....	122
2. Comentarios Respecto de la Evolución de las Instituciones de Seguridad .....	123
<b>CAPITULO III. CHIAPAS Y LA NECESIDAD DE RECONSTRUCCION DE LA SEGURIDAD MEXICANA.</b> .....	129
Introducción .....	129
1. Planteamiento General del Movimiento Armado en Chiapas y Algunas Consideraciones Políticas. ....	130
2. La Estabilidad del Sistema Político Mexicano .....	131
3. Posibles Causas Estructurales. Debilitamiento Institucional ante la Modernización Económica .....	138
4. El Funcionamiento Operativo .....	142
4.1 Observaciones y Comentarios en Cuanto al Deterioro Institucional .....	142
4.1.1 Secretaría de Gobernación .....	143
4.1.2 Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina .....	148

# INDICE

4.1.3 Procuraduría General de la República.	Pág. 151
4.1.4 Secretaría de Relaciones Exteriores.	152
<b>CAPITULO IV. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES PARA UNA PROPUESTA DE ACCION.</b>	<b>155</b>
1. Conclusiones	155
2. Consideraciones	166
2.1 De Orden Internacional	166
2.2 De Orden Nacional	172
3. Algunos Elementos para una Propuesta de Análisis	178
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>189</b>
<b>ANEXO DE CUADROS Y GRAFICAS</b>	

## **INTRODUCCIÓN**

La seguridad tiene una relación directa y consustancial al Estado y al Derecho. Una condición básica de toda sociedad organizada políticamente, es proporcionarse el marco jurídico e institucional que le dé las suficientes garantías para existir y reproducirse como tal. Ello implica la certeza de que la integridad física, los bienes y los derechos de los individuos que integran un conjunto social serán protegidos. La protección estará a cargo del Estado entendido como la organización política de la sociedad.

En este sentido, el Estado es percibido como producto de un desarrollo superior de la sociedad. Sin un esfuerzo adicional de organización, los individuos que integran el conjunto social no podrían crear condiciones de seguridad para su existencia y reproducción si se plantearan este problema en forma aislada y particular.

El Estado es una necesidad indispensable para dirigir los esfuerzos y recursos con que cuenta una sociedad hacia determinados propósitos y metas proyectados en el tiempo. Sin embargo, el Estado debe tener límites. El Derecho constituye la norma fundamental para darle ordenamiento a la sociedad y al Estado. Luego entonces, el Estado y su organización requieren de una administración continua para darle a la sociedad la seguridad necesaria y suficiente para vivir en un marco de organización política democrática.

En este orden de ideas uno de los problemas más difíciles de resolver por el Estado de Derecho, en términos de administración pública, es crear las reglas e instituciones que permitan dirimir el mayor número de conflictos sin recurrir al uso legítimo de la fuerza. Esto es, procesar el conflicto político a través de métodos pacíficos, y en un marco de democracia.

El Estado de Derecho tiene la obligación de impartir justicia y seguridad para garantizar la existencia y reproducción de la sociedad. Dependiendo de la naturaleza política del Estado encontraremos mayor o menor discrecionalidad para utilizar la fuerza. La democracia es el método por excelencia para resolver los conflictos sociales sin hacer uso de la fuerza. Para ello se crea todo el cuerpo normativo que permite dirimir pacíficamente las controversias. Sin embargo, también el uso de la fuerza debe ser regulado, porque es un hecho que el Estado "... sólo es definible sociológicamente por referencia a un medio específico que él, como toda asociación política, posee: la violencia física"<sup>1</sup>.

El Estado de Derecho de naturaleza democrática establece reglas y condiciones para la convivencia pacífica y para evitar al máximo el uso de la fuerza. Al respecto existen siete reglas fundamentales:

- A. **Regla del Consenso.** Se refiere a la adhesión, por parte de los gobernados, a las decisiones tomadas por los gobernantes, con pleno reconocimiento de estos últimos de los derechos de los gobernados.
- B. **Regla de la Competencia.** Para construir el o los consensos deben existir plenas garantías de una competencia en condiciones de equidad para todo aquel que quiera participar en la contienda por cargos de elección popular.
- C. **Regla de la Mayoría.** La mayoría hará la ley e instrumentará los mecanismos pertinentes para su vigilancia.
- D. **Regla de la Minoría.** En la democracia la minoría tiene plenos derechos, garantías y posibilidades reales para la alternancia en el poder.
- E. **Regla del Control.** La democracia supone un poder controlado y controlable.

---

<sup>1</sup>Max Weber, *El Político y El Científico*, Alianza Editorial, México, 1979, p. 83.

- F. **Regla de la Legalidad.** Supone la exclusión del poder de hecho, para que éste se supedita a la ley. El consenso, el control y la alternancia en el poder estarán subordinados al Derecho.
- G. **Regla de la Responsabilidad.** La democracia estima que los hombres y los partidos políticos que participan en ella son capaces de responder a los compromisos que se adopten, cumplir las anteriores reglas y mantener su respeto a la ley<sup>2</sup>.

Hemos hecho este planteamiento porque desde nuestra perspectiva la mejor seguridad no consiste en más y mejor fortalecimiento de las acciones coercitivas que permitan recurrir al uso legítimo de la fuerza para dirimir los conflictos sociales. Por el contrario, se considera que la mejor seguridad reside en más y mejor democracia, de conformidad con las reglas antes señaladas. La democracia no es sino un conjunto de reglas para solucionar los conflictos sin derramamiento de sangre<sup>3</sup>. En este sentido, un buen gobierno democrático será aquél que se apegue con mayor rigor al Derecho y a las reglas del juego democrático; éste es el grado supremo de la seguridad de la sociedad y del Estado.

Sin embargo, existe también otro ángulo para acercarse al problema de la seguridad, y es el que se refiere a las medidas de protección para dar garantías a la sociedad mediante el uso legítimo de la fuerza. La seguridad no sólo tiene que ver con el uso de la fuerza; descansa esencial y fundamentalmente en la inteligencia. Este concepto se refiere a un conjunto altamente planificado, sistematizado y jerarquizado de funciones íntimamente vinculadas y referidas a un proceso informativo. Incluso cuando la acción del Estado está dirigida hacia medidas disciplinarias, el uso de la fuerza legítima tiene que ser inteligente y efectiva. Ello implica establecer también cuerpos normativos que establezcan claramente quien está autorizado a ejercer la fuerza, en qué circunstancias, a través de qué métodos y procedimientos y en qué proporción de conformidad a la naturaleza de la situación por resolver.

---

<sup>2</sup>Cf. Umberto Cerroni, *Reglas y Valores en la Democracia*, México, Alianza Editorial, 1991.

<sup>3</sup>Norberto Bobbio *El Futuro de la Democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.57.

Se considera que el tema de la seguridad en general, es uno de los temas de mayor relevancia para la sociedad y el Estado. Desde que éste existe, como una organización política de la primera, ha habido una política de seguridad que da garantías de estabilidad y continuidad a dicha organización, ya que ese ha sido el mandato de una sociedad determinada.

La seguridad como concepto general, independientemente de si es nacional, política o pública, ha sido objeto de poca atención por parte de universidades y centros de reflexión en México. Ello tiene varias explicaciones. Una de ellas, quizá la más importante, es la naturaleza del régimen político que se conformó a partir de 1928. La seguridad era considerada más bien un subproducto del conjunto de relaciones y controles que estableció el sistema político mexicano. Luego entonces, el tema de mayor atracción y relevancia era la composición y funcionamiento del sistema político para garantizar la estabilidad necesaria del proyecto económico implícito.

Si bien el sistema político tuvo un sistema de operación muy funcional y adecuado en términos de estabilidad, reconocido dentro y fuera del país desde 1928 hasta marzo de 1994<sup>4</sup>, a partir de 1968 empiezan a presentarse dificultades para poder articular la nueva pluralidad de la sociedad mexicana. De 1928 a 1968 la seguridad del Estado, en el tipo de sistema político que prevaleció, descansaba fundamentalmente en la cooptación y/o en la acción disciplinaria del gobierno. Este modelo de amplia eficacia ante una sociedad menos plural, participativa y crítica empieza a presentar nuevos y frecuentes problemas de integración política a partir de 1968.

---

<sup>4</sup> Consideramos que el 23 de marzo de 1994 es una fecha de finalización y corte en la periodización política de México, debido a que los fundamentos mediante los cuales se creó el sistema político en 1928, fueron la transmisión pacífica del poder político y la creación de reglas escritas y no escritas para garantizar la estabilidad mediante arreglos políticos en vez de precisar la violencia como recurso.

De 1968 a 1985 uno de los temas centrales para reformar y adaptar el sistema político fue a través del área electoral. El propósito fue adaptar la representación política a las nuevas demandas de los partidos políticos, que cada vez cobraban mayor importancia en la vida política del país.

Es hasta 1985 cuando el gobierno toma la iniciativa de revisar la estructura y funcionamiento del sistema de seguridad nacional que estaba adscrito a la Secretaría de Gobernación. Esta revisión tuvo dos causales importantes: el anquilosamiento institucional y la presión política nacional e internacional con respecto a los vínculos de algunos agentes de seguridad con el narcotráfico.

El primero de agosto de 1985 fue creada la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, como resultado de la fusión de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales con la Dirección Federal de Seguridad, ambas dependientes de la Secretaría de Gobernación. Es a partir de 1985 cuando el tema de la seguridad en un sentido amplio empieza a tener una especificidad como objeto de estudio y tema importante de política pública por parte del gobierno federal.

Ante una mayor complejidad social y la especificidad del gobierno respecto a la organización institucional de la seguridad, ésta se ha venido conformando como un tema concreto y específico que ha tenido una mayor atención, a nivel académico y de políticas públicas. La seguridad no sólo tiene que ver con el uso legítimo de la fuerza física. La sociedad contemporánea demanda una mayor y mejor seguridad con respeto a los derechos humanos, en un marco de libertad y garantías individuales y sociales. Ello implica una organización estatal inteligente más que fuerte en términos disciplinarios.

Los anteriores conceptos demandan un serio esfuerzo por parte del Estado para reconceptualizar la seguridad, considerando las demandas de la sociedad nacional y la nueva correlación de fuerzas internacionales. El reto para la Administración Pública entendida como gobierno en acción, está en dos ámbitos: en el campo teórico, para volver a crear un conjunto de conceptos que

tiendan a darle soporte doctrinario a la seguridad de la nación sin detrimento de los derechos fundamentales del hombre; y en el ámbito operativo, para diseñar e instrumentar cambios institucionales que sean congruentes con el nuevo marco teórico-conceptual ajustado a la realidad política nacional e internacional.

En el contexto internacional, en los últimos 50 años, el tema de la seguridad estuvo centrado básicamente en la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, como resultado de la Segunda Guerra Mundial.

El debate académico y político sobre la seguridad tuvo como referentes esta confrontación. Es a partir de 1989-1991, con el fin de la Guerra Fría, cuando se inicia un replanteamiento conceptual y operativo de la seguridad. A la fecha aún no hay modelos definidos. Al desaparecer los términos de la rivalidad entre las dos potencias militares más importantes, se ha iniciado una rigurosa revisión de la naturaleza y nuevas funciones de la seguridad dentro y fuera de los Estados-Nación.

Por otra parte, los países en desarrollo le dieron una importancia a la noción de seguridad, pero como parte de un esfuerzo por racionalizar y justificar regímenes autoritarios y dictatoriales. Ilustran esta afirmación las dictaduras militares de Brasil, Argentina y Paraguay, sobre todo entre 1960 y 1970.

Es por ello que uno de los propósitos de este trabajo es revisar la evolución de algunas categorías de análisis que permitan identificar y evaluar adecuadamente las limitaciones y las nuevas tareas de la seguridad mexicana, para hacer los ajustes necesarios en la Administración Pública Federal. Este trabajo tendrá una dimensión temporal de 1917 hasta 1994. El estudio ha considerado los más importantes cambios en las instituciones federales involucradas con la seguridad de la nación.

La seguridad constituye el soporte institucional en el cual se basan Estado y sociedad para impulsar el proyecto nacional que los habitantes de un determinado país han adoptado como propio.

El tema de la seguridad constituye también un reto intelectual para diseñar el nuevo andamiaje conceptual que facilite la gobernabilidad de la democracia. El momento de profundo cambio político que está viviendo México requiere de un nuevo modelo estratégico de seguridad, para garantizar la estabilidad interna y las aspiraciones futuras de los nacionales en un marco de respeto a la libertad y a los derechos fundamentales.

### III

De 1945 a 1991 el mundo vivió bajo un esquema de seguridad basado en el equilibrio del terror. El armamentismo y la posibilidad del uso de la fuerza constituyeron los elementos disuasivos y defensivos para garantizar la paz.

Ahora que se ha presentado un cambio fundamental en las relaciones internacionales, el eje de estas entre los Estados ya no es la violencia ni los factores de fuerza. Actualmente, hay un recambio fundamental: el comercio y las finanzas internacionales han alterado sustantivamente la estructura potencial de los Estados-Nación, y por otro lado la soberanía está en una profunda revisión, tanto en Europa como en Asia y América. Soberanía, Estado y Seguridad Nacional son conceptos que merecen un profundo replanteamiento conceptual y operativo.

Actualmente los riesgos para la seguridad nacional no están fuera de los Estados. Ahora los factores internos han incrementado la importancia y los riesgos para la seguridad de la nación. La seguridad es un concepto de carácter dinámico, profundamente cambiante, y sujeto al contexto político internacional y nacional. En este sentido, es un concepto susceptible de ser revisado y ajustado para el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

Asimismo, tiene que ver con las esencias básicas de la nación; no es un asunto que se circunscriba al ejército o a la marina, porque es algo más que defensa nacional. La seguridad nacional tiene que considerar un conjunto de elementos civiles, militares, económicos, políticos, culturales, sociales y geográficos, para dar garantías de continuidad y desarrollo al proyecto de país que la sociedad ha determinado.

La era posterior a la Guerra Fría ha marcado la necesidad de rejerarquizar los elementos constitutivos de la seguridad nacional. Ahora, el factor militar ya no es el preponderante. Ahora, tenemos que el factor económico está siendo el principal elemento a considerar para la viabilidad de la nación. Luego entonces, la mejor seguridad es aquella que permite potenciar los recursos y posibilidades del Estado y de la sociedad, a niveles tales que disminuyan los riesgos que pongan en peligro la viabilidad del proyecto económico y social.

En estos momentos de importante cambio político en México, la viabilidad del Estado mexicano y del proyecto social hecho gobierno están en riesgo ante los problemas de efectividad en los sistemas de seguridad y justicia. La crisis de seguridad que enfrenta la sociedad mexicana actualmente, atenta contra ella y contra el Estado. El cambio de un sistema político con partido hegemónico a otro sistema más competitivo de naturaleza multipartidista con tendencia al tripartidismo, está afectando los mecanismos formales y tradicionales de control y orden político.

Ya no es posible encuadrar la pluralidad mexicana que prevaleció de 1928 a 1988 en un solo partido político, que durante muchos años procesó con eficacia el conflicto y consensos de las diferentes fuerzas sociales. La actual pluralidad de la sociedad mexicana está en pleno proceso de transición y cambio, alterando sustantivamente las medidas de control de seguridad del Estado hacia la sociedad. Aún no hemos encontrado el justo medio entre libertad y seguridad o entre democracia y control, porque se está construyendo mediante acuerdos entre las principales fuerzas políticas del país.

En este ámbito de cambio político la inseguridad atenta contra el Estado de Derecho, y por ello induce implícitamente a los individuos y grupos sociales a resolver sus controversias por la vía paralegal o violenta. El sistema institucional que procesaba el conflicto político, formado por la Secretaría de Gobernación, la Presidencia de la República y el Partido Revolucionario Institucional, está siendo rebasado por la nueva libertad y fuerza que posee la sociedad mexicana.

Las instituciones político-administrativas del Ejecutivo Federal actualmente tienen un exceso de demandas por parte de la sociedad, que de suyo complican, el proceso político. A ello hay que agregar el rezago que en materia doctrinaria y de reforma institucional viene cargando el gobierno.

Esta situación nos lleva a preocupantes fases y momentos de falta de capacidad gubernamental. En términos generales la historia política nos ha mostrado la necesidad de limitar y regular la fuerza del Estado, para acotar su discrecionalidad y evitar el abuso. Sin embargo, parece que ahora enfrentamos un fenómeno diferente. La actual crisis del Estado parece caracterizarse por la carencia, la deficiencia y la incapacidad en el uso positivo del poder.

La sociedad y el Estado mexicanos están ante retos verdaderamente trascendentes para la viabilidad de la nación mexicana. El cambio político de un sistema menos democrático a uno más democrático es responsabilidad de todos. La solución no está en la represión, la anarquía o el autoritarismo, sino en la reforma y modernización del Estado como organización política de la sociedad que garantice las nuevas reglas del juego político. Pero un elemento esencial de la seguridad mexicana residirá en el consenso básico que logren los actores políticos para redefinir las nuevas reglas de acceso, alternancia y distribución del poder político.

Por ello, este trabajo pretende identificar algunos de los problemas que se consideran más relevantes en el ámbito de la seguridad nacional desde un punto de vista institucional. La identificación de tales problemas permitirá reflexionar y proponer algunos lineamientos para construir un cuerpo doctrinario de la seguridad en México. Hemos puesto como límite a la investigación hasta 1994, ya que en este año se presentaron hechos inéditos y de vital trascendencia para el país. No obstante, las reflexiones, conclusiones y consideraciones sobre la seguridad se están haciendo tomando en cuenta la realidad mexicana de principios de 1997.

En este sentido, la mejor seguridad descansará sobre la información y la inteligencia. Quizás con mayor rigor podríamos afirmar que la mejor seguridad

descansa en la eficacia de sus sistemas de inteligencia para procesar la información y adoptar los mejores cursos de acción. Mejor sistema de seguridad no significa mayor control o mayor armamento para disuadir o defenderse. Mejor seguridad implica la capacidad para prever conflictos, desactivar controversias sin uso de la violencia y, así, lograr los objetivos establecidos por la sociedad. Mejor sistema de seguridad significa crear condiciones para dirimir los conflictos políticos y sociales vía métodos democráticos, es decir, pacíficos. Mejor seguridad significa un empleo inteligente, escrupuloso y contundente de la fuerza física.

Así, el reto de la seguridad no reside sólo en la información, sino en la capacidad de analizar situaciones, establecer cursos de acción, adoptar decisiones e instrumentos adecuados para garantizar la viabilidad de la nación en un marco de libertades, de igualdad y de respeto a los derechos humanos, sin detrimento del poder del Estado para garantizar esos derechos y los de la sociedad. Es una de las más altas responsabilidades y retos para la administración pública.

En resumen, podríamos apuntar los siguientes problemas e hipótesis en el tema de la seguridad mexicana:

- ¿ Hasta qué punto el sistema institucional de seguridad civil (no militar) mexicano se ha convertido en un riesgo para la propia seguridad de la nación, dado su anquilosamiento, pérdida de rumbo y falta de efectividad en la transición política del país ?
- ¿Cuál debe ser el perfil del nuevo sistema institucional de seguridad en un sistema político multipartidista con tendencia al tripartidismo y competitivo electoralmente ?. ¿Cuáles son los nuevos elementos a considerar en el actual concepto de seguridad ?

## **CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD. NATURALEZA Y FUNDAMENTOS.**

### **Introducción.**

El tema de la Seguridad en México ha estado caracterizado por una ausencia de referentes filosóficos. Su punto de apoyo ha sido la estabilidad política y el orden. Los temas de interés han estado centrados tanto en los mecanismos de control como en aquéllos de carácter operativo.

Desde nuestro punto de vista consideramos fundamental revisar y construir un referente teórico teniendo como soporte la filosofía política. La esencia básica de los aspectos operativos de la seguridad lo encontramos en la filosofía política ya que nos ayuda a encontrar una mejor base teórica respecto de la naturaleza de la seguridad y su sentido.

Por ello, el trabajo comprende una parte muy importante que se refiere a la dimensión filosófica de la seguridad. Si bien es pertinente estar muy al pendiente de los temas operativos, es absolutamente necesario e indispensable revisar y reflexionar sobre la perspectiva que nos da la filosofía. Este enfoque nos permite encontrar algunas alternativas de solución a los retos operativos de la seguridad que en forma cotidiana se nos presentan. El pensamiento filosófico permite reflexionar y analizar sobre la dimensión de nuestros problemas operativos en materia de seguridad.

Debemos recordar que la ubicación y la precisión conceptual de la seguridad requiere de niveles más rigurosos de reflexión y análisis, los cuales nos dan pautas para la construcción institucional y operativa de los diferentes aspectos inherentes al respecto. Por ello, en este trabajo sostenemos que la detección de los problemas de la seguridad en su dimensión operativa son absolutamente necesarios e indispensables, pero totalmente insuficientes de no contar con su

referente filosófico, que es el que finalmente ayudará a encontrar algunas de las causas últimas de la problemática de la seguridad.

Luego entonces la idea general de este capítulo es tener precisión conceptual de los temas fundamentales inherentes a la seguridad, recurriendo al pensamiento de Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau, Herman Heller, Hans Kelsen, Max Weber, Norberto Bobbio, Michelangelo Bovero, Daniel Bell, entre otros. Quizá uno de los problemas más relevantes de la seguridad mexicana tanto en su dimensión operativa como conceptual, sea la falta de precisión del objeto de estudio y análisis. Cada quien entiende a su manera la seguridad. El trabajo pretende establecer algunos criterios y lineamientos para comprender y entender el fenómeno de la seguridad. De ninguna manera se pretende establecer el concepto único. La seguridad es una categoría de análisis que requiere construirse día a día, mediante la revisión y comprensión de la realidad.

Asimismo, este capítulo intenta acotar con cierto rigor sobre la naturaleza de la seguridad y su doble dimensión: la inteligencia y la coacción.

También se hará una revisión de los temas clásicos de la política y su relación con la seguridad. Finalmente se reflexionará sobre el problema que implica para todo Estado la seguridad en el marco de los derechos humanos. La sociedad contemporánea demanda cada vez más una mayor y mejor seguridad y, simultáneamente, una mejor protección de los derechos fundamentales del hombre. Tema que además de ser una fuente de abundantes y variadas discusiones, sin duda es un verdadero reto para los diseñadores y administradores de políticas públicas en materia de seguridad.

## **1. Conceptos Iniciales.**

- 1.1** El tema de la seguridad es un campo de la ciencia política y de la administración pública que aún está por construirse. Como todo subtema de estas grandes disciplinas de las ciencias sociales, está carente de teoría, metodología y técnicas de investigación con suficiente calidad para articular eficaces políticas públicas.

Con el propósito de tener ciertos puntos de partida en el uso de algunos conceptos básicos, nos permitiremos presentar sólo unos de los más útiles e importantes.

La seguridad es una necesidad de la persona y de los grupos humanos para poder existir y perdurar en el espacio y en el tiempo; así, también es un derecho inalienable del hombre y de las naciones.

La seguridad es un alto valor desde cualquier punto de vista: filosófico, sociológico, jurídico, político, económico, diplomático o militar.

Probablemente el alto valor de la seguridad se deba a que establece las posibilidades y condiciones para ser. El individuo o los grupos humanos pueden llegar a cobrar conciencia de sí y para sí en la medida que hay ciertas condiciones para ser.

Por ello, la seguridad lleva inherentes conceptos y nociones tales como de garantía, de protección o de tranquilidad ante amenazas o acciones adversas a la propia persona humana, a las instituciones o a los bienes esenciales y a las existentes, o bien a aquellos que son deseados.

Probablemente uno de los problemas más difíciles de articular en la acción gubernamental es la compatibilidad entre libertad de los miembros de los diferentes grupos sociales y el derecho del Estado a otorgar y ofrecer las garantías institucionales necesarias para el ejercicio de dichas libertades.

El problema también puede ser expresado en estos términos. El Estado de Derecho se encuentra orientado hacia el interés colectivo y además tiene el poder legítimo y monopólico de la coerción, para garantizar las aspiraciones individuales y sociales de los individuos. Por otra parte está el ciudadano poseedor de derechos naturales inalienables, pero también subordinado a la voluntad general sustentada en la ley.

- 1.2 "La acción humana se caracteriza por el ejercicio de la libertad y de la racionalidad. En función de la atención de sus necesidades, la acción libre y racional del hombre -sea en el plan individual o colectivo- se orienta hacia objetivos que deben ser claramente definidos".<sup>5</sup>

La seguridad es una categoría de análisis que está directamente relacionada con los intereses, las aspiraciones y los objetivos de los individuos y los grupos sociales y de la sociedad nacional en su conjunto.

La seguridad construye su cuerpo doctrinal, instituciones, método y sistemas para ofrecer garantías y protección suficientes para el logro de los objetivos nacionales. Por ello, la noción esencial de la Nación es su dimensión integradora, su capacidad de articulación de necesidades e intereses de individuos, grupos y sectores sociales que conviven en un mismo territorio.

---

<sup>5</sup> José Thiago Cintra, *Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*, México, Mimeo, 1991, p.1.

Corresponde a la organización política de la sociedad, el Estado, la responsabilidad de establecer grados y jerarquías en la acción pública, a través de métodos racionales que permitan establecer el orden en los objetivos, así como los tiempos, medios, instrumentos y modalidades para atender las necesidades, intereses y aspiraciones de la sociedad.

En este sentido, la nación sólo es viable en la medida que pueda concretar, a través del Estado Nacional, la integración y armonía entre las diversidades temporales y espaciales, donde individuos y grupos desean conservar su identidad y continuidad cultural mediante objetivos comunes que le dan unidad a la Nación.

Por ello la seguridad nacional es el concepto globalizador que define, explica y ordena el conjunto de condiciones indispensables para concretar necesidades, intereses, aspiraciones y objetivos de los individuos y la sociedad de determinado Estado-Nación.

Los objetivos nacionales representan la cristalización racional de los intereses y aspiraciones que, en determinada fase de su evolución histórico-cultural, la sociedad, los grupos humanos y los individuos desean verse realizados en un determinado tiempo y espacio. El Estado a través de la acción gubernamental busca la concreción de dichos objetivos nacionales. La seguridad construye el andamiaje doctrinario y administrativo para garantizar las condiciones que permitan el logro de los objetivos nacionales así como evitar el retraso o la degradación de la calidad de vida de los nacionales que habitan el territorio nacional.

- 1.3 "El Poder Nacional es el conjunto de medios de todo tipo que dispone la nación, y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr conquistar y mantener interna y externamente, los objetivos nacionales".<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> José Thiago, *Seguridad Nacional*..... op. cit., p.7.

El poder se encuentra difuso entre los miembros de la sociedad. Se concentra y cobra unidad cuando hay una conciencia colectiva de los objetivos, intereses y necesidades comunes, así como de la voluntad de los medios y los tiempos para lograrlos.

Esa concentración de intereses individuales, convierten la aspiración individual en un poder colectivo, ya que la asociación y el consenso sobre propósitos comunes es superior a la simple voluntad individual.

Poder nacional y capacidad operativa del Estado, la administración pública, son conceptos fundamentales: a) para concretar los objetivos nacionales que aspiran a estadios superiores de desarrollo y; b) para articular el sistema de seguridad adecuado y garantizar el logro de los objetivos nacionales. La seguridad no es un fin en sí, es un poderoso e importante medio.

De esta forma el Poder Nacional<sup>7</sup> puede tener diferentes vías de concreción para garantizar el proyecto de nación y llevar al país a etapas superiores de desarrollo, así como evitar y/o reducir las posibles amenazas y vulnerabilidades. Así, tenemos al menos cuatro vías de expresión institucional de poder nacional: la política, la economía, la psicosocial y la militar.

---

<sup>7</sup> Poder Nacional. La nación, para concretar sus aspiraciones (objetivos nacionales) y garantizar su viabilidad, se ha organizado en Estado. Este es la organización política de la sociedad, de la nación (incluye: población, territorio, instituciones, pasado común, coincidencia de objetivos a futuro; existen otros elementos más discutibles como: religión, idioma, raza, etc). El poder nacional fluye a través del Estado mediante la organización gubernamental al respecto. El gobierno es el conjunto de personas e instituciones que pone en vigor o ejecuta las leyes para la sociedad. El Poder Nacional refleja posibilidades y limitaciones de la sociedad y del Estado para cumplir con los objetivos nacionales. El Poder Nacional es aquel conjunto de elementos geopolíticos, técnico-económicos, informativos y estratégico-programáticos y de coerción y fuerza de que dispone el país, que regulados jurídicamente, están destinados a la consecución de los más altos valores políticos que la sociedad se ha planteado. Cf. Hans J. Morgenthau. *Política entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz*, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales. 6ª Edición, 1986, pp. 131-139.

A su vez, el Poder Nacional tiene cuatro grandes características: sentido instrumental, integralidad, una fuerza de actuación y relatividad<sup>8</sup>.

El sentido instrumental no supone la conquista del poder sino que pone en acción los medios y tareas necesarios para el logro de los objetivos nacionales.

La característica de la integralidad se refiere a la incorporación racional de todos los medios que dispone la nación y el Estado, a saber: políticos, económicos, sociales, culturales, administrativos y militares.

El Poder Nacional tiene un amplio ámbito de acción: interna y externamente. Al exterior, es un instrumento que fortalece la soberanía y está orientado a conquistar y preservar los objetivos nacionales a través de las relaciones internacionales. En el ámbito interno, el poder nacional articula los componentes necesarios para defenderse de los posibles ataques de otras naciones o bien, promover las medidas necesarias que disminuyan las vulnerabilidades y aumente las fortalezas para tender hacia el logro de los objetivos nacionales.

Respecto de la relatividad del Poder Nacional, esta característica indica que puede variar la acción institucional en función del tiempo, el espacio, la disponibilidad de recursos y la voluntad e inteligencia de acción de la actividad organizadora del Estado.

- 1.4 El término de la seguridad nacional fue empleado por primera vez en 1945 por el entonces Secretario de Marina de los Estados Unidos, James Forrestal, durante su comparecencia ante el Senado al justificar la participación de su país en la Segunda Guerra Mundial en los siguientes términos:

---

<sup>8</sup> José Thiago, *Seguridad Nacional...* op. cit., p.7

"Nuestra seguridad nacional sólo puede asegurarse sobre un amplio y cōmprensivo frente... uso la palabra seguridad de manera constante y continuamente en lugar de defensa. El problema de seguridad no es meramente un problema del Ejército o la Marina. Se debe tomar en cuenta el completo potencial para la guerra, nuestras minas, la industria, la fuerza laboral, la investigación y todas las actividades que van dentro de la vida civil."<sup>9</sup>

No existe un concepto establecido para definir la seguridad nacional y sus ámbitos de acción, lo cual podría ser debido a que "no es una categoría absoluta, estática, objetiva o universal; y sí es relativa, subjetiva y socialmente condicionada."<sup>10</sup>

- "...El análisis está plagado por preguntas de las cuales ninguna tiene una clara respuesta ....lo cual es claro de entender por la politización del proceso de las políticas de seguridad, así como por los diferentes intereses que buscan hacer prevalecer su visión."<sup>11</sup>
- Las diversas condicionantes como "las aspiraciones colectivas, los factores geográficos y el proceso político-histórico"<sup>12</sup> de cada Estado, hacen difícil tener un concepto único, permanente o definitivo.

En este sentido podríamos utilizar algunos conceptos universales como base de un análisis más profundo y particular sobre la seguridad.

---

<sup>9</sup> Joseph Romm, *Defining National Security*, United States, Council on Foreign Relations Press, 1986.

<sup>10</sup> Sergio Aguayo y Bruce Bagley, *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.

<sup>11</sup> Barry Buzan, citado en Peter Gill, *Policing y Politics. Security, Ingelligence and The Liberal Democratic State*, United States, CASS, 1994, p.92.

<sup>12</sup> Umberto Gori, citado en Noberto Bobbio y Nicola Mateucci, comps., *Diccionario de Política*, México, Vol. 1, Siglo XXI, 1988, p.112.

"En un sentido general, seguridad es un sentimiento individual o colectivo de estar libre de peligros externos o amenazas, ya sean de tipo físico, psicológico, psico-sociológico, que podrían atentar contra la realización y preservación de algunos objetivos considerados esenciales, tales como la vida, la libertad, la conciencia de identidad, y el bienestar. La noción de seguridad implica libertad de la incertidumbre."<sup>13</sup>

Es importante distinguir entre vulnerabilidades y amenazas. Las primeras se establecen en términos de la fuerza o de la fortaleza de las bases ideológicas, físicas e institucionales del Estado; la política de seguridad nacional en este sentido buscaría reducir sus vulnerabilidades y debilidades.

Las amenazas son un poco más difíciles de precisar. En primer lugar, están las amenazas que no pueden ser percibidas totalmente, hay dificultad para identificarlas. En segundo lugar, está el problema de distinguir entre aquéllas que forman parte de la rutina y de aquéllas que realmente podrían causar serios daños a la seguridad nacional.

"Una amenaza a la seguridad nacional es una acción o secuencia de eventos que 1) crean una condición drástica sobre un relativo espacio de tiempo que podría degradar la calidad de vida de los habitantes de un Estado; o, 2) reducen el rango de operación para el gobierno, el sector privado o entidades no gubernamentales (personas, grupos, corporaciones), dentro de un Estado."<sup>14</sup>

Respecto cuándo las amenazas pueden legítimamente convertirse en asuntos de la seguridad nacional, el factor clave es la intensidad de los mismos. La intensidad podría incluir: la especificidad de la amenaza, su cercanía en espacio y tiempo; su probabilidad, el peso de las

---

<sup>13</sup> Tapia-Valdes, citado en Peter Gill, *Policing Politics...op. cit.*, p.92.

<sup>14</sup> Ricard Ullman, "Redefining Security", *International Security*, Vol. 8, Núm. 1, verano de 1983.

consecuencias (tribal o seria), y la percepción de que una amenaza particular puede estar amplificada por experiencias previas.

Las principales amenazas a la seguridad nacional en el ámbito interior se identifican aquéllas en que los "intereses del Estado entran en abierto conflicto con los de la sociedad"<sup>15</sup>, y más específicamente, podrían identificarse como amenazas a la seguridad nacional "las acciones de traición a la Patria de actores internos; acciones en contra de la seguridad del gobierno del Estado ya que pretenden cambios significativos en la estructura de poder violando el orden constitucional y con uso abierto de la violencia; y, la criminalidad cuando llega al extremo de vandalismo generalizado."<sup>16</sup>

El ámbito interior de la seguridad nacional tiene que tratar con amenazas no convencionales, diferente de las actuales operaciones de guerrilla y ligadas, por su naturaleza, a las características ideológicas de los conflictos beligerantes contemporáneos. Estas amenazas no convencionales son aquéllas que peligran el orden interior, la paz interior y la efectividad gubernamental.

La seguridad nacional se logra en el ámbito internacional, "salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia", y en el ámbito interno, "mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares, tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país".<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> María Celia Toro. "México y Estados Unidos: El narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Nacional", de Aguayo y Bagley, comps. *op. cit.* p.369.

<sup>16</sup> Luis Herrera Lasso y Guadalupe González, "Balance y Perspectivas en el Uso del Concepto de la Seguridad Nacional en el Caso de México", de Aguayo y Bagley, comps. *op. cit.* p.391.

<sup>17</sup> Gerardo R. Vega, General C.R. *Seguridad Nacional, Concepto, Organización y Método*, México; inédito, 1988.

Mientras que algunos definen a la seguridad nacional de una manera positiva, por ejemplo, "la habilidad de una nación para lograr exitosamente su interés nacional, en cualquier parte del mundo", otros lo definen negativamente como lo denota Ullman.

Buzan identifica cinco principales amenazas a la seguridad nacional. La primera, militar, ha sido la preocupación central tradicional de la seguridad ya que puede causar un serio daño a todos los componentes del Estado. El segundo, político, es de mayor preocupación la seguridad doméstica debido a que emana de dentro del Estado y está más enfocado a ser dirigido contra la organización e ideología de las instituciones del Estado. La tipificación de los movimientos políticos como amenazas a la seguridad nacional pueden denotar la pertinencia y sensibilidad política del Estado para clasificar cualquier movimiento intrínseco. El tercero, social, puede ser difícil para separarlo del político, por que involucra ataques de grupos sociales sobre identidades nacionales.

El cuarto, económico, se refiere a la incertidumbre que trae consigo una economía de mercados; competencia y riesgo, son condiciones indispensables e inherentes al mercado. Las amenazas a la seguridad suponen la alteración de la organización para la producción, la distribución y el consumo de los bienes y servicios que deben ser procesados al interior de un Estado.

Tres principales líneas muestran más genuinamente las amenazas económicas a la seguridad nacional: 1) el que involucra el abastecimiento de materiales estratégicos, lo cual afecta en su momento al factor militar; 2) donde concierne a la totalidad del poder del Estado dentro del sistema político internacional e incapacidad para cumplir compromisos económicos y, 3) donde las amenazas económicas tienen un impacto directo sobre la estabilidad interior.

La quinta amenaza y la más recientemente incorporada a los análisis de seguridad, es la ecológica. Contaminación ambiental está siendo el tema de fundamental atención y preocupación, el cual requiere de una acción colectiva de los Estados ya que es insuficiente la acción aislada<sup>19</sup>.

## 2. Seguridad y Derecho

La seguridad es un derecho y un deber para el individuo y para la sociedad. Se considera que los principales fines del Estado son la seguridad y la justicia, dos conceptos que tienen una triple dimensión. En un primer momento está el problema de la seguridad y la justicia en el individuo considerado como una persona con derechos y deberes; en un segundo momento se identifica al individuo dentro de un cuerpo social y, finalmente, en la organización política de la sociedad, al Estado se le ubica en el contexto de las relaciones internacionales entre los Estados.

La seguridad en el Estado moderno debe estar siempre subordinada al Derecho. La función de la seguridad sin un cuerpo normativo social y políticamente sustentado queda a libre criterio y juicio de los gobernantes. En tal caso, éstos actuarían de conformidad a impulsos humanos más que a principios de racionalidad.

En este sentido, la seguridad debe estar enmarcada en el Derecho Positivo. Este derecho excluye todo aquello que no pertenece al objeto precisamente determinado como jurídico, liberando así a la ciencia jurídica de los elementos que le son ajenos. Estos elementos pertenecen a dos géneros distintos. El primero se refiere a la ética, la política y en general al mundo de los juicios de valor, lo cual contraviene al espíritu del Derecho Positivo racional, ya que los enunciados formulados por éste deben constituir una descripción sin ninguna aprobación o desaprobación emotiva, es decir, sin ningún valor metajurídico. El segundo género se refiere a la exclusión de los enunciados que aspiran a un

---

<sup>19</sup> cf. Peter Gill, *Policing Politics...* op. cit. p.94-96.

conocimiento por leyes causales de los acontecimientos fácticos. Ello quiere decir que este tipo de enunciados describen su objeto mediante la causalidad como principio ordenador (si A entonces B).

El Derecho Positivo supone una ciencia jurídica descriptiva y normativa. Es descriptiva porque no prescribe ni valora, ya que ambas pertenecen al ámbito de la política y la ideología, es decir un ámbito subjetivo. En cambio, la descripción es objetiva. También es normativa, ya que no describe lo que ocurre de hecho en el terreno de la realidad, sino que constituye un ordenamiento jurídico de lo que debe ocurrir bajo determinadas condiciones<sup>19</sup>.

El Derecho Positivo así concebido nos permite separar fines y medios del Estado. Los fines del Estado son establecidos a través de la política; el Derecho y la administración nos conducen hacia estos fines. Luego entonces, el Derecho Positivo persigue fines objetivos que han sido establecidos por la sociedad políticamente organizada. En este sentido dos de los fines de mayor relevancia en cualquier Estado lo constituyen la seguridad y la justicia.

Estos fines son inmanentes y trascendentes al Derecho y al Estado. Son inmanentes porque van unidos de modo inseparable a la esencia misma del Estado y del cuerpo jurídico, y son trascendentes porque constituyen puntos de dirección y rumbo; de cambio y de permanente regeneración<sup>20</sup>. La ley es en todo momento la forma sobre la cual la sociedad se define, se especifica y se realiza. Cada norma en el Estado de Derecho, implica la formalización de un pensamiento y de una voluntad que es la del cuerpo social que fija necesidades y establece fines. Cada norma jurídica es una idea socialmente pensada y socialmente concretada en la acción.

---

<sup>19</sup>Cf. Hans Kelsen, *Escritos sobre la Democracia y el Socialismo*. Madrid, Debate, 1988, pp. 12-13.

<sup>20</sup>Louis Le Fur, J.T. Delos, et. al. *Los Fines del Derecho: Bien Común, Seguridad y Justicia*, México, UNAM, Dirección General de Publicaciones, 1975, pp. 31-54.

La seguridad y la justicia son principios esenciales en la fundación del cuerpo social organizado. Estos principios conservan su superioridad porque permanecen como fundamento vital de las instituciones políticas y además tienen la posibilidad de comunicarse y mantenerse en el tiempo.

Los principios de seguridad y justicia en el Estado permanecen, trascienden. Lo que cambia es la idea de la obra por realizar así como la instrumentación de la misma. Es decir, el tipo de seguridad y la instrumentación del andamiaje institucional en un determinado Estado dependerá básicamente de la idea que se tenga y se quiera de la seguridad y la justicia. Esto último será resultado del consenso social entre las fuerzas políticas de la sociedad representadas en el Poder Legislativo, quienes definirán los términos jurídicos de la idea de seguridad.

Queda, sin embargo, un vacío por llenar. ¿Qué es lo que el Derecho regula en el tema de la seguridad?. Esto nos obliga a establecer una mayor precisión conceptual de la seguridad:

En su sentido más general, la seguridad es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegaran a producirse, le serán asegurados por la sociedad protección y reparación<sup>21</sup>.

Esta definición nos permite abrir el espacio de análisis sobre algunas de las características de la seguridad:

- a. La sociedad políticamente organizada en un Estado tiene como principio immanente dar garantías y protección para que todos los habitantes de determinado territorio y que reconocen a un determinado gobierno, disfruten de libertad de expresión, movimiento, asociación, educación, propiedad, trabajo, información y comunicación, producción y comercio y creencias.

---

<sup>21</sup>Idem p. 47.

- b. Da garantías de que la situación económica, social y política de un individuo y sociedad integradas en un Estado no podrán ser modificadas sino a través de procedimientos pacíficos y regulares.
- c. La seguridad ofrece garantías de orden social, entendido éste como una acción racional para alcanzar grados superiores de desarrollo sin detrimento de las libertades.
- d. La seguridad ofrece certeza para cumplir con un valor absoluto como es el respeto a la vida, así como al conjunto de condiciones que la garantizan.
- e. La seguridad es esencialmente un concepto social. En primer lugar porque la sociedad políticamente organizada ofrece al individuo protección para las condiciones materiales, espirituales y culturales para su existencia y reproducción; en segundo lugar porque la sociedad política se proporciona a sí misma mecanismos que garantizan la viabilidad de su existencia y desarrollo, y en tercer lugar porque la organización política de la sociedad tiene el derecho y la obligación de garantizar las condiciones fundamentales de un Estado en su relación con los demás estados nacionales en el concierto mundial. De esta forma tenemos que la seguridad como una función social tiene tres ámbitos de incidencia en la protección del ser humano: la individual, la social y la estatal.
- f. Para poderse concretar socialmente, la función de seguridad necesita de una organización administrativa que dependa del Estado. El Estado como organización política de la sociedad tendrá el derecho y la obligación de definir los términos administrativos para la instrumentación de la función de seguridad.
- g. La seguridad tiene que ver con el uso de la fuerza y de la violencia física legítima. En este sentido se dan dos momentos de acción para el uso de la fuerza: prever que se presenten actos violentos para dirimir conflictos o bien para garantizar la protección de la integridad física de las personas y de su patrimonio. En caso de que hayan presentado tales actos el Estado garantizará la protección de los bienes y establecerá los términos de reparación del daño.

La seguridad en el Estado moderno está dada fundamentalmente por medios pacíficos. Mediante el consenso básico y el acuerdo político entre los principales actores políticos y sociales, sobre un marco jurídico determinado, la sociedad tiene funcionalidad porque puede procesar mediante la razón los diferendos, conflictos y todo el conjunto de acciones que se dan al interior de la sociedad, y entre ésta y el Estado. El uso de la fuerza en forma legítima por parte del Estado tenderá a reordenar aquellos elementos que hayan alterado los procedimientos legales, regulares y legítimos.

De esta forma podríamos identificar algunas características del Derecho desde una perspectiva de la seguridad. En primer lugar hay un reconocimiento de la supremacía de la ley a la cual deben subordinarse gobernantes y gobernados. La supremacía de la ley tiene como fundamento que el derecho ha sido resuelto a través del método científico, que ha prescindido de los juicios de valor y que está sometido a un riguroso análisis sobre juicios de verdad<sup>22</sup>. Luego entonces no hay seguridad única y para siempre. Existe el principio de la seguridad para cualquier tipo de Estado y sociedad. Sin embargo cada comunidad política deberá construir su propia idea de seguridad para otorgarle el instrumental jurídico que se adecua a la realidad política de determinada sociedad.

### 3. Seguridad y Uso de la Fuerza

Un problema teórico central en la conceptualización de la seguridad es la función de la coacción. El gran dilema para la acción operativa del uso de la fuerza está en definir con la mayor precisión posible cuándo y cómo utilizar la fuerza, quién debe utilizarla, con qué instrumentos, y en qué proporción y magnitud debe aplicarse. Este problema de ninguna manera es sencillo de resolver a nivel teórico y operativo. En este apartado se intentará definir algunos puntos de referencia para orientar la acción al respecto. Sin embargo, esta aproximación no quedará del todo resuelta si no se construye un cuerpo doctrinario de la seguridad. No obstante intentaremos dar un primer paso al respecto.

---

<sup>22</sup>Vid. Norberto Bobbio, *Contribución a la Teoría del Derecho*, Madrid, Debate, 1990, pp. 27-29.

Es muy frecuente que el término seguridad esté directamente asociado con el uso de la fuerza. Si bien esta última es quizá el medio específico, de ninguna manera define y comprende a la totalidad del término. El uso de la fuerza está reservado para actuar como segunda y tercera instancia después de lo que establezca el Derecho. La esencia del cuerpo normativo debe establecer los términos en que existen garantías y protección para la integridad física del individuo, del grupo social, de sus bienes y de sus derechos. En caso de que éstos sean objeto de ataques violentos o fuera de la ley, es entonces cuando la función de la coacción es utilizada en diferentes proporciones y magnitudes.

En este sentido, la función coercitiva se da si y sólo si el Derecho es violado. Estar en un ámbito de seguridad significa que el individuo, la sociedad y el Estado en la comunidad internacional tienen las suficientes garantías de que su situación no será modificada sino sólo a través de métodos racionales y pacíficos, es decir, dentro del Derecho.

Con el propósito de profundizar y precisar estos conceptos preliminares nos acercaremos al problema teórico de la concepción coercitiva del Derecho. En este sentido, presentaremos la teoría clásica de la coacción y la correspondiente formulación moderna.

La exposición teórica que a continuación se desarrollará está basada en el positivismo jurídico, ya que consideramos que esta vertiente científica posee un riguroso andamiaje teórico, metodológico e ideológico.

**Teoría clásica de la coacción**<sup>23</sup>. Está caracterizada porque identifica al Derecho en función de la coacción, es decir, considera que es un elemento típico y esencial del Derecho. La referencia teórica a esta corriente tradicional está apoyada en la aportación teórica de Christian Thomasius, de origen alemán (fines del siglo XVII y principios del siglo XVIII)<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup>Coacción: fuerza o violencia que se hace a una persona para obligarla a que diga o ejecute alguna cosa. Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Espasa Calpe, S.A., Vigésimo Primera Edición, 1992.

<sup>24</sup>cf. Norberto Bobbio. *El Positivismo Jurídico*, Madrid, Debate, 1993, p. 157.

La facultad de obtener por la fuerza<sup>25</sup> el cumplimiento de una norma parte de la distinción entre dos tipos de justicia: la justicia distributiva y la justicia conmutativa. La justicia distributiva (*jus imperfectum*) se establece cuando una norma impone a un sujeto un determinado deber pero no atribuye a otro la facultad y el poder de exigir por la fuerza su cumplimiento. En este caso el uso de la fuerza sería ilícito.

Por su parte la justicia conmutativa (*jus perfectum*) se establece cuando una norma impone a un sujeto no sólo el deber, sino que otorga a la otra parte la facultad y el poder de obtener por la fuerza su cumplimiento. En este caso el uso de la fuerza es lícito.

En el caso del *jus imperfectum* el uso de la fuerza es ilícito:

Constituye un acto de violencia; en cambio en el caso del *jus perfectum* es lícito, porque cumple una función reparadora y no representa un acto de violencia sino de coacción<sup>26</sup>.

Con esta aproximación teórica de Bobbio al recuperar el pensamiento de Thomasius podrían apuntarse las siguientes consideraciones:

- a. El uso legal y legítimo de la fuerza es un instrumento del Derecho para mantener una coexistencia pacífica y reordenar aquellos actos que no estén contemplados dentro de un consenso básico jurídicamente reglamentado. Inclusive los sujetos sobre los que recae dicha acción disciplinaria implícita o explícitamente han aceptado la función coactiva del Derecho. El marco jurídico tiene así una doble función para concretar la coacción: establece el deber y regula el poder obtener la conducta deseada.

---

<sup>25</sup>Fuerza: aplicación del poder físico o moral; acto de obligar a uno a que asienta a una cosa o a que lo haga. Real Academia Española, *op. cit.*

<sup>26</sup>Norberto Bobbio, *El Positivismo.... op. cit.*, p. 158.

- b. Cuando el uso de la fuerza está al margen del Derecho o es una ley imperfecta por no estar facultada para poder obtener la conducta deseada, entonces se puede afirmar que estamos ante una situación de violencia, es decir, ante un poder de hecho y no de Derecho. El poder de hecho no es un poder autorizado para ejercer la fuerza, ya que está al margen del Derecho, y por lo tanto tampoco debe ser obedecido porque no está facultado para ello.
- c. El uso de la fuerza no es la esencia misma del Derecho, sino que constituye un complemento y es un importante instrumento para restituir y reparar una conducta identificada fuera del marco jurídico.
- d. La función coercitiva es un ordenador para garantizar la libertad externa de los miembros de la sociedad afectados por una conducta fuera del Derecho.

La coacción es una no-libertad que rechaza mi no-libertad; es decir, es una negación de la negación y, por tanto, una afirmación (y en concreto es la reafirmación de la libertad del tercero lesionada por mi ilícito)<sup>21</sup>.

En este sentido, la coacción juega un papel fundamental para garantizar la libertad externa en un marco de Derecho.

Siguiendo el pensamiento de Thomasius, este autor establece una diferencia importante: Ética y Derecho. Establece que las acciones que correspondan al *jus imperfectum* y pertenezcan a la justicia distributiva no se inscriben en sentido estricto en el Derecho, ya que no existe la posibilidad de exigir su cumplimiento. Estas normas pertenecen al terreno de la Ética. ~

Por otra parte, en las acciones inscritas en el *jus perfectum* y pertenecientes a la justicia conmutativa, sí hay en rigor norma jurídica, ya que se tiene la facultad para exigir el cumplimiento del Derecho en forma coactiva. Desde esta

---

<sup>21</sup>*Ibidem.*, p. 161.

perspectiva las normas éticas pertenecen al campo de la vida interior del hombre, que no deben ser reguladas por el Derecho y mucho menos ser obligadas a cumplirse por la fuerza<sup>28</sup>.

Para conformar con mayor precisión la naturaleza y caracterización del Derecho, Bobbio se apoya en Del Vecchio y Carnelutti. El primero, sostiene que las características del Derecho o la norma jurídica son: la bilateralidad, la generalidad, la imperatividad y la *coactividad*. El segundo autor señala las siguientes elementos de la norma jurídica: el precepto y la *sanción*.

**Versión Moderna de la Teoría de la Coacción.** Si la versión clásica de la Teoría de la Coacción considera la fuerza como medio para realizar el Derecho, la versión moderna considera a la fuerza como el contenido de las normas jurídicas. La diferencia radica en que para la primera versión el Derecho es un conjunto de normas que son exigidas coactivamente, mientras que en la segunda, el Derecho es un conjunto de normas que regulan el uso de la fuerza coactiva.

En el pensamiento de Hans Kelsen el planteamiento anterior quedaría como sigue: la sanción no es un medio para realizar la norma jurídica, sino como un elemento esencial de la estructura de la norma. El Derecho establece las condiciones para el uso de la fuerza en la norma jurídica misma, la cual establece quién está autorizado para hacer uso de la fuerza y en qué circunstancias lo hará<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup>Thomasius distingue tres categorías en todas las reglas de la conducta humana. Para su mejor comprensión cada categoría corresponde a una máxima, a saber: Para el *honestum* es: "Haz a ti mismo lo que quieres que los demás hagan consigo mismos"; para el *decorum* "Haz a los demás lo que quieres que los demás te hagan a ti"; para el *iustum* "No hagas a los demás lo que no quieres que los demás te hagan a ti". En este sentido, el Derecho que puede ser exigido por la fuerza se identifica con el *iustum*, cuya función es la de evitar la guerra y garantizar el orden, mientras que las acciones relativas al *honestum* y al *decorum* se identifican con el campo de la moral. La función del *honestum* es la de evitar los vicios y favorecer la perfección personal. La función del *decorum* está referida a obtener solidaridad humana y social, evitando un mal y persiguiendo un bien. *Ibid.*, p. 159.

<sup>29</sup> Hans Kelsen, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 24-25.

La diferencia es sutil pero importante. La coacción define el objeto del Derecho y el Estado es el medio para aplicar este objeto, cuyo propósito es regular el uso de la fuerza. El Derecho no es un conjunto de normas garantizado por la fuerza, sino que es un cuerpo jurídico que regula el uso de la fuerza. El Derecho establece el conjunto de reglas para la integración y funcionamiento del aparato de fuerza del Estado. El punto a resaltar es que la relación entre las normas jurídicas y la fuerza reside en que estas se refieren a la aplicación de la fuerza y no en el hecho de que estén respaldadas por la fuerza<sup>30</sup>.

El Derecho es la regla de la fuerza. La versión moderna de la Teoría de la Coacción cambia el objetivo central de la Teoría General del Derecho. La versión tradicional sostiene la tesis de que los destinatarios de las normas jurídicas son los ciudadanos (normas jurídicas primarias). Para la versión moderna es exactamente lo opuesto, son los órganos del Estado los responsables de ejercer la coacción y por lo tanto el Derecho debe de regular esta acción vital (normas jurídicas secundarias).

Esta reconsideración conceptual es la que permite el replanteamiento de la coacción. En la versión moderna la coacción ya no puede ser considerada como el medio para realizar el Derecho, sino que es el contenido mismo de la norma jurídica.

Sobre este principio se articula todo el Derecho, no regula todos los comportamientos que se dan en el cuerpo social, sino que sólo reglamenta los comportamientos para obtener mediante la fuerza ciertos resultados. Por ello el Derecho se convierte en el conjunto de normas sobre los distintos modos de utilizar la fuerza. Bobbio establece cuatro modalidades para el uso de la fuerza:

---

<sup>30</sup> Norberto Bobbio, *Contribución a la Teoría...* op. cit. pp. 326-327.

## FORMAS DEL USO DE LA FUERZA

Principio de Acción Coactiva	Condiciones Hipotéticas para la Aplicación de la Fuerza
1. Poder de Constreñir	A quienes no hacen lo que deberían hacer
2. Poder de Impedir	A quienes hacen los que no deberían hacer
3. Poder de Sustituir	A quienes no han hecho lo que debían de hacer (ejecución forzosa)
4. Poder de Castigar	A quienes han hecho lo que no debían hacer (pena, multa).

Como puede apreciarse en el cuadro, el eje central de los posibles comportamientos humanos para elaborar el Derecho, la fuerza, sirve para producir, sustituir, omitir acciones o castigar su inobservancia<sup>31</sup>. Por ello el Derecho no regula todo el conjunto de acciones que se dan en la sociedad.

La anterior exposición permite establecer las siguientes consideraciones:

- a. La versión moderna de la teoría de la coacción establece tres elementos para conformar el uso de la fuerza: su necesidad, su existencia y su posibilidad. Ello permite diferenciar con mayor rigor las normas jurídicas de otro tipo de normas, es decir, las sociales y las morales. Si se prescinde de la modalidad de la coacción, es difícil diferenciar las normas jurídicas del otro tipo de normas. Ello imposibilita la creación y organización de un orden institucional. La coacción permite estructurar y determinar mejor los fines propios del Derecho como son la justicia, el bien común o la paz.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 331.

- b. La paz y la seguridad están estrechamente vinculadas. La función coactiva del Derecho posibilita el uso de la fuerza para prevenir el indiscriminado empleo de la fuerza por los miembros de la sociedad. En este sentido, el Derecho tiene como fin promover la paz, al prohibir el uso de la fuerza en las relaciones entre los miembros de la sociedad. Por lo tanto, una menor utilización de la fuerza asegura una mejor convivencia, paz y estabilidad. Éstas se lograrán mediante la aceptación pacífica del Derecho, lo cual supone consenso y obediencia a las normas jurídicas socialmente sancionadas.
- c. Desde esta perspectiva, el Derecho es el conjunto de normas que regulan el ejercicio de la fuerza y constituyen la esencia específica de la norma jurídica. A diferencia del estado de la naturaleza que se caracteriza por el uso indiscriminado de la fuerza individual, el Derecho surge por una necesidad que el Estado tiene para poder regular el uso de la fuerza en la sociedad.
- d. Las formas del uso de la fuerza dan pie para precisar las cuatro funciones principales del poder de coacción es decir: a) considerar al sujeto que aplica la coacción; b) en qué circunstancias debe y puede aplicarla; c) cuándo y cómo actuar; d) así como la dimensión y proporción de las medidas coactivas. La idea fundamental del uso de la fuerza en el Estado dentro del marco del derecho, es reducir al mínimo el ejercicio arbitrario del poder por parte de quienes administran la fuerza, para mayor seguridad del conjunto social.

En este apartado se ha establecido la naturaleza, condiciones, formas y modalidades para la aplicación de la fuerza. Queda por desarrollar una breve referencia a las sanciones, dado que están estrechamente ligadas con la idea de fuerza que corresponde directamente al concepto de coacción. En la versión moderna de la Teoría de la Coacción, un ordenamiento jurídico es un ordenamiento coactivo, lo cual supone que tiene una serie de principios y reglas para aplicar la fuerza.

Las sanciones en esta materia juegan un papel fundamental, entendiendo por estas la aplicación de castigo o pena para quien viole o incumpla una norma del sistema jurídico. A este respecto hay dos tipos de sanciones: las privativas y las punitivas. Las primeras corresponden a las distintas clases de *nulidad*. Las segundas corresponden a las distintas clases de *penas*.

A su vez existe una clasificación para la identificación de las clases de sanciones respecto a la correspondiente tipificación de las acciones. Es decir las acciones no conformes a las normas jurídicas que el ordenamiento sanciona con la *nulidad* se consideran *inválidas*. Las acciones no conformes a las normas jurídicas que el ordenamiento sanciona con la *pena* se consideran *ilícitas*.

#### LA COACCIÓN Y LOS TIPOS DE SANCIONES

Sanciones	Consideración Hipotética	Consecuencia	Clase de Sanción	Tipificación de la Norma Jurídica	Medidas de restablecimiento
Privativas	La transgresión consiste en la privación de un bien	Frustración	Nulidad	Acciones Inválidas	Disuasión
Punitivas	La transgresión consiste en la causación de un mal	Reparación del daño	Penas	Acciones Ilícitas	Sometimiento por la fuerza

Con esta última parte de la exposición referida a las sanciones, se hace más completa la perspectiva de actuación del Estado. Precisamente entre ilicitud e invalidez el poder del Estado se mueve para hacer eficaz el Derecho. Todo el marco conceptual y de discusión teórica establece los caminos por los cuales se justifica la acción administrativa del Estado para garantizar la seguridad de los individuos, de la nación y del Estado en el contexto internacional.

#### 4. Seguridad y Estado

Considerando la definición del Derecho como al conjunto de normas que regulan el uso de la fuerza y las cuatro funciones fundamentales para ejercer el poder coactivo, llegamos a un punto en el que todo este soporte conceptual puede concretarse a través de la acción del Estado. Las cuatro funciones se refieren: al sujeto que aplica la coacción, en qué circunstancias puede y debe aplicarla, cuándo y cómo actuar, así como la dimensión y proporción de las medidas coactivas. Estas funciones son el puente que une la perspectiva filosófica con el ámbito institucional, el Estado.

El Estado es la organización política y social que posee en forma principal y exclusiva la función de la coacción. La conceptualización del Derecho en función de la coacción supone considerarlo desde el punto de vista del Estado, ya que este a través de su organización administrativa concreta lo establecido por el cuerpo jurídico. La coacción tipifica, como ya hemos visto, al Derecho; constituye su contenido fundamental y se realiza por medio del Estado. Derecho, coacción y Estado son elementos insolubles.

El Derecho se hace realidad por medio del poder, que se manifiesta en la fuerza. El Estado es la organización que concreta el uso del poder, la fuerza para hacer observar el Derecho. La coacción supone el uso de la fuerza. El Derecho supone un conjunto de normas jurídicas. El Estado regula y administra la vida social a través del Derecho y monopolizando legítimamente el uso de la fuerza para concretar la norma jurídica.

La concepción weberiana del Estado supone que éste es "...aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la *violencia física legítima*"<sup>32</sup>. Esta interpretación sociológica permite establecer las siguientes consideraciones:

---

<sup>32</sup>Max Weber, *El Político...* op. cit., México, Alianza Editorial, 1986, pp. 83-84.

- El eje de articulación y organización de una sociedad reside en el Estado.
- La esencia fundamental del Estado es el uso de la fuerza legítima.
- El Estado es la única fuente lícita y válida para hacer uso de la fuerza. Ello define al Estado como un poder supremo, ya que ningún otro poder al interior de determinado territorio es superior a él. Otras instancias de la sociedad podrían tener derecho a la violencia, sólo en la medida en que el Estado lo permita.

El poder político es el máximo poder dentro de una sociedad, y corresponde al poder del Estado. Podrán existir otros poderes dentro de la sociedad tales como el poder económico, el ideológico o el psicológico. De todos ellos el poder político es quien tiene el medio específico más expedito para producir los efectos deseados por quien lo ejerce. El poder político se identifica con el ejercicio de la fuerza que es el medio específico para obtener obediencia a los mandatos del Estado.

Si bien el uso de la fuerza es una condición necesaria del poder político, no es condición suficiente. Esta última se logra cuando el poder político es soberano, es decir, que no reconoce a ningún otro poder como superior a él, ni dentro ni fuera del Estado.

Luego entonces, el medio que utiliza el poder político para poder hacer valer el Derecho es el uso de la fuerza, que a su vez es el más efectivo que los otros poderes y sus medios. Tal es el caso, del poder económico que utiliza la posesión de bienes o riquezas para ejercer su influencia y autoridad. El poder ideológico por su parte utiliza como medio de acción para hacer valer su influencia o autoridad al conocimiento, el saber o la información. En conclusión el elemento decisivo para imponer la propia voluntad o el Derecho es el uso de la fuerza concretada en las áreas de policía, del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y grupos paramilitares.

El poder político aún cuando es el más importante para poder articular a todo el cuerpo social, no es el único. Existe cuando menos dos poderes importantes a considerar: el económico y el ideológico. El primero le compete la organización de las fuerzas productivas. Al segundo le corresponde la organización del consenso y la legitimidad<sup>33</sup>.

Con esta breve introducción al problema del Estado, la seguridad y el uso de la fuerza física podríamos empezar a explorar algunos elementos que nos ayuden a precisar y definir con mayor rigor nuestro objeto de estudio: la seguridad en el marco de la acción del Estado.

#### 4.1 Consideraciones respecto del origen y naturaleza del Estado.

De los autores clásicos de la teoría política probablemente Thomas Hobbes y Juan Jacobo Rousseau sean una de las mejores fuentes de referencia para la reflexión en torno al Estado, la seguridad, el poder político y el gobierno.

En el pensamiento de Hobbes encontramos también un apoyo conceptual para lo que se ha llamado la escuela del realismo político, desde una perspectiva del Estado. La construcción del pensamiento de Hobbes en relación a la política parte de apreciaciones de orden conductual y moral en el comportamiento del ser humano visto aisladamente. Para Hobbes, en la naturaleza del hombre existen tres causas principales de discordia en las relaciones con los demás hombres: la competencia, la desconfianza y la gloria.

En la competencia, el hombre ataca para lograr algún beneficio; la desconfianza lo impulsa para lograr seguridad; y la gloria lo impulsa para ganar reputación. En las tres causas la fuerza puede ser utilizada como un factor primordial para lograr los propósitos de quien quiere hacer valer su interés. Así, el uso de la

---

<sup>33</sup>Norberto Bobbio, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, Trad. José F. Fernández Santillán, México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991. p. 112.

fuerza en la competencia es para convertirse en dueño de bienes y personas ganados a otros hombres; en la desconfianza, la fuerza se utiliza para la defensa; en la gloria se recurre a la fuerza por motivos insignificantes.

Hobbes señala que mientras no exista un poder común o superior para detener estos impulsos que manifiesta el hombre de manera individual en el llamado Estado de la naturaleza, el hombre vive en un estado de guerra, de todos contra todos<sup>34</sup>.

Seguridad y justicia son temas centrales en el pensamiento de Hobbes y Rousseau, sólo que desarrollados de manera diferente. Para Hobbes en este Estado de la naturaleza no hay justicia puesto que no hay Derecho y donde no hay ley no hay justicia. Como cada uno de los individuos intenta obtener sus propios deseos a través de sus propios medios, en un conjunto social esto no es posible sino existe un poder común y superior. En el Estado de la naturaleza la fuerza y el fraude son las dos virtudes principales.

La comunidad humana avanzará hacia estados superiores de desarrollo mediante el uso de la razón y el temor a la muerte. Hobbes sostiene que los hombres se inclinan a la paz para controlar sus pasiones porque de no hacerlo el fin es la muerte y esto es contra la razón y la naturaleza humana.

Dentro de esta lógica otros argumentos que inclinan a los hombres hacia la paz es la de tener una vida confortable y la esperanza de obtenerla a través del trabajo. La razón sugiere adecuadas normas de paz, a las cuales pueden llegar los hombres por consenso mutuo.

La libertad es un concepto importante para Hobbes pero sobre todo para Rousseau. Para el primero, la libertad en el Estado de naturaleza implica la

---

<sup>34</sup>Thomas Hobbes, *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990. p. 102.

conservación de la propia vida y de todo aquello que su propio juicio y razón considera como los medios más adecuados para el logro de dicho fin. De esta forma la ley primera y fundamental de la naturaleza es buscar la paz y mantenerla porque en ella está la vida.

En este sentido podríamos afirmar que el fin de la asociación humana es el cuidado de su propia conservación, es decir la seguridad, para el logro de una vida más armónica. Siguiendo a Hobbes, es el Estado de Derecho el que va a diferenciar la condición de guerra del ser humano en el Estado de naturaleza, ya que la ley mantendrá la armonía deteniendo las pasiones naturales de los hombres.

El Estado en Hobbes es una figura central para entender el valor que le da la seguridad en una comunidad humana regida por el Derecho. Hobbes concibe un pacto social para dar origen a una unidad real, el Estado. Dicho pacto también difiere de la concepción de Rousseau. La unidad social concretada en el Estado se conforma mediante el pacto de cada hombre con los demás. En esta línea de pensamiento cada individuo autoriza y transfiere su derecho a ser gobernado, a una unidad o asamblea de hombres o a un hombre, autorizándole todos sus actos de la misma manera, transferencia del Derecho.

De esta forma la unidad real de la sociedad humana concretada en el Estado ha sido autorizada por cada individuo para utilizar la fuerza y todos los medios que juzgue necesarios para asegurar la paz y la defensa común, porque ellas defienden y mantienen lo máspreciado: la vida.

Para Rousseau el Estado de naturaleza no es de guerra porque no existen relaciones permanentes entre los hombres. La guerra sólo puede darse cuando existen relaciones estables y de alta sociabilidad entre los hombres. Ello no se presenta en el Estado de naturaleza. El hombre en estas condiciones no es sociable, es autosuficiente y por lo tanto no hay desigualdad.

También considera que el amor propio no es original, sino adquirido en la sociedad que lo convierte en un ser egoísta y ambicioso. Ello provoca el deseo de tener bienes no necesarios, ajenos a las necesidades naturales. Este sentimiento da lugar a la competencia, conflicto entre los hombres profundizando las desigualdades sociales. Rousseau a diferencia de Hobbes, considera el tránsito de Estado de naturaleza, al Estado de hombre civil como un paso negativo ya que se va a encontrar agobiado por necesidades insatisfechas, vicios, pasiones y perturbado por el amor propio. Todo ello fue adquirido en el contacto con los demás hombres, por eso es negativo el hombre en la civilización<sup>35</sup>.

El hombre en el Estado de naturaleza es independiente; en la sociedad es dependiente. Esta dependencia implica estar referida a dos factores: la necesidad de depender de los demás para sus propósitos y el estar subordinado al mandato ajeno.

El proceso de civilización e institucionalización política en Rousseau tiene una connotación negativa. Considera una cada vez mayor dependencia entre los hombres; la aparición de más y profundas discordias; incremento de las desigualdades entre los hombres; pérdida de libertad natural e incremento de la corrupción y la opresión entre los mismos. La vertiente positiva, es decir la República es un contrato social diferente que formaliza a la sociedad civil corrupta. El contrato social de Rousseau no está orientado a profundizar las desigualdades, sino a solucionar las causas del conflicto, estableciendo bases para instaurar la igualdad y la libertad que son valores fundamentales para construir una real asociación política.

Para Rousseau, a diferencia de Hobbes la unión entre los hombres incrementará la desconfianza y la desigualdad. Para él, el pacto que formaliza la sociedad civil corrupta, es una "razón aparente" adoptada por los ricos para convencer a los pobres de que la unión será una garantía contra la opresión<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup>José Fernández Santillán, *Hobbes y Rousseau -Entre la Autocracia y la Democracia-*. México, Fondo de Cultura Económica, Colección Política y Derecho, 1988, p. 66-67.

<sup>36</sup>*Ibidem* p. 77

En lo que se refiere a los principios irrenunciables tenemos que, para Rousseau, la libertad constituye el más alto valor, en tanto que para Hobbes es el derecho a la vida. Ante estos dos principios los dos pensadores plantean un Estado pero uno para permitir el pleno ejercicio de la libertad civil. Para el otro el Estado se constituye para garantizar la vida de los ciudadanos. Para Rousseau lo que distingue a el hombre de las bestias es la libertad. Para Hobbes es la razón<sup>37</sup>.

Para Rousseau el propósito del contrato es dar protección a los asociados a efecto de permitir un amplia libertad civil. Para ello se requiere un determinado tipo de asociación, expresada en una voluntad general que es el resultado de que cada uno de los individuos cede algo a la voluntad general y recibir los beneficios correspondientes. En este punto, siguiendo la útil interpretación del profesor José Fernández Santillán, Rousseau tipifica con toda claridad las funciones vitales del Estado: defender y proteger con toda la fuerza al individuo y el patrimonio de cada uno de los asociados<sup>38</sup>.

El contrato social desde la perspectiva de Rousseau, diferente del de Hobbes, los ciudadanos que viven en sociedad tienen como principal función respecto del Estado la de participar en los asuntos públicos. En Hobbes el papel principal de los miembros de la sociedad en el contrato social es obedecer los mandatos del Estado.

Cada una de estas corrientes teóricas, Hobbes y Rousseau se plantean un problema diferente para elaborar el contrato social. Para Hobbes el tema central del Estado y el contrato social es el problema del orden y la seguridad para poder garantizar la convivencia humana. En Rousseau el planteamiento es totalmente diferente dado que el sostiene que el valor más preciado del humano es el de la libertad. Luego entonces se establece el contrato social por consenso de cada uno de los ciudadanos para obtener y recuperar la libertad perdida.

---

<sup>37</sup>Ibidem p. 83.

<sup>38</sup>Ibidem p. 85.

En donde ambos coinciden es en que la idea de contrato constituye un principio de legitimación, que es una característica de la sociedad moderna y que la hace distinguirse de otras formas de organización tradicionales<sup>39</sup>.

El contrato social constituye en ambas percepciones, un acto de renuncia de parte de todos los individuos en favor del titular del poder que es el poder soberano. En este sentido, el acuerdo bajo el cual descansa el contrato tiene como fundamento racional el orden y la convivencia social.

Con estos elementos podríamos identificar las causales de la seguridad desde las dos perspectivas teóricas antes expuestas. Las causales fundamentales serían: el pacto o acuerdo contractual o el uso de la fuerza. Desde el punto de vista de Hobbes, el hombre haciendo uso de su razón, impulsa y acepta el pacto como un medio para encontrar la seguridad, es decir, el hecho de que otro poder superior a él le otorgue garantías de protección y defensa. En este sentido el Estado creado por el pacto en el pensamiento de Hobbes, tiene como fin la seguridad de los individuos<sup>40</sup>.

Para Rousseau el pacto constituye de hecho el origen histórico del Estado, pues no en todas las épocas y lugares ha sido posible el acuerdo para crear una organización política de la sociedad. Para ello implica un desarrollo de ciertas condiciones económicas, antropológicas y psicológicas. Para Rousseau el contrato social implica la renuncia de los miembros de la comunidad al uso de la fuerza individual, por lo tanto ningún hombre está sometido a otro, en vez de sumisión hay asociación. En esta línea de pensamiento Rousseau sostiene que habrá igualdad entre los hombres que es también la mayor seguridad.

Consideramos que las dos aportaciones teóricas tienen elementos de utilidad para nuestro objeto de estudio, la seguridad. Las opciones podrían estar dadas en dos planteamientos hipotéticos: mediante el acuerdo de las partes podrá desarrollarse el conjunto de actividades humanas. Es por medio de la libertad

---

<sup>39</sup>*Ibidem* p. 128.

<sup>40</sup>*Ibidem* p. 126.

y del convencimiento que se pueden ejecutar las diferentes conductas humanas sin usar la fuerza. En este sentido, la mejor seguridad no descansa sobre la fuerza, sino sobre el consenso. El individuo participa libremente en las decisiones colectivas las cuales se ha comprometido a obedecer (Rousseau).

El otro planteamiento hipotético sostiene que la mejor seguridad es aquella que puede ser creada mediante una autoridad que se ejerce a través del Estado cuyo medio esencial para hacer valer las reglas de convivencia social, es el uso de la fuerza. Es el temor a la sanción o al castigo que implica el uso de la fuerza el que obliga a los miembros de una comunidad a cumplir con el Derecho, lo cual asegura la paz (Hobbes).

Rousseau niega que el uso de la fuerza pueda crear un Derecho. Para eliminar la fuerza como principal medio de la seguridad hay que liberarse de la dominación, es decir hay que aplicar el principio de igualdad para que no haya dominantes ni dominados. De prevalecer la fuerza en una asociación política, el principio de obediencia es por constricción más no por libre elección. Desde esta perspectiva la seguridad en Rousseau requiere de óptimas condiciones de igualdad y de libertad para una mejor convivencia social.

Tanto Hobbes como Rousseau coinciden en que el pacto es el mejor camino para resolver el desafío de la multiplicidad y dispersión de fuerzas y voluntades que se encuentran en la sociedad. También coinciden en que dicho pacto debe darse en la unidad de la fuerza del Estado que es la organización política de la sociedad<sup>41</sup>.

#### 4.2 El Poder del Estado

Una vez planteada la necesidad del Estado para garantizar la seguridad y la existencia de la sociedad, podrían desarrollarse algunas reflexiones respecto al poder, estructura y función del Estado.

---

<sup>41</sup>*Ibidem* p. 134.

Aún cuando estos tres elementos están estrechamente vinculados, podríamos apuntar que una de las funciones básicas del Estado moderno, siguiendo el pensamiento de Herman Heller, es la organización de la sociedad.

El Poder del Estado tiene que ver con dos ámbitos que le dan justificación: como unidad de decisión y como unidad de acción. Estos mismos permiten identificar y definir la esencia y estructura del Estado.

Para que haya una cierta funcionalidad en las relaciones sociales es indispensable la existencia de un poder que ordene interna y externamente el conjunto de las relaciones. Para ello se necesita del Estado, como organización política de la sociedad. El Estado no sólo garantiza la convivencia de la sociedad, sino la permanencia misma del aquel como ente organizador.

Para ello, la función suprema del Estado, función de sentido, es la de organizar y poner en acción la cooperación social en el territorio<sup>42</sup>. Ello supone una división social del trabajo, de tal manera que a mayor complejidad de la sociedad y de sus relaciones, habrá una división del trabajo más sutil y diferenciada que requerirá de una organización estatal más sofisticada para procesar el complejo de relaciones sociales. En esas condiciones, el Estado estará obligado a integrar y hacer funcionar una estructura que de garantías y seguridad a la red de relaciones sociales.

Para poder ser soberano, el Estado en tanto superior organización política de la sociedad, requiere de la mejor organización hacia dentro y fuera del territorio. Ello supone una ordenación unitaria, unificada, racional y legítima de los poderes fundamentales de dominación, para que ningún grupo social lo supere en la capacidad de organización de las voluntades individuales.

---

<sup>42</sup> Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, pp. 219-220.

Este factor, la capacidad de organización de la cooperación social en un territorio, es junto con el monopolio del uso legítimo de la coacción, los factores esenciales de integración y organización política de la sociedad.

La importante aportación de Heller, desde una perspectiva de la seguridad, es de que no sólo la coacción es la articuladora de la sociedad, como podría ser visualizada desde una perspectiva de Hobbes. Por el contrario, Heller ofrece la perspectiva de dar prioridad a la capacidad de organización de la cooperación social por parte del Estado, en vez de uso de la coacción para obtener obediencia.

Heller nos señala que el Estado debe actuar sólo por excepción utilizando la fuerza<sup>43</sup>. Con mayor detalle, Heller identifica poder físico con el militar, circunscribiéndolo a un poder técnico, totalmente subordinado al poder del Estado cuya función de sentido es de carácter social y de cooperación dentro de un territorio.

El recurso permanente para obtener los propósitos deseados es la capacidad de organización, por medios pacíficos, mediante el trabajo conjunto de los elementos que componen el poder del Estado, a saber: el núcleo de poder que concreta la voluntad del Estado; los que apoyan a éste; y los partícipes negativos que se oponen al mismo<sup>44</sup>.

Así, para Heller un poder político o el poder del Estado que representa el *optimum*, será más firme en tanto tenga un mayor reconocimiento, la intención de obligatoriedad a sus ideas y los ordenamientos legales. Esto puede lograrse a través de dos vías: una pacífica (función política-organizacional) y otra coactiva (poder físico).

---

<sup>43</sup> *Ibidem* p. 226.

<sup>44</sup> *Ibidem* p. 258.

Lo esencial es la organización de la cooperación social-territorial que es la ley básica de formación del Estado. En coincidencia con Weber, Heller establece que el Estado vive de su justificación, que en la medida que haya más prestigio, tendrá un mayor reconocimiento como autoridad, obligándose moralmente a su voluntad.

Un Estado con suficiente y amplia justificación armoniza y ordena rectamente la vida social dentro del marco jurídico establecido para tal efecto. El Estado necesita de certidumbre y permanencia para dar garantías a la ejecución del Derecho. El Estado ofrece certidumbre de sentido y certidumbre de ejecución mediante un amplio espectro de justificación dado por la organización para la cooperación social y por excepción, con la aplicación de la fuerza.

En este sentido, el Estado sólo puede estar consagrado o maximizado por su calidad de organización para dar garantías a la seguridad jurídica. En este punto, Heller identifica a la soberanía del Estado con un alto grado de seguridad jurídica.

De esta forma encontramos un elemento vital para concebir la seguridad del Estado vía la organización, en tanto es la condición necesaria para un Estado con seguridad pero insuficiente; la coacción es la condición que hace suficiente la seguridad del Estado. La organización es un supuesto necesario, y la coacción es un supuesto fundamental para garantizar la seguridad del Estado.

Dada la importancia de la organización, Heller define a esta como el proceder encaminado a promover y realizar aquéllas acciones consideradas como necesarias para la existencia y renovación de las condiciones estructurales y coyunturales del orden social<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> *Ibidem.* p.250

Capacidad organizativa (poder social-administrativo), capacidad militar (poder técnico) y legitimidad hacen del poder del Estado un poder soberano.

El Estado concebido como unidad soberana se diferencia de los otros grupos o unidades de poder político por su carácter supremo de decisión y acción dentro y fuera del territorio considerado. El Estado soberano permite un orden que da seguridad para mantener y reproducir una estructura eficaz y un conjunto de conductas políticas que dan unidad a la acción del Estado con el monopolio del poder de coacción física legítima, la última ratio de todo poder<sup>46</sup>.

El poder del Estado como unidad de decisión política soberana implica un Estado como unidad de ordenación supremo y exclusivo, es decir que tenga capacidad para decidir de manera definitiva y eficaz en todo conflicto que altere el sistema de cooperación socio-territorial. Esta base de organización y acción amplía el margen de obediencia y legitimidad hacia la acción del Estado, aumentando a su vez el poder social.

El Poder del Estado como unidad de acción política implica:

- La armonización de todas las fuerzas relevantes que actúan dentro y fuera del Estado;
- La armonización y conexión sistemática de actividades consideradas socialmente efectivas;
- La concentración, articulación y organización de actos que intervienen en la conexión social de causas y efectos;
- La planeación y ejecución de todas las acciones políticamente relevantes dentro y fuera del Estado.

---

<sup>46</sup> *ibidem*. p.264.

- Que el núcleo de poder del Estado ejecute los deseos socialmente relevantes frente a los adherentes y opositores mediante la persuasión o la coacción;
- La capacidad de articular la cooperación y permanencia de gobernantes y gobernados, ya que el gobernante tiene poder en el Estado, pero nunca posee el poder del Estado<sup>47</sup>.
- Desplegar poder en el exterior previa integración, unidad y fortalecimiento interno.

Las aportaciones teóricas de Herman Heller son de gran valía tanto por la reflexión y demarcación conceptual, como por haber revalorado la organización administrativa para garantizar la seguridad. Esta última implica una dimensión pacífica, considerando una perspectiva de organización-ordenamiento y creación de instituciones y una dimensión no-pacífica que supone la posibilidad excepcional del uso de la coacción.

Política, administración y ordenamiento son ejes centrales para garantizar la seguridad de la sociedad y el Estado mediante los principios de acción tales como: la conciliación de intereses, la persuasión y la coacción. Estos ejes combinados con los principios de acción orientan las funciones políticas para ofrecer garantías de seguridad a efecto de mantener, extender y reproducir el óptimo de la organización política de la sociedad: el Estado soberano basado en el Derecho positivo.

#### 4.3 Poder Político, Legitimidad y la Seguridad.

El revisar algunos de los temas clásicos de la filosofía política, es compartir conjuntamente el tema de la seguridad. La orfandad teórica de la seguridad ha impactado en la concepción, integración, organización y funcionamiento de la misma en la administración pública mexicana.

---

<sup>47</sup> *Ibidem.* p.259.

La seguridad es una categoría de análisis de la más alta consideración en la filosofía política. Hay cuando menos dos consideraciones en este sentido. La primera trata sobre los fundamentos del Estado y del poder político con la consecuente justificación de la obligación y obediencia políticas. La segunda, versa sobre la esencia de la categoría de lo político, sobre la distinción entre la ética y la política.

Como hemos visto la seguridad lleva intrínsecos los medios políticos para dar garantías a los individuos que viven en sociedad. Dichas garantías están dadas a través de dos vías, dependiendo de como se perciba el fenómeno político: el acuerdo, la composición y el desacuerdo, el conflicto.

En este sentido, la política es el eje de la seguridad ya que la guerra es la continuación de la política por otros medios; o bien, la política es la continuación de la guerra por otros medios<sup>49</sup>. Lo interesante de este enfoque es que permite visualizar las dos dimensiones de la política y sobre las cuales descansa el concepto de seguridad, a saber: la política como composición u orden y la política como conflicto o contraposición.

La política de seguridad tiene que crear un orden colectivo que de cohesión a la sociedad, impidiendo su disgregación y permitiendo la convivencia de estos dos tipos de política, como conflicto y como orden.

La creación de un orden colectivo tiene que ver con el papel unificante por parte del Estado, estableciendo la diferencia entre gobernantes y gobernados, es decir, entre los que mandan y los que obedecen. El Estado y la política se concretan a través de la acción administrativa, del gobierno en acción. La administración pública hace realidad la diferencia entre gobernantes y gobernados concretando la voluntad del Estado.

---

<sup>49</sup>Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero, *Origen y Fundamentos del Poder Político*, México, Enlace Grijalbo, 1984, pp. 37-39.

La política da cohesión, integralidad, unificación a la diversidad y constitución de un orden. La administración organiza, ordena y ejecuta mediante el cuerpo administrativo del Estado, (los que mandan) la voluntad de éste hacia la sociedad (los que obedecen, los gobernados).

En este punto, el vínculo mandato-obediencia se da a través del cuerpo administrativo. En el caso del Estado moderno, las causas para acatar la autoridad de los que dominan descansa en una legitimidad basada en la ley, en la creencia de la validez de los preceptos legales<sup>49</sup>.

Max Weber nos ayuda a precisar nuestro objeto de estudio, la seguridad desde una perspectiva política. Hay dos aportaciones fundamentales que complementan la perspectiva teórica de los autores que hemos revisado con anterioridad, a saber: la legitimidad y el cuerpo administrativo para concretar la voluntad del Estado.

Para que un poder pueda ser considerado como poder político debe tener dos características que lo diferencian del poder no-político: a) debe tener el monopolio y la exclusividad de la coacción e impedir el uso de la fuerza a aquellos sujetos no autorizados por la ley; b) debe ser legítimo, es decir, que es reconocido y aceptado por los que obedecen como un poder válido, que le permite ser habitualmente acatado.

La seguridad en un Estado moderno se despliega en dos vertientes: una pacífica y la otra vía la coacción. Con el enfoque expuesto por Max Weber se justifica el uso de la fuerza y se diferencia el poder político como poder de derecho, del poder no-político como poder de hecho. La fuerza que use el sistema de seguridad del Estado, debe ser una fuerza legitimada, es decir, reconocida como válida, que tiene el título adecuado y permitido para ejercer la coacción, la cual será aprobada y acatada por los gobernados.

---

<sup>49</sup> Max Weber, *El Político...* op. cit., p.85.

**El poder no-político podrá tener capacidad de influencia para hacerse obedecer pero no es reconocido como legítimo por la sociedad y no es acatado por los miembros de la sociedad.**

**El poder político podrá tener el monopolio del uso de la fuerza, pero este atributo es insuficiente aunque necesario para ser reconocido como válido. Al requisito de la exclusividad de la fuerza es indispensable complementarlo con la legitimidad, es decir, es reconocido y aceptado como el poder jurídicamente válido para ser habitualmente obedecido. Es por ello que la seguridad que se ejerza a través del Estado debe cumplir con estos dos requisitos indispensables; exclusividad y legitimidad.**

**Por otra parte, la exclusividad y monopolio son características fundamentales del poder político a efecto de instituir un poder soberano, que no exista poder superior a él, dentro y fuera del territorio del dominio del Estado.**

**La seguridad desde la perspectiva de la exclusividad del uso de la fuerza es un instrumento del poder político destinado a erigirse como soberano. Desde esta perspectiva soberanía y seguridad se vinculan por medio de la exclusividad de la fuerza.**

**La seguridad desde el punto de vista de la legitimidad es un instrumento del poder político para ser reconocido y autorizado como válido mediante el acuerdo o la composición política para ejercer actos de autoridad.**

**En resumen podríamos apuntar que la seguridad es el espacio político que garantiza el Estado para que puedan desarrollarse las actividades sociales en un marco de libertades y de respeto al Derecho.**

**Todas estas aproximaciones teóricas nos acercan a un concepto más integral y multidimensional de la seguridad. A estas alturas del trabajo, seguridad ya no es equivalente al mero acto coactivo por parte del poder público. La seguridad puede ser visualizada al menos en las siguientes categorías de análisis:**

- Como seguridad de la nación, que es un concepto omnicomprendivo del Estado y la sociedad.
- Como seguridad del Estado, que es un concepto que apunta a ordenar y establecer modalidades de acción a la organización política de la sociedad, el Estado, para ofrecer garantías de acción, reproducción y cambio a la sociedad.

Falta aún por desarrollar aún más el concepto de seguridad a niveles de mayor concreción operativa. Este desarrollo se irá obteniendo en la medida que vayamos exponiendo mayor rigor y pluralidad teórica.

## 5. Individuo, Seguridad y Estado.

La exposición teórica que hemos planteado hasta el momento ha partido considerando al Estado desde un punto de vista del poder, es decir, de los gobernantes. Consideramos útil incorporar en el estudio la perspectiva de los gobernados, de la sociedad, donde los derechos humanos aparecen como tema central en el interés de la seguridad.

En el momento actual una perspectiva integral de la seguridad no puede obviar y menos dejar de lado el punto de vista del individuo, de la sociedad sobre la política, el Estado y la seguridad. Si bien el enfoque anterior nos ha sido útil para ubicar el origen, la naturaleza, las funciones, la estructura del Estado y el papel de la seguridad en cada una de estas fases, la dinámica de la política actual requiere hoy día incorporar la otra cara del enfoque integral del Estado y la seguridad; la doctrina de los derechos naturales o humanos, que pertenecen al ámbito no de los derechos sociales sino de los derechos individuales del hombre.

Este nuevo planteamiento sostiene que tales derechos son anteriores a los de cualquier formación y organización política. Johannes Althusius, citado por

Bobbio<sup>50</sup>, establece como punto de partida al hombre para instaurar un orden político. Primero es el hombre luego el Estado. Los hombres se asocian para instaurar y conservar la vida social entre sí. Esto es el arte de la política en este nuevo planteamiento del Estado y del poder político.

La diferencia fundamental con nuestros anteriores enfoques reside en el punto de partida, a saber: la libertad de los ciudadanos y no el poder los gobernantes; el bienestar, la prosperidad y la felicidad del individuo y no sólo la potencia del Estado; el derecho de resistencia y no sólo el deber de la obediencia; la articulación y composición de la sociedad política en partes y no sólo su unidad compacta, sin contradicciones; el mérito de un gobierno debía buscarse más en la calidad y cantidad de derechos individuales más que en la extensión y participación del poder público en el ámbito de la sociedad<sup>51</sup>.

La referencia más importante de este nuevo planteamiento se encuentra en los siguientes documentos fundamentales:

- Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia en EUA (1776).
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Francia-1789).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU-1948)
  - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
  - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- Declaración Americana de los Derechos del Hombre (1948).
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).
  - Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
  - Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>50</sup>Norberto Bobbio. *Estado, Gobierno.... op. cit.* p.82-83.

<sup>51</sup>*Ibidem.* p.84.

En términos generales podría sintetizarse el contenido básico de estos documentos en los siguientes aspectos:

- El énfasis doctrinario está en los considerados derechos naturales del hombre: el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la justicia, el derecho a la igualdad, y el derecho a la paz;
- El Estado es y está para los individuos y no los individuos para el Estado;
- Se da un alto reconocimiento a la dignidad humana por encima de los intereses de los gobernantes.
- Implica limitar o controlar al poder público para poder garantizar la existencia y goce de los derechos humanos o naturales del hombre; y
- Reconsideración más equilibrada en las relaciones Estado y sociedad, fortaleciendo el papel del individuo ante el poder público.

#### **5.1 Los Derechos Humanos y la Seguridad. Redimensionamiento Conceptual y Político.**

Hay una coincidencia generalizada respecto a que los derechos humanos tienen como concepto base la dignidad humana. Esta podría caracterizarse por los siguientes factores inherentes a todo ser humano; estar libre de necesidades económicas, libre de temores, libre de expresarse y libre de seleccionar cualquier religión<sup>52</sup>. Así, tenemos que la dignidad humana está asociada principalmente al concepto genérico de libertad. A su vez, las derivaciones de la libertad tienen relación directa con la seguridad y el bienestar.

En el Art. 1 de la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia en Estados Unidos, aprobada en 1776, apuntaba lo que posteriormente sería el conjunto de conceptos e ideas sobre los derechos humanos: "Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, privar o desposeer a su posteridad, a saber: el

---

<sup>52</sup> César Sepúlveda, *Derecho Internacional*, México, Porrúa, 1984, p. 504.

goce de la vida y de la libertad, con los medios para adquirir y poseer propiedad, y buscar y conseguir la felicidad y la seguridad<sup>53</sup>.

Por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en diecisiete artículos estableció una serie de derechos y principios fundamentales, a saber: igualdad de todos los hombres; derecho de libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión, garantía de legalidad, libertad de expresión y de imprenta; derecho de petición; y la separación de poderes<sup>54</sup>.

El tema de los derechos humanos es antiguo en la concepción de documentos fundamentales<sup>55</sup>, pero novedoso en cuanto a la jerarquía que ha adquirido en los asuntos públicos en los fines del siglo XX. Parecería que llegamos al auge de los derechos fundamentales del hombre en detrimento del poder del Estado. Este planteamiento hipotético afecta de manera relevante la concepción e instrumentación de la seguridad en sentido genérico.

El fin de la Guerra Fría ha traído aparejado el fin del socialismo real y la panacea de que el libre mercado podrá responder a las necesidades económicas y sociales de la sociedad. Ante ello, la economía mundial ha cambiado sustantivamente afectando la naturaleza, composición y fines del Estado-Nación como hasta ahora lo conocíamos. El poder del Estado actuaba en función de la geoconomía. Hoy ante la globalización de la economía, el comercio y las finanzas los centros de poder político y económico se han movido. Estamos ante un nuevo plano geo-económico y geo-político.

---

<sup>53</sup> Tarcicio Navarrete, *Los Derechos Humanos al Alcance de Todos*. México, Diana, 1994, p.16.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p.16

<sup>55</sup> Se refiere a la Declaración de los Derechos de Virginia, 1776; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789; la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, en 1776; la Constitución de los Estados Unidos de América, 1787; Declaración Universal de los Derechos del Hombre, ONU, 1948; Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, 1948; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969; Pacto de Derechos Civiles y Políticos (ONU), 1976.

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial la economía y el poder del Estado se movían en función de la búsqueda de materias primas y de un mayor espacio geográfico que incrementaba el poder nacional del Estado. Actualmente el desarrollo tecnológico ha impactado en forma determinante la naturaleza de la economía para cambiar los soportes fundamentales de la economía. La revolución de las materias primas vía la sustitución tecnológica cambia el centro de atención. Es decir, ya no es tan importante tener territorio y materia prima como el cobre, cuando se tiene la tecnología para sustituir su uso, en cables, de fibra óptica. Luego entonces hay una gran cantidad de cambios que están ocurriendo cuya fuerza motriz es la nueva tecnología, creada en los laboratorios y que tiene una gran dispersión y variedad en diferentes ramas y sectores industriales y países.

Otro impacto fundamental en la naturaleza de la economía es el tema de las unidades de producción. Estamos pasando de las grandes empresas ineficientes -U.S. Steel, General Motors, IBM- a sistemas de producción eficientes, con alto nivel tecnológico en la producción y distribuidas regionalmente en diferentes partes de un país o en el mundo. La tendencia es hacia la desconcentración productiva, comercial y financiera.

Todo ello ha impactado también en la concepción del mercado. Este ya no es un lugar, es una red de información donde entran productores, consumidores, comercializadores y brokers para ubicar diferentes y sofisticados productos que el sistema económico genera. Ello ha rebasado, sin necesariamente ser ilegal, las posibilidades de regulación y control por parte del Estado.

Estos cambios en la economía y en el mercado han impactado en la concepción de la seguridad. Los espacios geográficos ya no son un factor tan esencial de la seguridad como para gestar una guerra que procure o defienda esos espacios para fortalecer el poder nacional en su perspectiva económica. La guerra inter-estados se ha movido en sus ejes fundamentales: la supremacía ideológica y la adquisición de espacios geo-económicos y los recursos que ello implicaba.

Ahora, la situación es diferente, las coordenadas económicas están en diferente posición y relación que tiene consecuencias en la naturaleza del Estado. Ahora parece que uno de los ejes centrales de la acción política para ganar influencia en la nueva dinámica del mercado es el poder, la capacidad para influir, para imponer la voluntad a otros. Con una gran diferencia: que no necesariamente es el poder del Estado, el poder político, sino el poder a secas. El poder para influir y provocar obediencia a través de diferentes vías: el Estado, los medios de comunicación, los organismos no gubernamentales, el narcotráfico, el crimen organizado transnacionalmente, la tecnología, entre otros.

En el centro de todo este nuevo plano económico-social está el papel del Estado. Hay enormes contradicciones en todo este reacomodo pero, a decir de Daniel Bell: "El Estado-Nación se ha convertido demasiado pequeño para los problemas grandes de la vida y demasiado grande para los problemas pequeños de la vida"<sup>50</sup>. Esto nos plantea el problema de cómo regular el poder, el acceso, la distribución y la regulación de acuerdo a las nuevas condiciones económicas, mundiales y nacionales.

Luego entonces, los problemas de la escasez económica y el conflicto social van a tener que ser atendidos por un nuevo tipo de Estado, que tendrá que readecuarse para no ser rebasado por el mercado como fuente primaria de la organización política de la sociedad. ¿Cómo plantear el papel del Estado ante las nuevas escalas y dimensiones económico-sociales que nos ha traído la evolución de la economía mundial y la tecnología? ¿Qué de la justicia, la libertad y la igualdad ante factores que parecen estar fuera ya no de control sino de una esfera de influencia del Estado? ¿Cómo redefinir el papel del Estado ante el auge y planteamiento actual de los derechos humanos?

Junto a los retos de la economía mundial y la tecnología, también el Estado enfrenta hoy la coincidencia del auge público por el respeto a los derechos humanos. Estos tienen que ver con la dignidad humana expresada en el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, a la seguridad y a la igualdad. Este

---

<sup>50</sup>Daniel Bell, "Libertad y Justicia", *La Jornada*, 5 de Junio de 1993, p.3.

conjunto de elementos fundamentales de los derechos humanos tiene siempre como punto de referencia central; limitar la acción del Estado. La experiencia de la II Guerra Mundial y la llamada Guerra Fría (1945-1991) abrieron caminos para que los derechos humanos fueran válidos y respetados en la estructuración de la organización política de la sociedad, el Estado. Los crímenes y genocidios cometidos durante y después de la II Guerra Mundial en aras de ideologías o de la razón del Estado, constituyeron los principales soportes para que los derechos humanos fueran ganando espacios paulatinamente a nivel mundial e internamente en las democracias más avanzadas económica y políticamente.

La insistencia en que el hombre nace y permanece libre y con iguales derechos y que el objetivo de toda organización política es y debe ser la preservación de derechos naturales e imprescriptibles del hombre identificados en la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión; todo ello coincidiendo con el auge de la economía mundial que ha limitado la acción del Estado, quizá sin proponérselo como objetivo central; ha provocado todo un reto en la naturaleza del Estado y el papel de la seguridad.

Para decirlo en otros términos, el auge de la economía de mercado, que supone las transformaciones globales del comercio, la producción, el consumo y el nuevo sistema financiero internacional junto al prestigio que ha ganado la lucha por los derechos humanos en las agendas de los asuntos internos e internacionales ponen en entredicho la concepción, e integración y operación de los Estados-Nacionales tradicionales. El advenimiento de la sociedad política contemporánea después de terminada la Guerra Fría, trae consigo una redefinición en la concepción y organización del Estado y de la seguridad.

En los últimos dos siglos el propósito de la política y el Estado estuvo impulsado por el conjunto de ideas que conformaron un poder público capaz de garantizar los derechos individuales y sociales del hombre. El Estado, antiguo espacio de soberanía en el que se construían las instituciones y se establecían las garantías de los derechos fundamentales y la democracia, está limitado y sobredemandado por una cantidad de nuevos elementos y retos que lo han hecho perder consistencia y fuerza para asegurar a los individuos y sociedad sus derechos fundamentales.

La política, ante el auge de la economía de mercado y los derechos humanos, está dejando de ser un principio rector de la organización política de la sociedad. Hoy, a finales del siglo XX, la política está en crisis de credibilidad y se vuelve una actividad secundaria y artificial, más cerca del escándalo que de propuestas inteligentes y eficientes para atender los problemas cotidianos del individuo y la sociedad.

En contraparte, hay una sobrevaloración del mercado como eje básico no sólo de la articulación económica, sino inclusive política y social.

El reto hoy está en repensar el poder político y el Estado para poder articular institucionalmente una política de seguridad que sin violar los derechos humanos, otorgue garantías suficientes de gobernabilidad, estabilidad y desarrollo político.

Los derechos humanos están siendo concebidos fundamentalmente como aquéllos derechos que se han logrado quitándole espacios de influencia al poder público, al tiempo que la democracia representativa se ha concebido como la inclinación a acotar el poder público, redistribuyéndolo.

Ante este nuevo reposicionamiento de la influencia y auge de la sociedad, el Estado enfrenta desafíos enormes y variados al mismo tiempo. Desde estabilidad política y seguridad hasta promoción-regulación del desarrollo económico.

Actualmente, destaca el hecho de que ante la ausencia de conflagración mundial entre las potencias, los problemas de seguridad se han trasladado del conflicto entre las naciones, al interior de los Estados y contradictoriamente, el poder público poco puede hacer a diferencia de antaño, con el Estado promotor del desarrollo y con gran capacidad de influencia sobre la sociedad.

El poder del Estado hoy está acotado y seriamente deteriorado como para asumir con efectividad los retos de la modernidad económica y política. Curiosamente, parece paradójico que actualmente estén más lejos la justicia social, la igualdad, la paz y la estabilidad política en los países y que los Estados nacionales difícilmente pueden ofrecer salidas y esperanzas al ser acotados significativamente por la modernidad económico-política.

Los conflictos internos con disputas violentas o potencialmente violentas han proliferado desde que la guerra fría terminó en 1991. Para 1995, los principales conflictos armados, donde al menos han sido muertos 1,000 personas, asciende a 35 localidades en otros tantos países<sup>57</sup>. Ello sin contabilizar conflictos "menores" como el de México, Chipre y Líbano, donde si bien hay guerrillas y potencial confrontación bélica, no han sido registrados en estos criterios de contabilidad armada no obstante que afectan no sólo la estabilidad política interna sino además pone en atención al sistema internacional.

Los conflictos internos son la forma de conflicto armado que hoy permea al sistema internacional. Todos ellos hoy, al margen de lo que fue la Guerra Fría. Para dar una idea de la violencia, en Ruanda de abril a julio de 1994 fueron muertos alrededor de 800,000 personas<sup>58</sup>.

El conflicto interno, después de la Guerra Fría, se caracteriza por la siguiente tipología: disputa del poder político; conflictos étnicos; golpes militares; insurgencias (revueltas) y guerras civiles, entre los más destacados.

Actualmente, 1994-1996, el problema de los conflictos internos está relacionado al menos con los siguientes temas a considerar: desarrollo de la sociedad civil, relaciones Estado-sociedad civil; y el orden político. Temas que están relacionados directamente con los derechos humanos.

---

<sup>57</sup>Michael E. Brown, *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge Massachusetts, Center of Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1996, p.4-6.

<sup>58</sup>*Ibidem*, p.11

Desde el punto de vista del poder público el asunto central a resolver es el de la naturaleza y papel del Estado para garantizar un orden político que a su vez garantice la dignidad humana. Desde la perspectiva de la sociedad el asunto central en atender es garantizar más y mejores condiciones de ejercicio de los derechos humanos, en pleno proceso de modernización político-económica, donde el tema central es acotar el poder del Estado para dejar que la sociedad civil ejerza plena libertad de los derechos del hombre.

La compatibilidad entre derechos humanos y seguridad en un nuevo enfoque del Estado y de la modernidad constituye no sólo un reto intelectual sino de la más alta prioridad política para construir la nueva ingeniería institucional en materia de seguridad. La seguridad hoy día tiene que repensar su nueva naturaleza en función de la nueva integración del Estado. La seguridad tiene que repensarse, hacerse más amplia, detallada y profunda a efecto de tener efectividad en las demandas sociales de orden político, progreso económico y justicia social. Ello no puede verse en forma inconexa, sino como un concepto integral y multidimensional que considere una importante redefinición en las relaciones Estado-sociedad civil.

## **5.2 Compatibilidad entre Derechos Humanos y Seguridad.**

Esta relación nos obliga a revisar la naturaleza de cada concepto. Por lo que se refiere a la seguridad hemos hecho una aproximación en los capítulos anteriores, faltando la reflexión en cuanto a seguridad-Estado en el proceso de modernidad actual. Por lo tanto hace falta un examen más riguroso respecto de la naturaleza, importancia y proyección de los derechos humanos en los albores del Siglo XXI.

Hay cuando menos cinco consideraciones respecto de los derechos humanos en materia de seguridad. La primera, se refiere a que deben ser entendidos como aquellos derechos que representan a los intereses y aspiraciones de los individuos o a un grupo de demandas sobre la producción, generación y distribución del poder de una manera justa, equilibrada e informada. Asimismo,

considerar otros valores apreciados en comunidad, fundamentalmente el valor por el respeto y sus consecuentes elementos de tolerancia y mutua proyección en la consecución de otros valores humanos. Ello implica el reclamo contra personas e instituciones que impiden la realización de acciones para juzgar la legitimidad de las leyes y sus formas de aplicación. En suma y en esencia los derechos humanos limitan el poder del Estado.

La segunda consideración, tiene que ver con un amplio panorama de valores que supone el sistema de seguridad institucional debe considerar para que se cumpla con la justicia al interior de una sociedad. Ello supone una doble dimensión de los derechos humanos: la legal y la moral.

La tercera consideración está relacionada con el carácter universal de los derechos humanos versus la exclusividad del "derecho de los reyes". El derecho humano es general, para todos los seres humanos y con vigencia en cualquier lugar. Un derecho humano se extiende para todos sin discriminación para cualquier humano.

La cuarta tiene que ver con la valoración que implica la limitación de los derechos de cualquier individuo o grupo, en cualquier instancia particular. Es decir, los derechos son restringidos tanto como sea necesario para asegurar la compatibilidad de derechos de otros y el interés común. Hay una interdependencia en los derechos humanos, por lo que no hay sentido en pensar en términos absolutos acerca de ellos.

La última consideración considera como derechos humanos fundamentales los siguientes: el respeto a la vida y el derecho a igual libertad de oportunidades.

### 5.3 Caracterización y Evolución de los Derechos Humanos.

Hay una clasificación muy útil expuesta por el jurista francés Karel Vasak<sup>69</sup> que explica claramente las tres generaciones de los derechos humanos. El criterio de clasificación lo hace considerando los tres temas centrales de la Revolución Francesa. Así, establece que los Derechos Humanos de la primera generación se identifican por la importancia que tiene la libertad, es decir, la lucha por los derechos civiles y políticos. Los derechos humanos de la segunda generación, se identifican con la igualdad, es decir, les corresponde la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales.

A la tercera generación de derechos humanos el tema central de identificación está centrado en la fraternidad, lo que supone la lucha por los derechos de solidaridad.

En la literatura y los diferentes enfoques sobre los derechos humanos hay una constante, que el Estado respete y haga guardar tales derechos que son inalienables y que deben ser reconocidos y amparados por las leyes. La obligación del Estado es proteger esos derechos, que son derechos esenciales del hombre y que son anteriores y superiores al mismo Estado. El enfoque sobre el Estado es diferente, pues se subordina a los intereses y derechos fundamentales del hombre. El fin de la mayor organización política de la sociedad, el Estado, es la protección y conservación de esos derechos, es decir, de la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad, la fraternidad y la resistencia a la opresión.

En los derechos humanos está muy presente la idea de limitar el poder público para evitar abusos contra personas e instituciones que limiten el ejercicio de sus derechos. Estos, constituyen una dimensión individual de derechos para todo ser humano frente al poder y la organización política, es decir, respeto y tolerancia.

---

<sup>69</sup> Enciclopedia Británica, *Security*, Macropedia, Tomo 20, Chicago, 1993, pp.658.

En esencia, aquéllo que los derechos humanos impulsan es que cada ser humano tenga la posibilidad de realizar los principios fundamentales que le corresponden como hombre y así poder asegurar su bienestar individual y colectivo. Esto último frecuentemente se ve obstaculizado por fuerzas políticas y sociales, dando como resultado explotación, opresión, persecución, y otras formas de privación de la libertad y de derechos fundamentales del ser humano.

Por ello, el día de hoy los derechos humanos son una variable, si no la más importante, sí de primer orden para reconceptualizar la seguridad que el Estado puede ofrecer. Pero esta seguridad para los derechos humanos no ha tenido una constante, ni una naturaleza igual.

De conformidad con Karel Vasak, los derechos humanos de la primera generación tienen que ver esencialmente con los derechos civiles y políticos, los cuales son inspirados a partir la carta de Derechos Inglesa (1689), la Declaración de los Derechos de Virginia, EUA, (1776); y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Francia (1789).

Estos derechos de la primera generación constituyen la base sobre la cual se va a conformar el poder político, además de que van a constituir un fundamento para el desarrollo de los derechos humanos de la segunda y tercera generación. Los elementos fundamentales de los derechos humanos de la primera generación podrían agruparse bajo los siguientes términos:

- A. Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes (Declaración de los Derechos de Virginia); además permanecen libres e iguales en derechos (declaración de los derechos de los hombres y del ciudadano).
- B. Los derechos innatos, naturales e imprescriptibles del hombre son: la libertad, la propiedad, la seguridad, el goce a la vida, así como las condiciones para poseer la propiedad y conseguir la felicidad y la seguridad.

- C. La libertad consiste en hacer todo lo que no perjudique la libertad del otro, todo ello regulado por la ley.
- D. La instauración y organización del poder público se hace para organizar a los individuos agrupados socialmente.
- E. Es indispensable contar con la fuerza pública para beneficio de todos los individuos, sin exclusividad particular de un grupo y para garantizar los derechos humanos y la existencia de un Estado libre y basado en la ley<sup>no</sup>.

Estos elementos fundamentales nos dan pauta para apuntar algunas reflexiones y consideraciones respecto al tema que nos ocupa: la concepción, diseño instrumentación y operación de la seguridad en el marco de la administración pública. El análisis de los derechos humanos nos da un punto de partida pero es insuficiente para darle una mayor precisión conceptual y establecimiento de límites en la acción del Estado.

Lo que es un hecho, para conformar una nueva concepción de seguridad es la consideración de varios componentes y tratar de conciliarlos en la acción del poder público, a saber: libertad y seguridad; Estado y Derecho. La garantía de los derechos humanos como derecho individual del hombre, cobra la más alta jerarquía cuando el Estado se organiza y opera en función de tales derechos. Los derechos individuales per sé, tienen muy poca trascendencia de no considerar la organización, acción y responsabilidad del Estado. Así también el Estado tendrá poco o insuficiente sustento social sino incorpora en sus sistemas operativos el conjunto de condiciones y consideraciones para asegurar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre.

La instrumentación de estos principios en la acción pública, tiene importantes y muy serias consecuencias que no siempre se le otorga la suficiente atención por parte de ciudadanos y de organismos públicos. Una de ellas es la referente a la dimensión social de los derechos individuales. Cuando el Estado tiene que

---

<sup>no</sup> cf. Declaración de los Derechos de Virginia 1776; Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789, en César Sepúlveda. *Derecho Internacional*, México, 1984, pp.505-525.

enfrentar masivamente la aplicación de tales derechos de conformidad a la ley, tiene que considerar y conciliar el instrumental técnico -Jurídico y Administrativo- para aplicar la ley.

La dimensión social de los derechos fundamentales del hombre requiere para su implantación, reforzamiento, aplicación y difusión, de ejercicios permanentes de cultura política y educación cívica para crear una especie de código común de valores que tienen que ser respetados por el Estado y debidamente ejercidos por los ciudadanos. ¿Quién define estas fronteras? el sistema de administración y procuración de justicia y la educación y cultura políticas.

¿Qué forma de gobierno es la mejor para asegurar los derechos humanos?. No hay fórmula definitiva, sino aquella que es aprobada socialmente, que otorgue garantías, y facilite el ejercicio de los derechos de los individuos sin deteriorar la seguridad colectiva.

Hay otros componentes que alteran de manera sustantiva la esencia de los derechos humanos y la estructura del Estado destinada a garantizarlos, a saber: la desigualdad económica y social. Estas desigualdades limitan la libertad de unos para el ejercicio de la libertad de otros. Estos aspectos no pueden resolverse con el simple enunciado o exigencia al Estado de que otorgue garantías a la libertad, la igualdad y la seguridad a todos los individuos que integran un todo social. Este reto lleva a la necesidad de construir nuevos espacios de discusión e instrumentación operativa entre Estado y sociedad.

El pleno ejercicio de libertad y seguridad depende de una serie de acciones de orden económico, social, educativo, cultural, jurídico, judicial, de coerción y de prevención que de manera conjunta y coincidente en tiempo y espacio actúen para regular las desviaciones e irregularidades que hay en la sociedad para ejercer los derechos fundamentales del hombre: libertad, propiedad, seguridad, goce a la vida y condiciones que hagan propicios estos derechos.

Luego entonces la garantía de los derechos humanos no es sólo limitando el poder del Estado sino:

- A. Es indispensable reconsiderar las funciones y naturaleza del Estado para garantizar los derechos individuales y no sólo considerar la limitación a su acción;
- B. No necesariamente debilitando al Estado hay por definición mejores y mayores posibilidades de que se cumplan los derechos humanos;
- C. Tampoco un Estado más fuerte o más influyente en los asuntos sociales es garantía del ejercicio de los derechos humanos.
- D. Es importante reconstruir una acción estatal inteligente, estratégica y apegada a la ley para garantizar los derechos humanos, ya que el Estado es la instancia política más importante de la sociedad.

La solución no es única ni sencilla. Tiene que ver con un conjunto de acciones integralmente concebidas. Ello supone una intensa interacción entre Estado y sociedad vía partidos políticos, organismos no gubernamentales y medios de comunicación que constituyan un sistema de inteligencia capaz de prevenir, evitar y/o administrar y terminar con conflictos político-económico-sociales que impiden el acceso de los derechos humanos a importantes grupos y sectores sociales.

El sistema de seguridad no depende sólo de los sistemas operativos de control, persecución, captura y aplicación de medidas disciplinarias. No, estos sólo son acciones coyunturales. La dimensión estructural de la seguridad está fundamentalmente en la educación, la cultura y la formación y estímulo a valores socialmente aceptables por una determinada comunidad. Por ello la

construcción institucional de un sistema de seguridad debe tener un diseño abierto a la coordinación interinstitucional para que simultáneamente a la atención de los problemas y demandas urgentes pueda atender temas de importancia y naturaleza estructural.

La segunda generación de los derechos humanos está más relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales. A diferencia de los derechos de la primera generación que demandaban libertad, igualdad, seguridad, los de esta segunda generación se plantean el "derecho a...". Estos derechos tienen sus orígenes en la tradición socialista y en una gran tradición teórica en el siglo XIX acompañada de luchas revolucionarias y por reivindicaciones sociales. Desde esta perspectiva los derechos de esta segunda generación son el contrapunto de los de la primera.

En los derechos de la segunda generación se hace indispensable la intervención del Estado para asegurar una más justa participación en la producción y distribución de los valores producidos socialmente.

Los derechos de la segunda generación suponen: derechos a la seguridad social; al trabajo; al descanso y la recreación; y a la protección contra el desempleo; el derecho a un nivel de vida adecuado a la salud y bienestar propio y el familiar; el derecho a la educación; y el derecho a la protección de la propiedad científica, literaria y artística.

Los derechos humanos considerados de la segunda generación están comprendidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del artículo 22 al 27<sup>o</sup>. Desde nuestra perspectiva, también está presente el tema del papel del Estado en éstos derechos. Si bien el Estado no tiene que ver directamente en la decisión particular de pertenecer o no a un sindicato, de participar o no en la vida cultural o en emplearse en tal o cual actividad; el Estado si tiene que ver para que se den las condiciones de selección de los

---

<sup>o</sup> César Sepúlveda, *Derecho.... op. cit.*, p.506.

derechos humanos. Las condiciones para generar recursos así como los criterios de distribución de los mismos en una sociedad, da lugar para la acción del Estado. Los derechos humanos de la segunda generación son más bien demandas de orden material que de valores intangibles y genéricos. Son derechos que reclaman igualdad social.

La última categoría de los derechos humanos según la clasificación de Karel Vasak, corresponde a los derechos de solidaridad. Esta tercera generación es mas bien producto de la articulación de los derechos de las dos generaciones precedentes y de la decreciente importancia del Estado-Nación en la segunda mitad del siglo XX. En la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 28 se apuntan los derechos de ésta tercera generación. Hay cuando menos seis temas a considerar en dos grandes apartados.

El primer grupo de tres derechos resalta la importancia de la redistribución del poder y de otros importantes valores, a saber: el derecho a la libre autodeterminación política, económica, social y cultural; el derecho al desarrollo económico y social; y el derecho a participar en los beneficios de la herencia común de la humanidad (compartir los recursos de la tierra y del espacio; progresos científicos y tecnológicos; y tradiciones culturales, zonas arqueológicas y monumentos históricos).

El segundo grupo de los otros tres derechos de la tercera generación se refiere a: el derecho a la paz; el derecho a la salud y el balance del medio ambiente; y el derecho a la ayuda humanitaria en caso de desastre.

En estos derechos hay un supuesto que implica una manifestación individual y simultáneamente una dimensión social, colectiva. Sin embargo también éstos derechos tienden a ser profundamente aspiracionales disfrutando de un ambiguo estatus jurídico, nacional e internacional.

Como se ha podido observar en este recorrido por los derechos humanos de la tercera generación, en el fondo de la discusión y de los diferentes planteamientos está de por medio ponerle límites al Estado. Sin embargo toda la exposición de principios y la naturaleza de los derechos humanos no permite visualizar integralmente la dimensión organizacional y operativa, que supone la concreción de esos derechos, a través del Estado.

El papel del Estado y la naturaleza de éste debe ir conjuntamente en los análisis y demandas de los derechos humanos. Si bien es entendible y empíricamente justificable limitar al poder del Estado a efecto de evitar los penosos y dolorosos excesos que ha tenido que soportar la humanidad en varias de sus etapas históricas, es pertinente considerar que hasta la época actual, la organización política de la sociedad por excelencia es el Estado.

Este conjunto de aspiraciones encontradas y contradictorias vuelve más interesante y desafiante para la inteligencia del Estado, el tema de la seguridad en un contexto de alto nivel de complejidad económica, política, cultural y moral.

## **CAPÍTULO II. INSTITUCIONES FEDERALES DE SEGURIDAD EN MÉXICO. EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES.**

### **Introducción.**

En México, en los últimos años ha venido presentándose un mayor espacio para la difusión y discusión del tema de la seguridad nacional. Es a partir de 1980 cuando por primera vez se incorpora el concepto a un documento oficial de carácter programático: el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Desde entonces la perspectiva gubernamental al respecto le ha dado un mayor contenido e importancia al concepto y al tema, tanto en la práctica como en documentos oficiales: el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.

Sin embargo, desde 1917 a la fecha la utilización a nivel conceptual e instrumental de la seguridad nacional ha tenido diversos sentidos y enfoques con causales diferentes, respondiendo básicamente a las necesidades globales de permanencia y continuidad del Estado mexicano.

Por ley, en México la seguridad nacional está bajo la responsabilidad política y operativa del Estado. Así, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

"... Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta constitución...."<sup>02</sup>

---

<sup>02</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 5º, México, Instituto Federal Electoral, p.41.

Mientras que de 1980 a 1992 ha empezado a utilizarse el término de seguridad nacional en informes oficiales públicos; de 1917 a 1980 las referencias fueron más bien discrecionales o bien, mezcladas con otros conceptos tales como: soberanía, interés nacional o seguridad gubernamental. Ahora el concepto tiende más hacia su claridad e integralidad, que hacia la disipación y parcialidad del pasado.

La seguridad nacional tiende a vincularse al concepto de desarrollo. Deja de estar aislada para integrarse a criterios de orden económico, social y de libertad. Se están abandonando los criterios que vinculaban a la seguridad nacional con seguridad física, pública, militar o política, para adecuarse a los retos superiores que la sociedad y el Estado mexicano reclaman.

¿Cómo es que se llega a este tipo de conclusiones?; ¿Cómo ha cambiado el concepto de seguridad nacional?; ¿Cuáles son y cuales fueron las instituciones que integran el sistema de seguridad nacional mexicano?; ¿Cuál es la fundamentación conceptual y política que determina la nueva organización institucional de la seguridad nacional mexicana?; ¿Qué factores políticos y económicos han determinado el nuevo concepto y la organización institucional de la seguridad nacional?; ¿Cuáles son los nuevos retos de la seguridad nacional mexicana dada su nueva conformación conceptual e institucional?.

La idea fundamental de este capítulo es presentar las líneas generales del cambio institucional en la concepción y uso de la seguridad nacional en México a partir de tres grandes categorías de análisis: el presupuesto gubernamental, la fundamentación jurídica (Reglamentos Interiores de las dependencias involucradas) y el sistema de Planeación del Desarrollo. Consideramos a estas categorías, pues tienen mayores elementos legales y programáticos, y son susceptibles de una mejor percepción empírica. El discurso político es útil pero es una variable más complicada de utilizar y precisar en un análisis. La revisión y el análisis de la evolución histórica nos llevará a establecer los contenidos y criterios para la nueva integración institucional responsable de las acciones estratégicas y operativas de la seguridad nacional.

## **1. Principales Características de la Evolución de las Instituciones de Seguridad en México.**

### **1.1 Esquema Conceptual y Metodológico.**

Ante la amplia variedad de sentidos y de nombres que ha tenido el uso de la seguridad nacional en México, y dada su complejidad conceptual y naturaleza propia, se hace necesario adoptar un concepto base con una perspectiva teórico-instrumental que sea un punto de partida, que incorpore los elementos distintivos y en los que de alguna forma existe cierto acuerdo entre la comunidad científica y estudiantil del tema.

Luego entonces, la seguridad nacional podría conceptualizarse como el conjunto de condiciones y medidas utilizadas por el Estado para mantener y garantizar el proyecto político adoptado por la sociedad, bajo una perspectiva de soberanía, libertad, democracia, justicia, paz y derechos humanos.

La seguridad nacional es un medio fundamental del Estado para mantener y defender las condiciones que permitan la preservación de sus elementos, encaminando su evolución hacia etapas superiores de desarrollo, de conformidad a los propósitos deseados por la sociedad nacional<sup>63</sup>.

Bajo esta perspectiva se observará la evolución, el desarrollo y la naturaleza de los cambios del sistema institucional de la seguridad nacional y ayudará a la revisión histórica, dada la diversidad de conceptos con que se ha pretendido identificar a la seguridad nacional, a saber: soberanía, interés nacional, defensa

---

<sup>63</sup> El Gobierno de los Estados Unidos de América en su documentación oficial, aún cuando no define directamente su concepto de Seguridad Nacional, se caracteriza por hacer referencia a la protección de los norteamericanos, de sus intereses como país, de sus valores fundamentales, de su liderazgo en el mundo, conservar las fuentes básicas de su fortaleza nacional y garantizar su supervivencia como nación. William J. Clinton, United States, *National Security of Engagement and Enlargement 1995-1996*. United States, Bresey's. 1995, Chapters XI-XIII; pp. 3-10.

nacional, seguridad pública y seguridad política. Cada término si bien ha tenido una fundamentación política diferente para sustituir o referirse a la seguridad nacional, actualmente son insuficientes o limitados para analizar la seguridad nacional en la realidad política de México.

La importancia de la precisión conceptual para el ámbito gubernamental es de considerable interés. En el ámbito académico sólo se cambia de objeto de estudio o de variables y no sucede nada; pero en la responsabilidad política de la acción gubernamental, la falta de ubicación o su insuficiencia conceptual trae consigo consecuencias muy negativas, tanto para la sociedad como para el Estado.

Es muy probable que se presente una disociación entre la naturaleza del problema político y los instrumentos e instancias de solución. El carácter instrumental de la seguridad nacional es de mayor jerarquía, rigor y cuidado que el carácter operativo de un problema que podría afectar la seguridad política del gobierno. Dependiendo de la naturaleza, valoración y concepción de un problema se determinará la jerarquía instrumental de los actores y de las decisiones adecuadas para atenderlo.

La ausencia de rigor analítico y político puede llevar a consecuencias no deseadas. Tal fue el caso del movimiento estudiantil de 1968. El percibir y ubicar este problema como de seguridad nacional, determinó que el actor fundamental para solucionarlo (el ejército) en su etapa más crítica, actuara con medidas e instrumentos (uso de la fuerza y severas medidas disciplinarias), que no correspondían a la magnitud y naturaleza del problema.

Sin embargo, si el asunto hubiese sido ubicado en el ámbito de la seguridad pública o la seguridad política, las decisiones e instrumentación operativa de las soluciones, hubiesen priorizado mecanismos institucionales preventivos en vez de lo extremo de aquellas medidas disciplinarias.

La definición en la naturaleza del problema determinará el tipo e instrumentos de las decisiones para su atención. Las decisiones no sólo tienen que ver con una perspectiva financiera o de costo-beneficio, sino de responsabilidad moral, política y social. Los saldos negativos en los casos del movimiento estudiantil (1968), el médico (1964-65) y el ferrocarrilero (1958), ilustran la necesidad de rigor conceptual y operativo de las estructuras informativas de seguridad nacional para su adecuado dimensionamiento y solución.

Otra consideración metodológica que debe ser incorporada en el análisis, es respecto de la naturaleza de la seguridad nacional en México. Existen dos dimensiones determinantes: la externa y la interna.

La externa, está directamente condicionada por el factor geopolítico. La ubicación hemisférica y fronteriza junto a EU, determina que la fuerza militar no sea el componente fundamental y específico de la seguridad nacional mexicana. La expansión territorial o la defensa de éste, junto con el carácter civil del sistema político, determinan que la seguridad nacional persiga propósitos más sociales y/o de soberanía a través de vías no militares<sup>64</sup>.

La dimensión interna, tiene una amplia variedad de factores, destacándose sobre todo los soportes de la estabilidad política aunada al desarrollo económico. Las modalidades de representación política y su organización, han centrado en el gobierno la definición e instrumentación de la seguridad de la nación. La estabilidad política de la nación fue la preocupación principal de los gobiernos post-revolucionarios de 1929 hasta 1946 con el inicio del civilismo e institucionalización del Poder militar. De 1946 hasta 1988 la estabilidad política no dejó de ser un tema prioritario, pero se conjuntó con otras prioridades dadas las posibilidades de crecimiento económico.

---

<sup>64</sup> Para una perspectiva más amplia y detallada: Cf. Sergio Aguayo, *Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad Nacional Mexicana, 1946-1990*, p.107; Luis Herrera Lasso y Guadalupe González, *Balance y Perspectivas en el Uso del Concepto de la Seguridad Nacional en el Caso de México*, p. 391, en Sergio Aguayo y Bruce Michael Bagley (Comps.), *En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

A medida que se incrementa el nivel participativo de los factores políticos en la dimensión interna, la formulación y la operación de las políticas de seguridad, exigen mayor claridad y eficiencia por parte del gobierno. La dinámica política de la sociedad es un factor determinante en la naturaleza, conformación y funcionamiento de la seguridad de la nación. Sobre todo el desarrollo de métodos pacíficos de entendimiento, negociación y acuerdo político. Pero ello depende de la naturaleza del sistema político. A mayor apertura y democracia en éste, mayor uso de métodos pacíficos para dirimir conflictos sociales. A menor apertura y democracia, existe un frecuente uso de medidas disciplinarias coercitivas para reconstruir el equilibrio político y social<sup>65</sup>

La revisión histórica de la evolución de la seguridad nacional y/o de sus conceptos equivalentes, nos ayudará a visualizar la construcción de los paradigmas para conceptualizar e instrumentar la política pública de seguridad nacional. Por ello, los objetivos, las prioridades y las tendencias de la seguridad deben ubicarse en un proceso gradual y permanente de continua revisión de conformidad a las necesidades históricas de su evolución.

## 1.2 El Criterio Presupuestario.

El estudio de la distribución del gasto presupuestal del gobierno federal permitirá contemplar que la exposición histórica del sistema de seguridad nacional<sup>66</sup> ha cambiado de una posición de defensa de la soberanía y de seguridad política para el gobierno (Ver Cuadro No. 1), a un esquema de seguridad nacional más amplio, tratándose de articular al desarrollo (Ver Cuadro No. 12).

---

<sup>65</sup> cf. Juan Linz, *Autoritarismo, Democracia y Totalitarismo*, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

<sup>66</sup> De acuerdo con la definición preliminar adoptada en este ensayo, las instituciones sustantivas del área de Seguridad Nacional serían: Secretaría de la Defensa Nacional (o de Guerra, dependiendo de la época a que nos referimos), Secretaría de Marina, Secretaría de Relaciones Exteriores, Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación. Por otra parte, las secretarías vinculadas al desarrollo económico y social son: de Salud, de Educación Pública, del Trabajo y Previsión Social, de Comunicaciones y Transportes, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Desarrollo Social, de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto. Esta última ya fusionada a la de Hacienda y Crédito Público (1992).

Mientras que en 1936 el gobierno federal otorgaba el 28% del presupuesto al tema de seguridad nacional, el 57% estaba orientado al gasto social. En específico, a la Secretaría de Guerra<sup>97</sup> le correspondía el 24% del 28% destinado al área de seguridad nacional. La proporción destinada al ramo de Guerra en relación al de Gobernación (1.40% del presupuesto solamente) y de Relaciones Exteriores (1.67%) refleja el énfasis del gobierno en el área de defensa nacional, no obstante la política social que impulsó el Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940). La idea de seguridad nacional tenía el centro de atención en la defensa nacional; de proteger la integridad del territorio nacional y de mantener la estabilidad política, dado el proceso de institucionalización del poder político derivado de la Revolución Mexicana (1910-1917). El tema fundamental estaba en proteger al país de las reales amenazas externas (los EUA y las compañías petroleras) y de mantener la estabilidad política interna.

Al ramo educativo, prototipo del área social, en 1936 se le destinó el 16.92% del total del presupuesto. Sin embargo, esta tendencia decreció sistemáticamente en 1994 (6.80%, Ver Cuadro No. 12), al igual que la proporción destinada a la Defensa Nacional (4.20% del total del presupuesto), de Marina (1.37%), de Gobernación (0.94%) y de Relaciones Exteriores (0.46%).

Mientras que en 1936 el gasto social destinado a la Educación era inferior al ramo de Guerra (48.59 contra 69.54 -millones de pesos-), para 1994 el gasto entre ambos sectores era superior en casi dos veces más a favor del ramo educativo. Lo anterior muestra un ángulo en el cambio de orientación de la política de desarrollo. La prioridad presupuestaria reside en las necesidades del área económica y social, una vez que se tiene estabilidad política y bajos riesgos de amenazas externas.

---

<sup>97</sup> Desde 1821 las funciones de las hoy Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, estuvieron siempre juntas hasta 1939, año en que se dividen. Su denominación cambió, pero generalmente desde el Siglo XIX, se le conoció como Secretaría de Guerra y Marina. Para efectos presupuestales, se organizó al poder ejecutivo en ramos, correspondiendo a esta Secretaría, el de Guerra tal como aparece en el Cuadro No. 12.

El área de la seguridad nacional en 1994 disminuyó significativamente en relación a 1936, dada la naturaleza política del régimen, pues la defensa nacional como prioridad, ha sido sustituida por la política de desarrollo social, desde la perspectiva presupuestaria. Los mecanismos de entendimiento político del gobierno para garantizar la estabilidad y la seguridad, han cambiado de orientación, énfasis y contenido.

Lo anterior muestra la insuficiencia de los conceptos de defensa nacional y/o seguridad política para conceptualizar contenidos o instrumentos de la seguridad nacional en 1991-92. El criterio presupuestario sólo nos da la idea de proporción, no especificidad política y valorativa.

En términos más globales y observando las tendencias del gasto gubernamental en relación con el desarrollo social y la seguridad nacional, de 1936 a 1994, tendríamos las siguientes proporciones y evolución:

Año/Áreas de Gasto	1936 (a)	1940 (b)	1946 (c)	1965 (d)	1971 (e)	1977 (f)
Desarrollo Social	57.32%	43.67%	52.96%	31.10%	41.67%	41.83%
Seguridad nacional	28.26%	21.04%	15.92%	6.97%	7.05%	4.66%
Año/Áreas de Gasto	1980 (g)	1986 (h)	1991 (i)	1992 (j)	1993 (k)	1994 (l)
Desarrollo Social	43.45%	20.04%	34.50%	69.02%	27.66%	32.73%
Seguridad nacional	3.33%	2.11%	4.35%	7.83%	7.72%	8.08%

Para Ubicar Fuentes de Información:

- |     |                  |     |                   |
|-----|------------------|-----|-------------------|
| (a) | Ver Cuadro No. 1 | (g) | Ver Cuadro No. 7  |
| (b) | Ver Cuadro No. 2 | (h) | Ver Cuadro No. 8  |
| (c) | Ver Cuadro No. 3 | (i) | Ver Cuadro No. 9  |
| (d) | Ver Cuadro No. 4 | (j) | Ver Cuadro No. 10 |
| (e) | Ver Cuadro No. 5 | (k) | Ver Cuadro No. 11 |
| (f) | Ver Cuadro No. 6 | (l) | Ver Cuadro No. 12 |

Hay varias consideraciones respecto del criterio presupuestario para asignar recursos a las áreas de seguridad.

El ideal parece ser: un considerable incremento en el desarrollo social y lo menos en materia de seguridad. Este planteamiento lo podríamos encontrar en 1992 cuando hay un 69.02% del presupuesto destinado a las necesidades de desarrollo social en tanto hay un 7.83% para la seguridad. La diferencia fue de 62 puntos.

Este enfoque refleja la orientación del gobierno por el desarrollo social con el mínimo de gasto posible destinado al rubro de la seguridad, pues hay condiciones políticas y sociales que permiten crecimiento económico. El pacto político era funcional, de tal manera había que estimular el apoyo al desarrollo social.

La tendencia parece indicar que la mejor seguridad no es con más gasto al rubro para controlar las disrupciones sociales, sino hacia mejores condiciones de vida, donde una variable importante es la orientación social del gasto gubernamental.

Sin embargo, esta no es la única causalidad. El acuerdo político entre las fuerzas más representativas; el consenso sobre el proceso político de transición y las formas para canalizar el conflicto social son elementos fundamentales que pueden impactar en el tema de la seguridad y no necesariamente están ligadas al monto del presupuesto.

La seguridad tiene sus mejores soportes en la funcionalidad del sistema político para procesar el conflicto y el consenso sociales. Así podemos observar que en 1986 el gasto destinado al desarrollo social fue de 20.04% y 2.11% a la seguridad. En tanto que en 1992, ascendió el gasto al desarrollo social hasta 69.02% y en 1994 descendió a 32.73%, por su parte el gasto a la seguridad se movió muy poco de 1992 a 1994 (7.83%-8.08%, respectivamente) no obstante los importantes acontecimientos que estaban sucediendo en el país,

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

es decir, la firma del Tratado de Libre Comercio en 1993 y el inicio de la guerrilla promovida por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas en 1994.

La diferencia que hay entre el gasto asignado al desarrollo social y el destinado al rubro de seguridad nacional le llamaremos índice de seguridad integral (ISI). Así, mientras más alto sea el ISI se refleja que hay condiciones físicas, políticas, de paz y de entendimiento político como para aumentar la calidad de vida con bajo costo en la seguridad. También existe la posibilidad de otra interpretación diagonalmente opuesta. Es decir, que ante un incremento positivo en las condiciones de desarrollo social, hay insuficiente valoración de que hay que invertir en más y mejor seguridad y no percibir ello como gasto. Hasta este punto es útil el criterio analítico del presupuesto, pues para analizar a detalle y profundidad habría que investigar en los contenidos y distribución del presupuesto en cada dependencia federal.

En términos de prioridad en el gasto, el Estado mexicano ha puesto mayor énfasis en las áreas de desarrollo social que en sus espacios de seguridad nacional. Ha tenido y tiende a mantener una baja proporción en el presupuesto gubernamental. La disminución presupuestaria no necesariamente significa poca importancia en el tema o desinterés. Hay una reubicación en las jerarquías presupuestales, pero no necesariamente a menor gasto, menor importancia, al igual que, a mayor presupuesto, mayor relevancia. Hay criterios de atención según las necesidades.

Sin embargo, elaborar un análisis para precisar estas variaciones desde la perspectiva del gasto resulta insuficiente.

Desde el punto de vista presupuestario, de 1936 a 1980 el Estado mexicano, a través del gobierno, no utilizó categorías diferentes que la de defensa nacional y la soberanía para referirse implícitamente a la seguridad nacional. El esquema de la Guerra Fría impactó directamente el aspecto de seguridad para sustentar el proyecto de desarrollo económico. El legado fue un marco rígido de la

seguridad nacional. El factor externo priorizaba los aspectos de seguridad (física, en relación directa con el uso de la fuerza física ) por encima de los aspectos de información e inteligencia<sup>68</sup> para definir los criterios de acción operativa o de seguridad.

El escenario de la post-guerra definió los términos de la seguridad mundial y de las relaciones internacionales. El eje central de la guerra era socialismo *versus* capitalismo. Los instrumentos básicos eran las acciones operativas, el desarrollo tecnológico aplicado a las armas, el armamentismo, el espionaje y la rigidez en las relaciones políticas internacionales. Las bases e instrumentos de la política internacional eran sumamente rígidos y excluyentes.

En este sentido, México presentó ciertas semejanzas en la instrumentación interna de su seguridad nacional. La dimensión externa quedó circunscrita a la defensa de la soberanía a través de la política exterior, sobre todo en relación a los Estados Unidos.

En relación a la defensa nacional, el criterio geopolítico y militar que se adoptó implícitamente fue el del espacio de seguridad hemisférica que los Estados Unidos proporcionaba, dada la posición que guardaba ante la Guerra Fría. Por ello no se hacía necesario un trabajo de mayor desagregación en la concepción de seguridad. Internamente, el sistema político ajustaba sus límites e instrumentos a un sistema que priorizara el orden y la estabilidad política. Era un sistema incluyente que difícilmente se planteaba panoramas amplios de conflicto político y social. Los panoramas y percepciones eran estrechos, poco flexibles y muy sensitivos al uso de la coerción para restablecer el equilibrio político.

---

<sup>68</sup> Concepto fundamental en los estudios sobre seguridad nacional tanto civiles como militares. Puede ser definido como el resultado de coleccionar, evaluar, analizar, integrar e interpretar información útil concerniente a los problemas esenciales de la nación. Jeffrey T. Nicholson, *The US Intelligence Community*, United States, Harper Business, 1989, pp.1-3.

Habría que distinguir dos cambios importantes. El incremento sustantivo del gasto en 1992, tanto en desarrollo social (de 34.50% en 1991 a 69.02% en 1992), como en seguridad nacional (de 4.35% en 1991 a 7.83% en 1992). El otro cambio sería el de la reducción del gasto en desarrollo social en 1993 (a 27.66%), mientras que el de seguridad nacional se mantuvo prácticamente igual (7.72%) al del año inmediato anterior.

Mientras que el incremento en el gasto en los dos rubros de 1991 a 1992 fue prácticamente de 100%; de 1992 a 1993 la reducción en desarrollo social fue del 106%; en tanto que en seguridad nacional fue de menos del 1%. ¿Cuáles fueron las causales de ese incremento en 1991 y 1992 y el no cambio de 1992-1993?

Consideramos un elemento fundamental el proceso de inserción de México a la economía mundial y la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá en noviembre de 1993. El país tenía que enfrentar con mayor fuerza dichos retos, de ahí la importancia de fortalecer el gasto en desarrollo social y en seguridad nacional.

Podría haber existido esa percepción integral de seguridad nacional considerando la variable económica y la del gasto en las instituciones de seguridad. Para el cambio de 1992 a 1993 en que la política económica impactó en el monto destinado al gasto social, no así a la seguridad, a efecto de reducir la inflación. Consideramos no sólo el argumento de la nueva posición del país en términos geoestratégicos con la firma del TLC, sino con toda la intención de fortalecer y actualizar el gasto en armamento y equipo de las instituciones de seguridad. Las causas de esto pudieron haber sido dos: por un lado, para reinsertar al país en mejores condiciones de la competencia mundial entre los bloques económicos; por otra parte, debido al conocimiento de tráfico de armas e incremento de las actividades del narcotráfico y los indicios de guerrilla en Guerrero, Oaxaca y Chiapas.

Sin embargo, el gobierno mexicano estaba ante un dilema. Si hacían público el reconocimiento de la existencia de guerrilla en México antes de noviembre de 1993, difícilmente se hubiese podido firmar el TLC y el éxito del proyecto económico de la administración federal no hubiese podido concretarse a través de la inserción de México a la dinámica mundial.

Desde el punto de vista presupuestario de las cinco instituciones sustantivas de la seguridad nacional, en relación al gasto orientado al desarrollo, probablemente la de Defensa Nacional y la de Marina fueron las que más reducción tuvieron durante el periodo de 1936 a 1991, ya que a partir de 1992 se generó un repunte más o menos sensible en su presupuesto.

Para estas secretarías, desde 1977 a 1991, la proporción con respecto del presupuesto federal no había excedido más allá del 4% del total sumando el presupuesto de ambas dependencias (Ver Cuadros No. 5, 12 y 13). A partir de 1992 y hasta 1994 la proporción oscila entre el 7% y el 8% del total del presupuesto gubernamental para ambas instituciones (Ver Cuadros No. 10, 11 y 12). La proporción entre el gasto gubernamental destinado a las Secretarías de Defensa Nacional y Marina el PIB es de alrededor del 0.4%.

Para referencias al respecto, tenemos que en 1991<sup>69</sup>, Estados Unidos asignó al departamento de Defensa el 24.7% del total del presupuesto; en relación al PNB, le correspondió el 5.3% en 1992<sup>70</sup>. Mientras que Irak tenía el 75% del PNB en 1991 y la Federación Rusa el 9.9% en 1992.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> *Budget of The US. Government*, United States, Fiscal Year, 1991.

<sup>70</sup> *The World Almanac and book of facts*, United States, St Martin's Press, 1996. pp. 738-837.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

### 1.3. El Criterio Jurídico.

Si bien la categoría presupuestaria delimita proporciones y montos en prioridades de gasto y ayuda a ubicar a las instituciones fundamentales de la seguridad nacional mexicana, es insuficiente para analizar con mayor precisión contenidos de las mismas.

Si desde la perspectiva económica las tendencias de la seguridad nacional apuntan hacia el apoyo y complementariedad de los principales objetivos de la sociedad, el análisis jurídico nos conduce a analizar desde una perspectiva político-administrativa a la seguridad nacional. Análisis macroeconómico y jurídico se complementan.

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga al Estado la responsabilidad última de garantizar el desarrollo nacional en forma integral, de promover el desarrollo y de defender la soberanía nacional en un marco de libertades y de mejor distribución del ingreso y la riqueza<sup>72</sup>.

En este sentido, en materia de seguridad nacional, el Estado mexicano tiene como propósito fundamental hacer guardar las condiciones y las garantías necesarias para que se lleve a efecto el proyecto nacional que la sociedad ha adoptado en las mejores condiciones de libertad, justicia, democracia y respeto a los derechos humanos.

El Art. 89 de la Constitución Política le otorga facultades al Poder Ejecutivo Federal para establecer "...la esfera administrativa a su exacta observancia"<sup>73</sup>, en materia de desarrollo social, soberanía y seguridad nacional.

---

<sup>72</sup> Constitución Política.....*op. cit.* Art. 25, p.41.

<sup>73</sup> *Ibidem.*

La Constitución Política le otorga al Poder Ejecutivo la facultad de promulgar y ejecutar las leyes, nombrar y remover libremente a los funcionarios públicos, nombrar a los oficiales superiores de las fuerzas armadas, dirigir la política exterior y proponer a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, entre otros.

La representación política que la sociedad a través del voto le otorga al Ejecutivo Federal para el ejercicio del poder, lo faculta para que de conformidad al derecho, utilice los instrumentos políticos, económicos, sociales, culturales y militares para alcanzar etapas superiores de desarrollo.

Probablemente en el primer párrafo del Art. 27 Constitucional se condensan los conceptos de desarrollo y seguridad. En primer lugar destaca que es al Estado a quien corresponde ser rector del desarrollo nacional. Papel fundamental, ya que es el responsable de articular operativamente los propósitos constitucionales.

Asimismo, se definen los parámetros del llamado desarrollo integral. La integralidad significa la concepción plural y articulada de un conjunto de acciones que operan en un mismo sentido: desarrollo. Así, encontramos a las siguientes componentes del concepto integral del desarrollo: la soberanía, la democracia, el crecimiento económico, la justicia social, y una amplia gama de garantías individuales y sociales. La seguridad de la integralidad del concepto de desarrollo, está protegida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello constituye el punto fundamental para construir un sistema de seguridad nacional a partir de estos señalamientos generales. De hecho, este artículo, el 27, está acotando las esencias básicas de la nación. Es un muy buen punto de partida, pero insuficiente como para concretarse en la realidad.

Sin embargo, el análisis jurídico nos auxilia a observar la evolución de las facultades que en materia de seguridad nacional, le ha otorgado a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

El concepto de seguridad nacional desde una perspectiva jurídico-política, ha tenido diversas connotaciones y usos alternos, según la dependencia gubernamental que se trate, la función que desempeñe y el tiempo político de su aplicación. Así, la seguridad nacional en su identificación con la soberanía, tuvo su expresión, tanto en la Secretaría de Relaciones Exteriores como en las de Defensa Nacional y de Marina (Ver Cuadros No. 15, 16 y 19).

La seguridad nacional en una línea más bien identificada con la seguridad pública, la seguridad política y la seguridad nacional, en donde dichos ámbitos han sido de la competencia la Secretaría de Gobernación y la Procuraduría General de la República (Ver Cuadros No. 17 y 18).

Sin embargo, la falta de un planteamiento rector conceptual y operativo de la seguridad nacional, generó que las diferentes percepciones con las que se le identificaba, no fueran del todo precisas y delimitadas en sus campos de acción. Es decir, no se daban criterios mínimos y máximos, ni las características operativas de su contenido.

Probablemente los aspectos más relevantes de la evolución jurídica de la seguridad nacional en las dependencias sustantivas, de 1917 a la fecha, los tengamos en las Secretarías de la Defensa Nacional y de Gobernación, y en forma particular, en la Presidencia de la República de 1988 a 1994.

### 1.3.1 La Secretaría de la Defensa Nacional.

El hecho más significativo en las fuerzas armadas fue su despolitización del proceso político mexicano. Cuando menos tres tendencias contribuyeron al respecto: a) la profesionalización del ejército (1924-1940), creando una racionalidad administrativa interna en el desempeño de sus funciones; b) el proceso de institucionalización del sistema político (1924-1946); y, c) el desarrollo de una clase política civil capaz de conducir los asuntos del Estado,

desplazando a los militares en ello<sup>74</sup>.

El referente jurídico de la organización jurídico-administrativa de las fuerzas armadas se encuentra en la Constitución Política de 1917, sentando las bases para que el 4 de abril de 1917 se creara la Secretaría de Guerra y Marina<sup>75</sup>.

Los objetivos fundamentales en esencia, no han variado a la fecha, en todo caso se han ampliado y fortalecido las funciones sociales de operación, estableciéndose puntualmente su facultad para ser el órgano desde donde se diseñaría la "estrategia de Defensa Nacional".

Los objetivos básicos y permanentes han sido: garantizar la defensa del país, la integridad de la población y del territorio, así como ejercer la soberanía en el espacio y aguas del Estado mexicano<sup>76</sup> (Ver Cuadro No. 15).

A partir de 1937 la Secretaría cambia de nombre por el de la Defensa Nacional. En 1939<sup>77</sup> se separan las funciones del ejército y fuerza aérea y las de marina dando origen al Departamento de Marina Nacional, quien para 1940 sería elevado a rango de Secretaría.

La Secretaría de la Defensa Nacional centró sus funciones en la defensa contra agresiones y amenazas al orden institucional, tanto externas como internas. La Secretaría de Marina incorporó los asuntos para garantizar la soberanía en aguas nacionales junto con actividades pesqueras y mercantiles.

---

<sup>74</sup> Edwin Liewn, "Despolitization of the Mexican Revolutionary Army 1915-1940", en David Ronfeldt, *The Modern Mexican Military: a Reassessment*, California, Center of United States-Mexican Studies, University of California, 1984.

<sup>75</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), Planeación en México, 1917-1985, Los Primeros Intentos de la Planeación en México, Tomo I, p. 251.

<sup>76</sup> Diario Oficial de la Federación, *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, México, 30 de Diciembre de 1939.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

El gobierno del Presidente Cárdenas (1934-1940) no sólo pretendió dividir funciones de las fuerzas armadas por efectos funcionales, sino por equilibrio de poder en el sector militar.

La despolitización de las fuerzas armadas constituye un factor de alta relevancia tanto para el sistema político mexicano como para integrar la política de seguridad nacional. En este sentido fue importante la desaparición del sector militar dentro del Partido de la Revolución Mexicana en diciembre de 1940, cuando iniciaba el período de presidencial de Manuel Avila Camacho (1940-1946).

El último cambio jurídico-institucional de consideración en las fuerzas armadas fue en abril de 1947, bajo la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952). Se creó el Departamento de la Industria Militar separándose de la Secretaría de la Defensa Nacional, circunscribiéndose aún más a actividades propias del ramo.

Desde la perspectiva jurídica en materia de seguridad nacional, a las fuerzas armadas se les han asignado funciones de defensa, seguridad interna, protección de los recursos naturales y apoyo a la población civil. (**Ver Cuadro No. 15 y No. 16**). Quizás sean las fuerzas armadas las que han utilizado con mayor variedad, a nombre de la seguridad nacional, las categorías de defensa nacional, soberanía, seguridad en general y promoción social.

### **1.3.2 La Secretaría de Gobernación.**

Es a la Secretaría de Gobernación a quien se le han asignado funciones típicas de seguridad de la nación desde un punto de vista civil, no militar. La concepción ha tenido importantes connotaciones desde 1917. Nace el 4 de abril de 1917 como Secretaría de Estado. Las funciones de política exterior y política interior estuvieron ligadas en esta secretaría pero por un breve período. El 31 de Diciembre de 1917 se dio origen a las Secretarías de Relaciones Exteriores y la de Gobernación, desapareciendo la Secretaría de Estado.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Diario Oficial de la Federación, *La Nueva Ley de Secretarías de Estado*, 31 de Diciembre de 1917.

Sin embargo, aún cuando la intención jurídica se percibía adecuada, es decir, que la Secretaría de Gobernación fuera la organización institucional del Gobierno Federal para las tareas de seguridad nacional, las atribuciones presentaban ciertas ambigüedades.

La tendencia que prevaleció en la Secretaría de Gobernación de 1920 a 1988 fue el frecuente uso, sin diferencia alguna, de concepción y operación entre seguridad política y seguridad de la nación (Ver Cuadro No. 17). Si bien existieron problemas político-sociales de alta resonancia, con frecuencia fueron identificados como de seguridad de la nación.

La dificultad teórico-metodológica y política para determinar la exacta naturaleza de los problemas ha sido un factor que ha tenido altos costos económicos, políticos y sociales (ejemplo, el movimiento estudiantil de 1968).

En el primer reglamento interno de la Secretaría de Gobernación en 1918, el nuevo Estado mexicano le otorgaba atribuciones centrales de organización y funcionamiento al gobierno y a la política. La función básica era la de organización político-administrativa. Dar continuidad y permanencia al derecho, dado que en los 17 años anteriores se había carecido de ambas -organización y continuidad- en el proceso político-administrativo.

Hay un gran énfasis por organizar todo tipo de información. Los servicios de migración, la legalización de firmas a funcionarios de todos niveles, actividades de registro y el Diario Oficial, fueron algunas de las actividades sustantivas<sup>79</sup>.

Entre 1918 y 1929 se crean bases de lo que posteriormente sería la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación. El antecedente está en el Departamento Confidencial, cuyas atribuciones le encomendarían la atención de los asuntos relacionados con la política general

---

<sup>79</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación*, México, 8 de Febrero de 1918.

y practicar investigaciones o ejecutar órdenes. Además el departamento contaría con agentes de información política y agentes de policía administrativa<sup>80</sup>.

La concepción de seguridad podría haber estado expresada en un doble sentido: como seguridad nacional, al referirse al estudio de problemas que pudieran afectar el orden constitucional; y, como seguridad política gubernamental para efectos de estabilidad interna (agentes de información política y de policía administrativa).

Información y seguridad fueron los contenidos del Departamento Confidencial. Destacaba el énfasis en el primer aspecto. La información, en sus muy diversas connotaciones, va a ser la materia prima por excelencia de la Secretaría de Gobernación. Se hablaba de una función de inteligencia, de estudios con orientación preventiva.

Para 1938 este departamento es sustituido por la Oficina de Información Política cuyas atribuciones fueron: hacer todo tipo de investigaciones de la situación política del país; prestar los servicios confidenciales consecuentes; manejo de armas y espionaje<sup>81</sup>. Nuevamente se repite el binomio: información y seguridad. Estas funciones sustantivas frecuentemente fueron identificadas con la seguridad de la nación, con la seguridad pública y/o la seguridad política del gobierno.

Estaba en proceso de definición la estructura y el funcionamiento del concepto genérico de la seguridad de tipo civil en México. Iba aparejada de la institucionalización del proceso político y del fortalecimiento del Estado mexicano. La Secretaría de Gobernación actuaba más con sentido disciplinario, que preventivo dada la naturaleza del Estado y la sociedad entre 1920-1940.

---

<sup>80</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglamento para el Régimen de la Secretaría de Gobernación*, México, 28 de Noviembre de 1929.

<sup>81</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación*, México, 25 de Agosto de 1938.

La información o el sentido estratégico de la Secretaría de Gobernación, se había percibido ya en 1938. En el período presidencial de Lázaro Cárdenas fue creado (en 1938) el departamento del Plan Sexenal<sup>82</sup> dentro de la Secretaría de Gobernación, cuya función era vigilar el primer ejercicio de planeación económica y social del país.

Si bien el sentido y dimensión del nuevo departamento dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación era interesante, su implantación se pospuso hasta los 80's y no en Gobernación sino en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto. La posposición aún pudo haber debido, entre otras cosas, a la excesiva dependencia del Partido Nacional Revolucionario con respecto al gobierno, y a la no continuidad de esa visión estratégica, tanto por carecer de funcionarios profesionales como por la urgente necesidad política de fortalecer al Estado y continuar apoyando las bases de la economía mexicana (creación de mercado y de una estrategia de crecimiento: modelo sustitutivo de importaciones).

Entre 1939 y 1985 se presentan tres características importantes en la conformación de la Secretaría de Gobernación:

- a. Una tendencia creciente a tipificar con mayor precisión los puntos sustantivos de la política interior: de gobierno (conducir los asuntos políticos, la relación con los medios de comunicación, relación con otros poderes y niveles de gobierno, y asuntos electorales), de orientación y apoyo (prevención y readaptación social), de autoridad (vigilar el cumplimiento de la Constitución, de expropiación sobre culto religioso, sobre publicaciones impresas y electrónicas), de seguridad (reglamentación de la portación de armas, de los juegos de azar, las apuestas y asegurar el cumplimiento de las garantías individuales: libertad de creencias, profesión, ideas, asociación, petición, posesión, tránsito, propiedad y organización familiar) y de información (sistemas de

---

<sup>82</sup> Diario Oficial de la Federación, Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, México, 28 de Agosto de 1938.

información curricular, archivo general de la Nación, medios de comunicación e información política en general).

- b. La integración del concepto de desarrollo político al esquema general de seguridad nacional, y en particular al de seguridad política. Los importantes sucesos políticos de 1968 y 1971 que dificultaron la gobernabilidad por planteamientos descoordinados en materia de seguridad nacional, permearon el marco jurídico ensanchándolo a conceptos más amplios, democráticos y flexibles. El desarrollo político constituyó un avance en la conformación estratégica de la seguridad nacional.
- c. En el ramo de seguridad nacional, la estructura operativa que funcionó desde la creación de la Dirección Federal de Seguridad (DFS, 1947) hasta 1985 fue: a nivel operativo-seguridad político-policial, la DFS; a nivel de estudios y análisis, la Dirección Federal de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS).

Si bien los antecedentes institucionales de la seguridad nacional tuvieron una concepción adecuada a su circunstancia política, haciendo énfasis en la relevancia de la información como elemento sustantivo, el desarrollo y la naturaleza del sistema político condujeron al gobierno a sobrevalorar la función operativa de la seguridad nacional pero bajo la perspectiva de la seguridad política del gobierno.

Ante los vacíos jurídicos y el escaso instrumental técnico-conceptual de la seguridad nacional, se presentó un crecimiento irregular y discrecional de las funciones de la DFS con respecto de las de información que alteraron tanto el sentido de esa organización como los objetivos de la seguridad nacional. A mayor discrecionalidad, menor regulación jurídica, y por lo tanto, mayores probabilidades de actuar bajo criterios de poder al margen de la ley.

En vez de que el aparato de inteligencia funcionara más en una perspectiva de apoyo y/o diseñador de una estrategia de desarrollo; el criterio de la prevención fue sustituido por el de la sanción; el de la negociación por la disuasión; y el del uso racional de la fuerza legítima, por el de la disciplina y/o represión sujetos a criterios discrecionales de las autoridades y agentes de seguridad político-policíaco. Aún cuando ninguno de estos elementos debe ser ajeno a las fases de aplicación en problemas concretos que pertenecen a la seguridad nacional, no existía un equilibrio entre la línea flexible y racional con la línea disciplinaria y se carecía de criterios claros y adecuados para su identificación y aplicación. Pero sobre todo, no había criterios y límites jurídicos, criterios sancionados por la ley, por el Derecho.

Al revisar la evolución jurídica de los principales documentos rectores de la Secretaría de Gobernación podrían apuntarse los siguientes comentarios y reflexiones:

- El aparato institucional de seguridad ha estado sujeto a las necesidades de la construcción y mantenimiento del sistema político por lo que resulta difícil haber concebido una idea más global, integral y de Estado en materia de seguridad nacional.
- Hubo una gran discrecionalidad en la aplicación de la ley tanto en lo que a política interior se refiere como en el aspecto de seguridad.
- El objetivo se fincaba más bien en la creación de un sistema político estable que en el establecimiento de un Estado de Derecho, a efecto de facilitar el crecimiento económico.
- En 1938 aparece una intención muy atrevida, de articular la política interior con el desarrollo económico y social vía el Plan Sexenal. Sin embargo, no había ni condiciones ni operadores como para darle cuerpo y continuidad a esta atrevida iniciativa. Tal fue el caso que este planteamiento fue omitido en la normatividad de 1939.

- La generalidad, la ambigüedad y la discrecionalidad fueron características o criterios de acción de la política interior de manera muy subrayada de 1929 hasta 1976. Mientras tanto se actuó no con base a un espíritu normativo sino al criterio político de los administradores de la política interior. Ello impidió incorporar criterios como el de pluralidad, respeto a las minorías y a la oposición, garantías de libertad de expresión y movimiento, entre otros.

El criterio no era necesariamente de orden democrático, sino de funcionalidad del sistema político. Si era o no democrático, era un tema secundario. Lo relevante era la operatividad y estabilidad del sistema político para apoyar y fortalecer el proyecto económico.

- Orden político y estabilidad parecen ser los ejes de la seguridad, hasta 1973 en que se involucra el término de desarrollo político.
- En 1973 ya se percibe una concepción más articulada y global de la política interior. Ya no todo era control y sanción, sino también relación, promoción y ser instancia facilitadora entre el poder federal y diferentes actores políticos dentro y fuera del gobierno.
- Sin duda hay un avance conceptual en la reglamentación interna de la Secretaría al incorporar el término de desarrollo político en 1973. Ello no supone la traducción inmediata en los hechos, pero refleja una intención y cultura políticas diferentes en las élites gobernantes de la política interior.

No obstante el avance, no hay un puente de articulación con la seguridad. Esta continúa con los movimientos que la necesidad del realismo político le demandaba. No había diseño conceptual estratégico pero, en términos generales, había eficacia política. El sistema político era un gran contenedor y procesador del conflicto social y político. El PRI y la

Presidencia de la República se conformaban como un gran frente cooptador del conflicto. Por ello, el tema de la seguridad nacional tenía un equivalente a la seguridad política del gobierno. Asimismo, los temas de seguridad pública tenían como referente la seguridad política.

Este esquema fue muy útil, de 1929 hasta 1994. En realidad el sistema político, sus actores e instrumentos funcionaban para darle estabilidad y continuidad política al proceso de modernización mexicana, sin rupturas graves al interior del país. Esto fue valorado positivamente sobre todo en las relaciones con los Estados Unidos.

Hay una gran articulación entre sistema político y seguridad en general en México. Cuando a partir de 1977 empieza un proceso gradual de reforma política, el sistema político empieza a abrirse a una mayor pluralidad. Esta tendencia de apertura y modernización tuvo altibajos. Pero a partir de 1988 el proceso se acelera. Sin duda a partir de 1994 el viejo sistema empieza a transformarse a fondo. Quedan liberadas las fuerzas que tradicionalmente estaban contenidas en los actores e instrumentos de control del viejo sistema político.

La liberalización política del sistema ha creado serios problemas a la seguridad pues ya no hay esa cooptación de la demanda y del conflicto político-social. En la actualidad todos los actores tienen un margen de libertad impensable hace 20 años. Todo ello ha impactado a la Secretaría de Gobernación quien se ha rezagado al cambio social.

- En un intento por modernizarse y cambiar la imagen de desprestigio de la entonces Dirección Federal de Seguridad, en 1985 ésta se fusionó con la entonces Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales para formar la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional.

La idea fue inteligente y audaz para aquellos tiempos. Sin embargo, no llegó a más debido, principalmente, a dos factores: se desplazó a los diseñadores, impidiéndose la posibilidad de iniciar una especie de servicio civil de la seguridad; el otro factor fue el prevalecimiento de los criterios políticos discrecionales y de camarilla; no los institucionales y los estratégicos. Se perdió la capacidad de articulación institucional dentro y fuera de la Secretaría de Gobernación y de la posibilidad de involucrar a la seguridad para apoyar los proyectos de desarrollo económico. Esta forma de operación se mantuvo y profundizó hasta 1988. 1994, no obstante el importante cambio conceptual sobre el tema entre 1988 y 1994.

A nivel conceptual, en el ordenamiento jurídico, la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional se caracterizó por:

- a. Dejar a la más amplia interpretación el concepto de la seguridad de la nación.
- b. Vincular los asuntos de seguridad nacional: a) con seguridad pública (Ministerio Público); b) con seguridad física (a funcionarios extranjeros); y, c) seguridad política (investigaciones y análisis político y social y encuestas de opinión pública).

Aún está ausente el criterio ampliado, interdependiente, integral y estratégico de la seguridad nacional. El último cambio estructural importante a nivel de la Secretaría de Gobernación, se presentó con la desaparición de la anterior dirección, creándose el Centro de Investigación y Seguridad Nacional como órgano desconcentrado<sup>83</sup> de esa dependencia, en febrero de 1989. Su

---

<sup>83</sup> La desconcentración se refiere a una distribución limitada de facultades de carácter decisorio con el propósito de prestar el servicio o realizar las funciones con mayor celeridad y eficacia; sus órganos están subordinados a la autoridad central con cierta jurisdicción territorial; la desconcentración permite una comunicación inmediata y directa de los titulares de los órganos desconcentrados con los habitantes y/o autoridades de la localidad de que se trate, así como un conocimiento más preciso y

fundamentación jurídica presenta las siguientes características:

- a. Continúa mostrándose un amplio margen de interpretación a la expresión: "información para la seguridad del país"<sup>84</sup>.
- b. Se da un gran énfasis a la búsqueda y procesamiento de la información, eliminándose la connotación directa a la seguridad pública y a la seguridad política.
- c. Continúan sin definirse los contenidos y objetivos de la función y análisis de la información, derivados de la generalidad conceptual de seguridad (sin complemento, es decir, sin mencionar si es pública, política o nacional), adoptado.
- d. Se incorporan como objeto de estudio las temas económicos, junto con los sociales y los políticos.

### 1.3.3 La Presidencia de la República.

La otra institución clave en la evaluación de las instituciones de seguridad nacional, es la Presidencia de la República. Por primera vez desde 1917 se crea por acuerdo presidencial, un órgano asesor del titular del Ejecutivo Federal con carácter estratégico, de inteligencia política y no solamente un staff administrativo. La administración presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-94), a 7 días de iniciado su régimen, dió origen a la Oficina de

---

claro de los problemas concretos de una comunidad; a diferencia de un ente descentralizado, el órgano desconcentrado carece de personalidad jurídica propia. Agustín Ricoy, *El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social*, México, Tax Editores Unidos, S.A. de C.V., 1992. pp.70-71.

<sup>84</sup> Diario Oficial de la Federación, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México, 13 de Febrero de 1989. p.40.

**Coordinación de la Presidencia de la República<sup>89</sup> con las siguientes características:**

- a. Se institucionalizan las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico al Presidente, abandonándose el criterio discrecional en su funcionamiento.
- b. Prestar apoyo al Ejecutivo en todo aquello que no esté encomendado a otras áreas. Es decir la coordinación macropolítica de las principales políticas públicas.
- c. Por primera vez en la organización del Poder Ejecutivo mexicano, se faculta a un órgano diferente a una Secretaría de Estado, para verificar la realización de los programas e instrucciones que el Presidente dicte a una dependencia.
- d. El Poder Ejecutivo, con 17 Secretarías y un Departamento Administrativo, se reorganizó en cinco subgabinetes: económico, agropecuario, bienestar social, política exterior y seguridad nacional<sup>90</sup>.
- e. La función del Presidente de la República se vuelve más estratégica, más globalizadora, de coordinación y de programación. Las funciones operativas y de funcionamiento ordinario se les deja a las dependencias.

---

<sup>89</sup> Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, 7 de Diciembre de 1988.

<sup>90</sup> Los Gabinetes estaban integrados de la siguiente forma: Económico: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Banco de México; Agropecuario: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y Secretaría de la Reforma Agraria; Bienestar Social: Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Servicios Sociales al Servicio de los Trabajadores del Estado y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; Política Exterior: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Procuraduría General de la República; Seguridad Nacional: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina y Procuraduría General de la República.

La función estratégica que cada una tiene la ceden a la Oficina de Coordinación. Constituyó una verdadera revolución político-administrativa por su perfil organizacional y por el modo de operación en la práctica cotidiana.

Después de casi cuatro años de gestión de la administración de Carlos Salinas, el entonces Presidente de la República modificó la denominación, integración y funcionamiento de su órgano asesor. Desapareció como Oficina de Coordinación para dar origen a la Oficina de la Presidencia de la República en 1992<sup>97</sup>, que además de las funciones que tenía el anterior órgano, se le adicionaron los siguientes elementos:

- a. Control del acceso físico al Presidente y de las demandas solicitadas a él.
- b. Rectoría en la preparación y coordinación de las actividades del Presidente, junto con el Estado Mayor Presidencial, la Dirección de Asuntos Jurídicos y la de Comunicación Social.
- c. Evaluación tanto de la realización de programas, como de la política gubernamental a través de los cinco gabinetes especializados.
- d. Los acuerdos emanados de los gabinetes tenían prioridad por encima del funcionamiento normal de cada dependencia. El diseño y sentido estratégico ya no estaba en las dependencias sino en la Presidencia de la República y en concreto, en dicha oficina staff.

---

<sup>97</sup> Diario Oficial de la Federación. *Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República*, México, 5 de Junio de 1992. En esta nueva oficina cambia el gabinete de Bienestar Social por el de Desarrollo Social. Son derogadas las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología. Se incorpora la recién creada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que absorbe las funciones de la derogada Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo dejan de pertenecer al gabinete de Desarrollo Social la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Servicios Sociales al Servicio de los Trabajadores del Estado y el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

### **1.3.4 La Procuraduría General de la República.**

Esta dependencia, a partir de su creación como Departamento Judicial (1917), ha mantenido en esencia su función primordial del monopolio de la acción penal, Ministerio Público y la investigación de delitos, Policía Judicial (**Ver Cuadro No. 18**).

Como elementos importantes para la seguridad nacional destacan las siguientes características:

- a. Se ha fortalecido y ampliado su función sustantiva en un amplio marco de la seguridad pública. Es un poderoso instrumento del Estado cuya utilización puede tener diferentes causalidades, ya sea para la seguridad política o bien, para la seguridad pública.
- b. Entre 1920 y 1932 sus funciones se ampliaron directamente sobre infracciones a la Ley Electoral y a supervisar bienes eclesiásticos.
- c. En el período presidencial de 1934-1940 se incorporó al narcotráfico como un delito de seguridad pública. Es hasta el período presidencial de 1988-1994 cuando se identifica jurídicamente como un tema de seguridad nacional. La creación del Centro de Planeación para el control de Drogas<sup>88</sup> y la Coordinación General de la Lucha contra el Narcotráfico dan cuenta de ello.
- d. Otros dos períodos importantes en la historia de la PGR se dieron de 1970 a 1976 cuando se fortalece el área de tipificación de delitos por la corrupción de funcionarios públicos. Estas funciones posteriormente se incorporarían a una Secretaría de nueva creación, la de la Contraloría General de la Federación (1982-1983). De 1982 a 1988 se fortalecieron ampliamente las funciones de prevención y procuración de justicia con **sentido social**.

---

<sup>88</sup> Diario Oficial de la Federación, *Decreto por el que se crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas*, México, 26 de Junio de 1992.

- e. Finalmente, en el año de 1992 y en el contexto de la agudización de las confrontaciones entre el Gobierno Federal y las redes de narcotraficantes organizados, se crean dos organismos operativos y de inteligencia al interior de la PGR exclusivamente orientado a combatir el narcotráfico. En 1992 se crea el Centro de Planeación para el Control de Droga, cuyas facultades eran básicamente de carácter informativo y de coordinación, en tanto que en 1993 se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas, con facultades donde se combinan las acciones de información e inteligencia con operativos especializados (Ver Cuadro No. 18).

### **1.3.5 La Secretaría de Relaciones Exteriores.**

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores, desde 1917 ha mantenido la esencia fundamental de su acción: la protección de los intereses y soberanía nacionales desde una perspectiva diplomática y de relaciones de poder internacionales (Ver Cuadro No. 19).

Generalmente esta dependencia ha mantenido este espíritu de protección hacia los intereses nacionales y la soberanía casi en forma unilateral, siendo la diplomacia uno de sus principales instrumentos y de mayor cambio y ajuste.

Es a partir de 1982 cuando a nivel de su reglamentación política interna, se empieza a fundamentar una perspectiva más amplia en su acción. Se da impulso a la idea de fomento y defensa de los intereses nacionales ante los Estados extranjeros y organismos o reuniones internacionales. Asimismo, se abre la posibilidad jurídica de participar a nivel internacional, en los esfuerzos de paz y seguridad mundiales.

Un ligero análisis de la reglamentación interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores de inmediato nos muestra la exclusividad de su objeto de atención: la defensa de la soberanía, pero sin articulación interna alguna.

Hay condiciones implícitas en la necesaria coordinación de las instituciones federales para difundir la soberanía, pero ninguna dependencia de las que hemos revisado plantea el tema de la seguridad nacional incluyendo a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Es hasta 1988, con la creación de la Oficina de la Presidencia de la República cuando se da un enfoque globalizador tanto de la política exterior como de la seguridad nacional.

Hay un intento por organizar horizontalmente política exterior-política interior-política económica-seguridad pública. En la evolución jurídica interna de esta dependencia se visualiza un aislamiento en un trabajo estratégico con otras instituciones federales. Su acción parece descansar en una sobre-utilización de la diplomacia. Hay vacíos que llaman la atención como lo es la inteligencia, en la política exterior para uso de la seguridad nacional.

Sin embargo, tanto la seguridad pública como la soberanía o el interés nacional en forma unilateral, son insuficientes para un análisis de los cambios y contenidos de la seguridad nacional mexicana y conformar un escenario más completo de su situación actual. Ello requiere de otra categoría analítica.

#### **1.4 El Criterio de la Planeación.**

En este trabajo se ha observado que la seguridad nacional mexicana ha avanzado de criterios rígidos y parciales, a un proceso sistemático de reconceptualización de la misma. La flexibilidad y la integralidad parecerían ser los nuevos principios que intentan conformar la concepción de la seguridad mexicana entre 1988 y 1994. Hubo avances pero estos aún no terminan por consolidarse.

Ante el panorama de desarrollo institucional expuesto con anterioridad, el Sistema Nacional de Planeación le otorga un valor adicional a cada componente (soberanía, interés nacional, seguridad política y seguridad pública) del concepto ampliado de seguridad nacional.

El estudio de la evolución institucional de la seguridad nacional quedaría parcializado e insuficiente si se omite la categoría analítica de la planeación del desarrollo. También la planeación, como categoría analítica e instrumento de acción gubernamental, ha tenido una importante evolución. De ser un modesto señalamiento de directrices generales, se ha pasado a una concepción integral racionalizadora del quehacer gubernamental.

México cuenta con un Sistema Nacional de Planeación que funciona como recurso para definir objetivos, propósitos, medios, instrumentos, acciones en el tiempo y en el espacio con el fin de alcanzar los objetivos nacionales que la sociedad nacional ha adoptado como tales. La planeación no es sólo una técnica de elaboración de planes y programas, sino que es, sobre todo, un proceso social que se apoya en la estabilidad política del régimen que la instrumenta.

Este tipo de visión, más integral, es el que le ha dado un valor agregado a la seguridad nacional, tanto en su conformación conceptual, como en la naturaleza de sus contenidos.

El análisis y revisión histórica de la planeación en México y del grado de inclusión de la seguridad nacional o de sus conceptos complementarios, permitirá establecer algunas conclusiones generales para tener una concepción más ampliada de los términos de la seguridad mexicana.

**La historia de la Planeación gubernamental parte desde el Plan Sexenal 1934-1940, hasta el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994.**

#### 1.4.1 Primer Plan Sexenal 1934-1940.

- Representó el primer esfuerzo por tratar de conducir globalmente el desarrollo nacional. Fue un documento político y de sugerencia operativa. El Plan Sexenal 1934-1940 fue elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, constituyéndose en el documento base de campaña del General Lázaro Cárdenas. Posteriormente sirvió de orientación a la acción gubernamental<sup>89</sup>.

La concepción de elaborar un Plan para hacer frente a las necesidades sociales constituyó un factor esencial para la estrategia del desarrollo nacional. Se consideraría el papel del Estado como encargado de integrar, armonizar, instrumentar y operar las acciones políticas necesarias, para dar respuesta a los contenidos esenciales de la Revolución Mexicana.

- Los objetivos centrales del Plan Sexenal estuvieron centrados en el apoyo al campo, en el ámbito social (educación, sanidad y asistencia pública) y en la política petrolera.
- El Plan Sexenal fue básicamente un conjunto de enunciados generales de política económica. La falta de integralidad con las otras áreas de la política gubernamental y de las necesidades sociales podría estar determinada por el proceso de transición hacia el fortalecimiento del Estado.

Las limitaciones del Plan también eran de orden técnico, pues no existía una percepción programática y operativa de los objetivos y las metas que enunciaba el documento. Ello no le quita mérito y valor a la concepción y a la formulación del Plan.

---

<sup>89</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, "Los Primeros intentos de la Planeación en México 1917-1946", de *La Antología de la Planeación en México 1917-1985*, México, Vol. 1, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 191-268.

La relación entre partido y Estado era sumamente estrecha, llegándose a confundir los ámbitos legales y políticos de actuación. Ello se hacía patente por la insuficiente presencia política de la sociedad a través de diferentes partidos políticos. El Partido Nacional Revolucionario era un frente muy amplio que cooptaba a la izquierda y a la derecha. Sólo estaban excluidos los radicalismos de una y otra tendencias. Por lo tanto, el partido agrupaba a las mayorías vía este interesante proceso de inclusión política. El Plan era básicamente del gobierno y se circunscribía principalmente, al ámbito del sector público.

- Desde la perspectiva de la seguridad nacional el Plan no se planteaba en 1934 este concepto, si embargo, destacaba que:
  - **Política Interior.**- Las líneas fundamentales que abarcaba tenían como referente principal el orden, la impartición de justicia, la prevención delictiva (mediante la creación de la policía correspondiente y de instituciones de readaptación) y el control migratorio<sup>90</sup>.
  - **Ejército y Fuerzas Armadas.**- La atención estuvo centrada en la construcción de instalaciones militares (cuarteles, hospitales, centros deportivos y escuelas de tropa), capacitación y organización para la defensa nacional. La igualdad conceptual entre seguridad y defensa nacional queda explícita en el contenido del Plan.

En el V Informe de Gobierno<sup>91</sup> del Presidente Lázaro Cárdenas (1-Sep-1939) señalaba la función política del Ejército Nacional: defensa de las instituciones democráticas, sin desatender sus obligaciones con la ciudadanía.

---

<sup>90</sup> *Ibidem.* p.235.

<sup>91</sup> Secretaría de la Presidencia, "Los Mensajes Políticos", de México a Través de los Informes Presidenciales, Vol. 1, México, Presidencia de la República, 1976, p.236-266.

- **Política Exterior.**- El centro fundamental de atención era el sostenimiento de la soberanía nacional. El Plan proponía, como método de acción para este propósito, la diplomacia y el fomento de las relaciones de amistad con otros países.
- **Actos Relevantes de seguridad nacional.** La expropiación petrolera constituyó un acto de seguridad nacional, a pesar de que no se utilizó el concepto como tal. Desde la perspectiva del gobierno federal, la actitud de las empresas extranjeras, llegaba a grado tal que entrañaba graves peligros "para la vida misma de la nación"<sup>92</sup> (IV Informe de Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, 1º de Septiembre de 1938).

A pesar de que no había un desarrollo conceptual riguroso de la seguridad, la intuición política permitió distinguir las siguientes características:

- **La Concepción.** Cuando el gobierno definió la situación provocada por las compañías petroleras como un peligro para la vida misma de la nación, estaba definiéndose no un asunto de defensa nacional, sino de la seguridad de la nación.

Además de que el gobierno consideró a la riqueza petrolera como un asunto vital para la vida misma del país, también lo consideró un factor "de supremo interés nacional".

- **Los Instrumentos de Acción.** El tipo de definición y concepción de un problema político o económico, cuya naturaleza compete a la seguridad nacional, es determinante para establecer los instrumentos de acción política para contrarrestar o nulificar al riesgo real o potencial. En el caso del asunto petrolero, se optó por

---

<sup>92</sup> *Ibidem.* Vol. 1. p.260.

la instancia jurídico-política de la expropiación. Además hubo medidas complementarias tanto de seguridad física, de política exterior y de política interior para concretar la decisión.

- Las Implicaciones. La expropiación petrolera fue una decisión que se tomó debido a la importancia económica del petróleo en el proyecto de desarrollo y de industrialización del país. No era un asunto complementario, sino vital, esencial. Determinaba la viabilidad y la continuidad económica del país.

Tenía implicaciones para la política interior, pues la instrumentación de la expropiación petrolera requería de elementos administrativos de operación y control para asegurar la eficacia de la medida.

Otra implicación estaba dada en el ámbito de las relaciones internacionales. El problema generó tensiones principalmente entre Inglaterra y México. Pudo hacerse frente tanto a las presiones internas como a las externas debido a la estructura del poder nacional, así como de los instrumentos institucionales correspondientes.

#### 1.4.2 Segundo Plan Sexenal<sup>93</sup> 1940-1946.

- Este plan fue elaborado por el Partido de la Revolución Mexicana. Intentó dar cierta continuidad a los asuntos económicos. La consolidación de la Reforma Agraria continuaba siendo el objetivo fundamental de atención. Asimismo, se amplió la importancia de la actividad industrial, para que ésta fuera el eje fundamental del desarrollo.

---

<sup>93</sup> Antología de la Planeación en México... op.cit., Vol. 1 pp. 273-339.

Quedó implícito en el Plan que el Estado debía proporcionar orden y seguridad, así como intervenir para transformar la estructura y funcionamiento de la sociedad.

- El Plan ratificaba el papel esencial del Estado en el proceso de desarrollo<sup>94</sup>. La orientación y el ordenamiento de las actividades económicas para la formación del capital privado e impulsar el desarrollo y la consolidación del Estado para conducir la política, eran los objetivos implícitos del Estado nacional.
- Los objetivos del Segundo Plan tuvieron coincidencia con el Primero. La cobertura y ordenamiento tuvieron avances. Hubo mayor precisión en las políticas sectoriales, proporcionando mayor importancia en algunos lineamientos sobre planeación, administración e información para toma de decisiones.
- El Presidente de la República, Manuel Avila Camacho (II Informe de Gobierno, 1-Sep-42) apuntó un avance cualitativo respecto del tema de seguridad. Anunció la creación del **CONSEJO SUPREMO DE LA DEFENSA NACIONAL**<sup>95</sup>, que estaría integrado, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por representantes de los sectores campesino, obrero, profesionistas, comerciantes e industriales, a efecto de que el gobierno planeara sus actividades.
  - Dicha propuesta tenía la intención de conjuntar a los factores de poder político y social para establecer un mecanismo de defensa de la nación en la época de la Segunda Guerra Mundial, no sólo en términos militares, sino también económicos, políticos, educativos y sociales.

---

<sup>94</sup> *Ibidem.* p.273.

<sup>95</sup> *México a Través... op.cit.* Vol.2, p. 279.

- El planteamiento discursivo era sumamente importante pero no tuvo consecuencia en la realidad. Probablemente haya sido el planteamiento institucional más relevante que se haya hecho desde esa época a la fecha en términos de seguridad nacional, vinculado al desarrollo social.

La perspectiva presidencial señalaba que el Consejo Supremo serviría para establecer las bases de una acción perdurable para el mejoramiento nacional. La integralidad del concepto quedaba señalada pero no tuvo consecuencia en el esquema operativo institucional

- Desde la perspectiva de la seguridad nacional, el Plan consideraba los siguientes aspectos:

**Política Interior.**- El Segundo Plan priorizaba la función de orden, para mantener el funcionamiento de la organización política y la social. Además de señalar atención a la prevención delictiva y los asuntos migratorios, destaca el señalamiento por reglamentar la actividad electoral.

- Otra innovación relevante desde la perspectiva de seguridad nacional, es la de ejercer acción contra grupos de extranjeros que participaran en la política interior<sup>96</sup>.
- En este sentido, en el IV Informe de Gobierno<sup>97</sup> (1-Sep-1944) del Presidente Manuel Avila Camacho, circunscribía la investigación política y social a "la vigilancia de personas, nacionales y extranjeras" que pudieran ayudar a las naciones con las cuales México estaba en conflicto bélico durante la Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>96</sup> *Antología de la Planeación... op.cit.*, Vol.1 p. 323.

<sup>97</sup> *México a Través de... op.cit.*, Vol. 2. p. 284.

Asimismo el Presidente hacía un importante señalamiento con relación a la investigación política vinculada con la concepción de seguridad nacional de la época, a saber: hubo un proceso de identificación nacional (personas e instalaciones) en las industrias vitales.

**Ejército y Fuerzas Armadas.**- En este aspecto hay importantes señalamientos y factores adicionales. Si bien el aspecto fundamental es el de la defensa de la nación y la estabilidad de las instituciones políticas, hay un particular énfasis en la profesionalización del ejército<sup>98</sup>.

Esto último se llevó a cabo mediante la educación, capacitación, organización y la consecuente creación de las instancias institucionales correspondientes (escuelas, organización del Estado mayor general, reorganización territorial y funcional del ejército y la armada, diseño escalafonario y establecimiento de industrias civiles de materiales utilizados por el ejército).

**Política Exterior.**- El carácter enunciativo del Segundo Plan señalaba como punto fundamental de atención: la defensa de la soberanía, a través de las relaciones de amistad con otros países y la cooperación internacional<sup>99</sup>. No hubo mayor avance en la concepción no obstante la dimensión de la conflagración mundial.

- **Actos Relevantantes de Defensa Nacional.** La declaración de guerra a las potencias del eje por parte de México en 1942 constituyó una decisión exclusiva de Defensa Nacional. Las agresiones hechas a barcos mexicanos por parte de Italia y Japón fundamentaron la decisión de declarar la guerra. La intención fue mantener y respetar las garantías individuales sin menoscabo del espíritu de Defensa Nacional que tenía la decisión.

---

<sup>98</sup> *Antología de la Planeación...*, op.cit., Vol. 2. p. 329.

<sup>99</sup> *Ibidem.* p.321.

**La Concepción.** La naturaleza del problema en 1942 fue esencialmente bélica, por parte de las potencias extranjeras. El gobierno, al catalogar este hecho como tal, lo concibió en el ámbito de la Defensa Nacional, por lo tanto los instrumentos para sustentar esa decisión actuaron en consecuencia.

**Los Instrumentos de Acción.** La política exterior funcionó como un factor importante para ubicar a los países del eje, en el marco de la agresión y de la ilegalidad. Por otra parte, se estableció una abierta alianza con los Estados Unidos. Dada la situación geopolítica de México, sus recursos, sus objetivos nacionales y su importancia en el conflicto, la decisión política se orientó a la declaración de guerra, en alianza con los Estados Unidos de América.

**Las Implicaciones.** La declaración de guerra representó internamente una línea de continuidad en la política de "Unidad Nacional" del gobierno del Presidente Avila Camacho. En lo económico se capitalizó el conflicto para afianzar el modelo sustitutivo de importaciones y continuar con el proceso de industrialización de México.

En el ámbito de la política exterior, sirvió de base para fundamentar decisiones en defensa de la soberanía y para empezar a sensibilizar a la política del Estado en materia de relaciones internacionales, a efecto de no quedar reducido a nivel de relaciones diplomáticas.

#### **Comentarios y Observaciones.**

- Los dos Planes Sexenales constituyeron un catálogo de intenciones y orientaciones generales. La insuficiencia en el desarrollo metodológico y el sistema de información estadístico, limitaron significativamente la operatividad de dichos planes, además de no contar con personal especializado al respecto. No existió el debido instrumental para concretar las orientaciones generales de los planes. El desarrollo institucional estaba aún muy primario.

- El planteamiento de los dos planes revela un paso importante en cuanto a la visión acerca del futuro del país y del papel central que debería jugar el Estado. La debilidad y/o fraccionamiento de la sociedad civil es sustituida por el proceso de consolidación del Estado Nacional.
  
- El concepto de seguridad nacional, desde la perspectiva del Estado, estaba más bien identificada con la defensa nacional y la soberanía. El objetivo fundamental del Estado Mexicano era su consolidación mediante dos grandes estrategias: en el ámbito económico, concretar las demandas sociales más sentidas a partir de la Revolución Mexicana; y, en el orden político interno, para dar viabilidad política a las mismas en un contexto de estabilidad y paz social.
  - La dificultad política y militar para que la fracción triunfante de la Revolución se consolidara, estuvo caracterizada por asonadas militares y traiciones. Es decir, la no institucionalización de la lucha por el poder político. Ello dificultaba enormemente impulsar un proyecto de desarrollo económico en los términos del Consejo Supremo de la Defensa Nacional planteado por el Presidente Avila Camacho.
  
  - En este contexto, los conflictos políticos de la sociedad o contra la élite gobernante, no se planteaban en términos de seguridad política del gobierno sino de seguridad nacional. Los referentes jurídicos eran muy limitados, de tal manera que la valoración de la lucha política por la élite gobernante siempre se interpretó como un asunto de máxima seguridad. La precariedad del desarrollo económico, político y jurídico, daba a los gobernantes amplios criterios de discrecionalidad en su actuación.
  
  - El contexto de la Segunda Guerra Mundial contribuyó a la identidad conceptual entre seguridad y defensa nacionales. Todo tipo de diferencia u oposición al gobierno tenía una identificación en el ámbito del orden político. Este a su vez estaba contemplado desde la perspectiva de la defensa o seguridad nacionales, por lo tanto,

los instrumentos de acción del gobierno eran básicamente disciplinarios.

El proceso de consolidación del Estado nacional y los factores internacionales entre 1938 y 1946, determinaron que la concepción y los contenidos de la seguridad, se identificaran con la Defensa Nacional.

- Un aspecto favorable en la exposición de estos planes, fue el intento por tener una visión de conjunto de la vida económica, política y social de México a través de una política pública nacional. Si bien no hay una concepción integral y coherente, sí fueron señaladas las principales áreas y conjuntos más importantes para el Estado y la sociedad.

Se subraya lo anterior porque a partir de 1947 hasta 1980, los aspectos de relaciones exteriores, gobernación y defensa nacional, ya no aparecerán en los planes de desarrollo económico. El tema pierde importancia en los documentos oficiales, pero estuvo siempre en mente de la élite gobernante. La presencia fue más bien como seguridad política en vez de esta percepción amplia, integral y multidisciplinaria que es la seguridad nacional.

#### 1.4.3 Programa Nacional de Inversiones 1953-58.

- En el sexenio correspondiente a la Presidencia de Miguel Alemán (1946-1952), no hubo una línea de continuidad política a nivel de planeación nacional. No había instrumentos legales que inducieran al respecto. Por lo tanto, quedaba sujeto a la discrecionalidad del Presidente.

Sin embargo, se creó el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas (1947-1952), sentando las bases para una programación de la inversión global y sectorial<sup>100</sup>. Se plantearon los

---

<sup>100</sup> *Ibidem*. Vol. 2. p.649-661.

primeros criterios metodológicos para jerarquizar y evaluar los proyectos de inversión, así como de su repercusión en las variables macroeconómicas.

El Proyecto de Inversiones no tuvo el aval político suficiente y la jerarquía adecuada para dar operatividad a las orientaciones generales de los planes económicos precedentes.

La importancia del gobierno estaba centrada en la industrialización y no necesariamente tenía que pasar por un proceso de racionalidad económica o de planeación global.

- Es bajo la Presidencia de Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958) cuando se instala el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958, dependiendo directamente del Presidente de la República. A diferencia de su antecesor inmediato, Adolfo Ruiz Cortínez determinó que las Secretarías de Hacienda y Economía, elaboraran un Plan de Inversiones para todo el período presidencial.

Desde la perspectiva económica, el programa constituyó un avance metodológico relevante con relación a los dos Planes Nacionales anteriores y el Proyecto de Inversiones.

Se recurrió a la utilización del esquema de cuentas nacionales, señalando cuantitativamente el manejo de las variables, así como algunas perspectivas de acción para la economía.

- Los objetivos centrales, eran más amplios en términos económicos, a los contenidos en los planes anteriores. Sin embargo, los programas eran más reducidos en relación al conjunto global de actividades y retos de la economía, la sociedad y la política.

Destacaban los siguientes objetivos: mejorar el nivel de vida de la población, importantes tasas de crecimiento económico, estabilidad en precios, financiamiento de la inversión sin recurrir al déficit y canalizar recursos hacia los sectores con mayores problemas económicos.

- El Programa Nacional de Inversiones, si bien constituyó un avance relevante en términos de la planeación y la programación económica, no sucedió lo mismo en relación a la perspectiva global de la planeación económica y social.

La racionalidad administrativa y económica queda centrada en los programas de Inversión y en los recursos financieros necesarios para llevarlos a cabo.

Los aspectos que se refieren a la política exterior, política interior y defensa nacional, no son considerados como estrategia general, dadas las prioridades económicas.

- La principal atención y las mayores inversiones del Programa Nacional estuvieron contradas en industrias de transformación, energía eléctrica, petróleo, y en menor grado, la agricultura.
  - La tasa del crecimiento del PIB (1953-1958) fue del 5.8% promedio anual. En términos de distribución del ingreso poca fue la variación pues en 1952 hubo 33.4% del Ingreso Nacional y el 32% en 1958.
  - El esquema de financiamiento de la inversión rebasó lo deseado y lo estimado. Tanto el financiamiento interno como el externo en 1958 representaban el 41% de la inversión pública federal, frente al 18% que hubo en 1953. La deuda exterior creció del 3.7% del PIB en 1953, al 6.6% en 1958.

En la perspectiva de la planeación económica y social, los asuntos referidos a la seguridad nacional se pospondrían hasta el Plan Global de Desarrollo de 1980, siendo Presidente José López Portillo (1976-1982).

#### **1.4.4 Plan de Acción Inmediata 1962-1964.**

- Este Plan respondió básicamente a la necesidad de fundamentar un programa para obtener crédito externo. Se llevó a cabo en los últimos dos años del período presidencial de Adolfo López Mateos (1958-1964).

El Plan era básicamente de naturaleza económica, cuyo propósito esencial era el de promover y acelerar el crecimiento económico que se había venido presentando en los 20 años anteriores.

El Plan establecía metas cuantitativas a nivel de crecimiento demográfico (3.1% anual), inversión (18.4%), producto interno bruto (tasa media anual del 5%) y montos de financiamiento interno (25% por ingresos fiscales y 25% provenientes de recursos de los organismos descentralizados y empresas del Estado) y externo (del 50% del total de la inversión del sector público).

- La política, en materia de seguridad nacional o significados equivalentes, estuvo ausente en un plan netamente económico<sup>101</sup>. La preocupación central residía en la estabilidad política donde el PRI y la Presidencia de la República jugaron un papel fundamental. La seguridad nacional implícitamente era identificada con la seguridad política del gobierno. La identidad entre partido y gobierno se trasladó a otra de carácter conceptual de la seguridad. Fue funcional y quizás sin muchos problemas en tanto la pluralidad política mexicana aún no se expresaba y demandaba mayor espacio político. La pluralidad y la apertura del sistema mexicano son factores que afectaron no sólo la relación gobierno-partido mayoritario sino la necesaria profesionalización y tipificación de la seguridad.

---

<sup>101</sup> *Antología de la Planeación ...*, op. cit., Tomo III, p.23-31.

#### 1.4.5 Programa de Desarrollo Económico y Social de México. (1966-1970).

- Este programa también fue de naturaleza profundamente económica. Este programa se realizó dentro del período presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Se percibe en él, la búsqueda de una programación del desarrollo más sistemática.

Los propósitos que persiguieron fueron incrementar el PIB (6.5% por año), acelerar la industrialización, atenuar los desequilibrios en el crecimiento económico y una mayor incidencia en áreas de tipo social (consideradas como de alta prioridad) como la educación, seguridad y bienestar social. Sin embargo, la estrategia de financiamiento dependía cada vez más del crédito externo, lo que posteriormente vulneraría la capacidad de decisión del gobierno mexicano en materia de política de desarrollo<sup>102</sup>.

#### 1.4.6 Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976.

- Este programa se llevó a cabo durante el sexenio de 1970-1976, siendo Presidente Luis Echeverría Álvarez. El programa también consideraba objetivos básicamente económicos y sociales. Descansaba bajo el principio de que la inversión pública era uno de los instrumentos más eficaces con que contaba el gobierno para alentar y encauzar el desarrollo económico.

Tuvo una amplia participación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal para impulsar las más diversas actividades económicas y de infraestructura.

---

<sup>102</sup> *Ibidem.* p.233-247.

El avance metodológico y programático estuvo en la elaboración de los programas sectoriales, a saber: Industrial, Bienestar Social, Transportes y Comunicaciones, Fomento Agropecuario y Pesquero, Programas Especiales, Programas Regionales y Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, entre los más importantes<sup>103</sup>.

#### **1.4.7 Plan Básico de Gobierno 1976-1982.**

- Este documento fue hecho (de abril a septiembre de 1975) por el Partido Revolucionario Institucional durante el mandato presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). Si bien era un documento de tipo político-partidista, no necesariamente programático para medir avances y metas, constituyó un punto de referencia para orientar la acción gubernamental.

Un elemento de avance en la integración de este plan fue su carácter plural y la tendencia hacia la integralidad. Se hablaba no solamente de asuntos económicos y sociales, sino también de principios de filosofía política, incorporándose un pequeño apartado a las fuerzas armadas. Sin embargo, no tuvo una consecuencia en el ejercicio administrativo<sup>104</sup>.

La referencia a las fuerzas armadas, se da en un sentido para mejorar su organización y profesionalización. No hay planteamientos estratégicos o de seguridad nacional. En términos del ejercicio del poder, el Plan Básico no fue considerado rector de la política gubernamental.

---

<sup>103</sup> *ibidem.*, Tomo 6. p.9-82.

<sup>104</sup> *ibidem.*, Tomo 6. p.9-192.

#### **1.4.8 Plan Global de Desarrollo 1980-1982**

Este Plan constituye un parteaguas programático y globalizador de la estrategia de desarrollo seguida por el país desde el primer Plan Sexenal (1934-1940). El Plan no es solamente de naturaleza económica; tiene importantes agregados de tipo político, de fundamentación filosófico-política y de lo que constituyó el Sistema Nacional de Planeación para racionalizar recursos, estrategias y tiempos para el logro de los objetivos de desarrollo.

El Plan es globalizador, dado que abarca principios generales de las principales áreas de la política, la economía y los sectores sociales. Constituyó el primer antecedente documental-programático con carácter legal, en donde se visualiza a la seguridad nacional.

De los 16 capítulos que comprendió el Plan<sup>105</sup>, el que corresponde al sexto, se refiere a "Bases Políticas y de Justicia" en cuyo tercer apartado está el referente a "seguridad nacional". Si bien en el diseño general del Plan, la seguridad nacional no aparece como concepto articulador de la estrategia de desarrollo, la novedad consiste en su incorporación a un documento de tal relevancia técnico-política.

- Un importante avance está en su carácter integrador de las funciones gubernamentales en un sentido horizontal. Es decir, el desarrollo no se visualiza únicamente desde una perspectiva sectorial, vertical, sino que se incorpora la relación de lo vertical con los otros sectores en forma horizontal. Así, se intenta establecer la relación entre estrategia socio-económica de desarrollo y los aspectos políticos, administrativos y de justicia en los que se apoya el Estado para hacer viable el proyecto nacional.

---

<sup>105</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, 1980, p.111-143.

- A la Política Interior se le identifica con el funcionamiento de la estructura institucional de la nación; la seguridad pública y el orden social; sociedad participativa; legalidad de los procesos electorales; vigencia del pacto federal y del orden jurídico; fortalecimiento del poder legislativo y el poder judicial; garantizar los derechos individuales; una comunicación social libre y fluida; y finalmente, la política de población.

En el Plan, en el ámbito civil, la seguridad nacional es ubicada dentro del marco de la seguridad pública y las garantías de las libertades ciudadanas, y en su caso, del Ministerio Público<sup>106</sup>.

- Destaca el intento de vincular la política exterior de México a un contexto político, económico y cultural internacional para que impulse el logro de los objetivos nacionales de desarrollo. Se pueden observar indicios de posible vinculación entre política interior, política económica y política exterior. Se apunta que este enfoque no es considerado dentro del ámbito de la seguridad nacional, sino de política exterior y soberanía.
- La connotación de seguridad nacional en el apartado específico<sup>107</sup> está directamente relacionada con una nueva concepción del papel de las Fuerzas Armadas. Por primera vez se establece en un documento programático oficial, que no solamente participan en funciones de Defensa de la soberanía y de las instituciones nacionales, sino también en funciones estrechamente ligadas al desarrollo del país.
- La relación de las Fuerzas Armadas en el Plan, consiste en apoyar a las instituciones civiles para el logro de los objetivos económicos y sociales propuestos. Específicamente se les señala un importante papel en la defensa de los recursos petroleros, minerales y pesqueros. Se manifiesta

---

<sup>106</sup> *Ibidem.* p.117.

<sup>107</sup> *Ibidem.*, p.132-138.

la intención de integrar funcionalmente la estructura de las Fuerzas Armadas a los procesos económicos, a efecto de dar garantías a los abastos necesarios para garantizar la soberanía de la nación.

#### 1.4.9 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

En este Plan hubo cierta continuidad metodológica aún cuando los contenidos, el ordenamiento y la cobertura cambiaron sustantivamente. Se mantiene el principio globalizador y el carácter programático de las metas a alcanzar.

De los 10 capítulos que comprendió el Plan<sup>108</sup>, el segundo, referente a "La Política del Estado Mexicano", abarcó cinco apartados, siendo el tercero: "Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional". Hubo una rejerarquización del concepto, ubicándose en la parte doctrinaria y de principios estratégicos.

En el subcapítulo "Gobierno", es donde se hace la mayor aportación conceptual a la seguridad nacional. Las principales características fueron:

- La idea de Seguridad se fundamenta en la práctica reiterada del Derecho y con una vinculación en la cooperación internacional. Deja de estar considerada en primera instancia como un asunto de seguridad pública y/o de Ministerio Público, como en planes anteriores.
- Considera a la Nación como una totalidad de proyectos, aparato productivo, modelo de desarrollo e instituciones. La formulación de la política integral de seguridad nacional se hará desde una perspectiva del proyecto nacional y de las consideraciones entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales.

---

<sup>108</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, 1983. pp. 58-63.

- La seguridad nacional tiene que ver con la protección de los valores fundamentales de México, la integridad de la población y del territorio, el Estado de Derecho, el sistema de convivencia y las instituciones.
- La renovación jurídica, la justicia social, el fortalecimiento institucional y la capacidad económica, son consecuencias y causas de la seguridad.
- "...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"<sup>100</sup>.

Son muy importantes estos avances, lo cual refleja la importancia del tema para fortalecer a la nación y a la acción gubernamental. Sin embargo, el Plan aún no logra una integración conceptual y operativa en las áreas civil y militar de la seguridad nacional. En el apartado tres, correspondiente a "Fuerzas Armadas y Seguridad Nacional", se define el papel complementario de las Fuerzas Armadas dentro del desarrollo nacional, además de su función sustantiva de defender la integridad territorial, la independencia y la soberanía.

#### **1.4.10 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.**

Este Plan presentó una cierta continuidad con respecto a los dos Planes inmediatos anteriores. Hay variaciones en la forma de enfocar los problemas y en la jerarquía temática, pero persiste la idea global, racionalizadora de fortalecer la acción estatal a través de la conjugación integrada de los diferentes componentes de la Administración Pública.

De los 7 capítulos que comprendió el Plan, el tercero correspondió a la "Soberanía, seguridad nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior". El lugar que ocupa nuestro objeto de estudio es de naturaleza estratégica, rectora y de filosofía política.

---

<sup>100</sup> *Ibidem.*, p.61.

Existe una visión común de que la soberanía, la seguridad nacional y los intereses nacionales, son conceptos rectores y determinantes de conceptos e instrumentos de menor jerarquía programática.

En este Plan existió una revaloración conceptual relevante al ubicar a la seguridad nacional dentro de la estructura general de la estrategia de desarrollo. El desagregado de ese tercer capítulo definió dos ámbitos de la política en materia de seguridad nacional: política exterior, identificado con soberanía; y fuerzas armadas, identificado con la defensa nacional.

El avance conceptual y programático radicó en establecer y reordenar el criterio civil y el militar de la seguridad nacional. Por omisión en el Plan, se podría afirmar que las implicaciones de la política interior (derechos humanos, procesos electorales, medios de comunicación y todo el espacio de libertades) y la procuración de justicia, están en el ámbito de la seguridad política y de la seguridad pública.

Otro elemento de aportación de este Plan fue su referencia a la seguridad global, que incluye aspectos de defensa y de equilibrio económico internacional. En el Plan se visualiza el intento de desligar a la seguridad nacional del ámbito de la seguridad pública y la seguridad política, para ubicarla en un plano más estratégico, en un nivel macropolítico.

## 2. Comentarios Respecto de la Evolución de las Instituciones de Seguridad.

- La seguridad nacional mexicana ha sido un concepto en busca de significado. Su confusión y/o traslape conceptual ha provocado la utilización de decisiones e instrumentos del Poder Nacional de consecuencias negativas a lo deseado, o bien, ha impedido que el país pueda proyectarse a niveles superiores de desarrollo.

La seguridad nacional es un concepto que requiere de construcción periódica, aún cuando se actúe bajo ciertos parámetros y con ciertos paradigmas en un tiempo y condiciones determinadas. No hay concepto único y definitivo. La aproximación histórica a la evolución de la seguridad nacional mexicana nos da cuenta de ello.

- En su dimensión conceptual y operativa la seguridad nacional requiere permanente modernización, entendiéndola por ésta, un proceso de crítica sobre sus contenidos, medios, métodos y recursos para la consecución de los objetivos nacionales. La crítica es el rasgo distintivo de la modernización y es a la vez, un método de investigación, de creación y de acción.
- La evolución conceptual actual de la seguridad nacional mexicana en los planes de desarrollo federales tiende hacia un concepto integral, multidisciplinario y multidimensional orientado a diseñar la gran estrategia orientada al logro de los objetivos que la sociedad y el Estado han adoptado en el proyecto nacional.

La concepción lograda hasta hoy no es un proceso agotado. Es un concepto inserto en la modernización; no es suficiente, pero sí un principio. No hay criterios definitivos para definir y construir la seguridad nacional en una política de la nación y del Estado. La renovación periódica de sus contenidos y composición instrumental, serán resultado del estudio sistemático del presente como una síntesis del pasado y del futuro.

Ello requiere mayor participación, tanto de la sociedad y grupos civiles, de los medios de comunicación, de una activa presencia de las diferentes representaciones políticas y del Poder Legislativo. Es necesaria y fundamental la construcción de la concepción de la seguridad nacional a través de la intensa participación social y política.

- De manera general, podría señalarse que de 1940 a 1980 hubo un amplio espectro de conceptos que, implícita o explícitamente, se refirieron a la seguridad nacional, o que tenían relación con las "esencias de la nación". Así fueron utilizados en diversas etapas del desarrollo histórico de México: defensa nacional, soberanía, interés nacional, seguridad política, seguridad pública y/o seguridad nacional.

Como se vio con anterioridad ninguna de estas categorías conceptuales integró y articuló su acción con el concepto de desarrollo. El criterio multidisciplinario, multidimensional y de integralidad de la seguridad nacional mexicana está en vías de consolidación, considerando el importante avance a nivel programático a partir de 1980.

Esta insuficiencia teórico-metodológica y operativa tampoco articulaba los principios de libertad, justicia, democracia y derechos humanos. La seguridad nacional fue contemplada como un fin en diversas ocasiones. Hoy es considerada como un principio y como un método para garantizar las condiciones de viabilidad y existencia de nación y de su proyecto.

- La evolución de las instituciones de seguridad refleja un vacío jurídico en la materia; por lo tanto los métodos e instrumentos de la seguridad tienen un amplio margen de discrecionalidad. El vacío jurídico no sólo tiene relación con una ley reglamentaria especializada en la materia sino en las diferentes fases y etapas de la acción institucional.
- También se observa una preocupación y atención creciente en el tema por parte de las instituciones de seguridad. Cada vez cobra mayor relevancia el punto, lo cual es importante pero insuficiente. No se observó alguna línea de investigación para profundizar y asesorar a los órganos staff y a los tomadores de decisión. No se ha creado y legislado respecto a la función de un staff de alto nivel que profundice y profesionalice la acción institucional en materia de seguridad.

- Ausencia de un cuerpo doctrinario que construya la filosofía política institucional de la seguridad.
- Pérdida de la clase política que acumuló experiencias y vicios en la práctica institucional de las funciones de seguridad, con graves consecuencias para el contexto de la seguridad pública.
- Como resultado del proceso de transformación política mundial, el Estado mexicano no sólo ha efectuado reformas para adecuarse a los retos y la dinámica internacional, sino también para incentivar desde el exterior el desarrollo interno. Hay intentos por articular la política exterior y la política interior, cuyo propósito es el logro de los objetivos nacionales en las mejores condiciones de tiempo y de oportunidad en la utilización de los factores de Poder Nacional. Sin embargo, es muy difícil aún la consolidación institucional debido a la ausencia de profesionalismo, la sobrepoliticización del tema y que ha sido objeto de uso particular de camarillas.

El gobierno federal gradualmente ha ido separando acciones políticas de la oposición, identificados como "atentados" contra la seguridad nacional. La nueva pluralidad política presiona de tal manera que es imposible mantenerse en el sistema político creado en 1929. La ampliación de espacios políticos ha cambiado los mecanismos y referentes de la seguridad en general. Para ello el sistema político se ha abierto a un esquema de partidos políticos para dar cabida a las más diversas manifestaciones en un marco de libertad y democracia. Este proceso está en perfeccionamiento y ajuste permanente dada la fuerte tradición de vincular lucha política con seguridad de la nación. Actualmente la composición y el sentido son diferentes, se tiende hacia la seguridad nacional en forma integral, articulada al desarrollo social.

La transformación del Estado mexicano y de su política interior como parte de la seguridad nacional, apuntan hacia una perspectiva de mayor

libertad y garantías a la pluralidad política que prevalece en la sociedad mexicana. La oposición política al gobierno ya no es identificada como un problema de seguridad nacional, sino como parte de un proceso natural que entraña la democracia: el consenso y el conflicto. Democracia y seguridad nacional son temas centrales en el cambio institucional de México. A medida que el sistema político se ha abierto a una democratización de mayor amplitud y calidad, en esa misma medida el concepto de seguridad tiene que departamentalizarse, dividirse, complementarse y especificarse. No es posible continuar con una imprecisión conceptual y operativa so pena de caer en penosos errores y vulnerar la seguridad nacional. La democratización por la que atraviesa el país es la oportunidad para construir un sistema de seguridad profesional y acorde con un Estado de Derecho moderno y plural.

### **CAPÍTULO III. CHIAPAS Y LA NECESIDAD DE RECONSTRUCCIÓN DE LA SEGURIDAD MEXICANA.**

#### **Introducción.**

A partir del 1° de Enero de 1994, los cambios y ajustes al conjunto institucional que integran el sistema de seguridad en México y las precisiones conceptuales que iban dando cuenta los documentos rectores de la planeación nacional, tuvieron un serio impacto en cuanto a la efectividad del sistema.

El movimiento guerrillero iniciado a principios de 1994 y el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República el 23 de marzo de ese mismo año, son dos hechos que constituyen un parteaguas en los estudios y análisis en la evolución del sistema político y de la seguridad nacional.

La dinámica del cambio social mexicano, la globalización de los asuntos económicos y el cambio en la correlación de fuerzas a nivel internacional nos sitúan en una verdadera exigencia respecto de la necesidad de hacer efectivo el sistema de seguridad nacional mexicano. Esos hechos son un llamado de atención para acelerar y maximizar la calidad del servicio.

La guerrilla iniciada en Chiapas en enero de 1994 estaba dando cuenta de la insuficiencia del sistema político para procesar el conflicto social y de las precariedades de las instituciones encargadas de la seguridad de la nación.

A las reflexiones elaboradas en el capítulo anterior habrá que agregarles algunos elementos que nos permitan visualizar insuficiencias y posibilidades de superarlas a partir del análisis del movimiento guerrillero en Chiapas.

### **1. Planteamiento General del Movimiento Armado en Chiapas y Algunas Consideraciones Políticas.**

Los sucesos violentos del 1° de enero de 1994 en Chiapas, se caracterizaron por la sorpresiva toma del Palacio Municipal de San Cristóbal de las Casas por parte de un grupo armado denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Lo sorpresivo, rápido y efectivo de su ataque estuvo acompañado de una importante presencia en estos hechos de los medios de comunicación internacional. Escenas únicas fueron transmitidas por agencias noticiosas norteamericanas, CNN y CBS. México, de esta forma, ocupó los principales espacios de los noticieros televisados en el mundo.

Simultáneamente al ataque de tres municipios más además del de San Cristóbal de las Casas (Las Margaritas, Ocosingo y Altamirano), el EZLN emitió una declaración de guerra, nombrada "Declaración de la Selva Lacandona", cuyas características principales fueron:

- Rechazo a continuar en las condiciones de pobreza extrema y además, sin libertad, ni independencia, ni paz, ni justicia, entre otras carencias.
- Tipifica al régimen como a una "dictadura de más de 70 años encabezada por una camarilla de traidores que representan a los grupos más conservadores y vende-patrias".
- Se argumenta que han intentado todo a través de la legalidad sin obtener resultados.
- La declaración de guerra la dirigen contra el Ejército Federal Mexicano, y piden a los "otros Poderes de la Nación se aboquen a restaurar la legalidad y la estabilidad de la nación deponiendo al dictador" (en alusión al Presidente Carlos Salinas de Gortari).
- Dicen estar sujetos a las Leyes sobre la Guerra de la Convención de Ginebra (1949) identificando al EZLN como fuerza beligerante.

- La declaración de guerra abarca las siguientes órdenes: "Avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano..."; "Iniciar juicios sumarios contra los soldados del ejército federal mexicano y la policía política...", entre otros.
- La guerra que está declarando es una medida última pero justa, para ello demandan apoyo al plan del pueblo de México "que lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz...".

También el día 1° de enero, uno de los representantes del EZLN, el Sub-Comandante Marcos, agregó los siguientes puntos a la declaración de guerra:

- El EZLN decidió levantarse en armas como respuesta a la entrada en vigor del TLC.
- Decidieron tomar los municipios antes señalados porque no hay condiciones para unas elecciones libres y democráticas.
- Hacen un llamado para que se deponga al gobierno de Carlos Salinas y a su gabinete. En su lugar, piden que se instaure un gobierno de transición formado por personalidades y partidos políticos, para que convoque a elecciones en igualdad de circunstancias para todos los partidos. "Hay falta de libertad y democracia; no pedimos que se ponga un gobierno nuestro, sino que sea uno de transición, con actores más equilibrados y que éste convoque a elecciones...".

## **2. La Estabilidad del Sistema Político Mexicano.**

Probablemente desde 1929 a la fecha, el sistema político en México no había presentado un riesgo tan severo para su estabilidad, su legitimidad y la viabilidad del proyecto histórico producto de la Revolución de 1910.

Las reglas del juego político, escritas y no escritas, que definieron Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, consolidadas posteriormente por Lázaro Cárdenas, se encuentran severamente amenazadas en relación a su eficiencia para dar garantías de estabilidad y continuidad al proyecto social, así como consenso en relación al cambio pacífico en los puestos claves de la política nacional, destacándose el de la Presidencia de la República.

La estabilidad que generó el actual sistema político, así como los mecanismos no violentos para dirimir controversias, habían sido quizás los más altos valores y activos políticos con los cuales contó el sistema. Actualmente está en duda la eficiencia de dichos mecanismos dado el nivel de resurgimiento de la violencia política.

Los síntomas de inestabilidad política e ingobernabilidad que se observaron en los Altos de Chiapas, están manifestando una atonía en el esquema de estabilidad del sistema político mexicano que funcionó alrededor de los últimos 65 años.

Los sucesos de Chiapas mostraron que los logros de la política económica en 1993 no necesariamente se reflejaba en el éxito de la política social, y que el relativo éxito de ambas no necesariamente se reflejó en un mejor y más estable sistema político.

Tan esto no es así, que los retos de la política en México a partir del 1° de enero de 1994, ya no sólo residían en la transformación democrática y la credibilidad de los procesos electorales. Se tuvo que anteponer el de la estabilidad y evitar que se propagara la violencia política no obstante el éxito obtenido a nivel económico.

**Un factor a considerar en los sucesos en Chiapas es poner en evidencia la afirmación de que la estabilidad política sería el resultado natural de un buen funcionamiento de la economía, con un crecimiento del PIB razonable (2%),**

reducción de la inflación (13%), superávit financiero, reservas en el Banco de México (27 mil millones de dls.), entre otros. Sin embargo, el desarrollo económico no necesariamente promueve la estabilidad política. La estabilidad está integrada y solidificada por componentes de tipo político, consensos, acuerdos y esperanzas en un futuro mejor. Este componente no lo da la política económica, pero sí la política-política.

Los sucesos de Chiapas obligan a pensar en el por qué de éstos, dado su impacto en la estabilidad política y la seguridad nacional. Sin intentar responder de inmediato a la pregunta, quizá se podrían dar algunos de los elementos que ayudarían a encontrar las posibles respuestas.

Probablemente el más obvio y superficial resida en los desajustes de la modernización. Mientras que la política económica cumplió cabalmente un riguroso programa de ajuste de 1988 a 1994, que provocó no sólo la firma del TLC sino el ingreso a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico; la política social careció de suficiente sensibilidad y oficio político para fortalecer el proceso de institucionalización que se había desarrollado desde 1929.

Quizás donde encontramos el mayor desajuste en materia de modernización es en la política-política. Mientras que en la política económica se visualizan rangos de racionalidad, en la política-política no se observa dicho criterio. Por el contrario, ha prevalecido un criterio más bien voluntarista que de Estado.

La fundamentación empírica de lo anterior lo podemos encontrar en el aislamiento y desarticulación del poder institucional de la Secretaría de Gobernación fundamentalmente. Sin embargo, la conducción de la política interior estuvo muy por debajo de los niveles que alcanzó la política económica y la política social, tanto en el diseño como en su operación.

El problema fundamental para México después de la promulgación de la Constitución de 1917 fue crear un orden público legítimo que diera márgenes

para impulsar el programa económico y social de la Revolución Mexicana. Es a partir de 1929<sup>110</sup> cuando el sistema mexicano deja establecidas las bases para garantizar la estabilidad política y el orden público: a) la no reelección en la Presidencia de la República; y b) el derecho del Presidente en turno para nominar a su sucesor a través del partido en el poder, proceso consolidado a partir del Presidente Lázaro Cárdenas.

De 1940 a 1980 México experimentó un período de crecimiento económico, junto con una estabilidad y orden público de amplio reconocimiento dentro y fuera del país, excepción hecha al movimiento estudiantil de 1968, el movimiento médico de 1964 y el ferrocarrilero en 1958. El sistema político mexicano creó una fortaleza en sus organizaciones y procedimientos políticos. Su problema no era de orden, sino de márgenes de libertad y mayor apertura democrática.

En el período de 1980 a 1990 prevalece una severa política económica en materia de restricción del gasto afectando significativamente la política salarial, de empleo y el margen de maniobra de la política social. Lo importante era corregir el estado deficitario de la economía para estar en mejores condiciones de atender a las necesidades de la modernización económica y las rezagadas demandas sociales. Durante este período de severo ajuste económico el sistema mexicano recurrió a su importante capital político: la estabilidad y el orden para permitir la reorientación de la economía.

desfase que parece tener el sistema mexicano está en el alcance y profundidad de la modernización económica y casi con una completa desarticulación y/o coordinación con la política-política. Parece que en esta última se apostó a dos asuntos: ampliar el régimen de libertades y mejorar las condiciones de la competencia electoral. Hubo, de hecho, tres reformas

---

<sup>110</sup> Siendo Presidente Plutarco Elías Calles, el 24 de enero de 1928 se modifica el Art. 83 de la Constitución ampliándose el período presidencial de 4 a 6 años y la no re-elección quedó limitada al período inmediato. En 1933, siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez, se modifican varios Artículos Constitucionales destacándose el 83 en donde el período sexenal sería irrelectivo para el Presidente de la República.

electorales en 5 años, una en 1989-90, otra en 1993 y los ajustes en 1994 derivados de los Acuerdos para la Paz, la Justicia y la Democracia que firmaron ocho candidatos presidenciales de otros tantos partidos políticos.

En la perspectiva actual parece ser que las reformas electorales tuvieron como fin legitimar el triunfo del Presidente Salinas ante los ex-priistas en el PRD, más que ampliar la base de representación política para la izquierda y sobre todo a su vertiente radical. Mientras que el sistema mexicano empezaba a dar avances significativos en materia de credibilidad y legitimación para los comicios de 1994, el surgimiento del conflicto armado en Chiapas viene a mostrar un problema: el sistema de partidos no ha tenido la representación política de grupos de izquierda centrista y radical, dado que ambas fueron desplazadas en el seno del PRD por los ex-priistas.

Una parte de los esfuerzos de la política interior en la administración de 1988-1994, estuvieron encaminados a combatir acciones del PRD. Una parte de la política de Estado en lo referente a la política interior, parece no haberse centrado en objetivos institucionales, sino en enfrentar a personalidades del PRD e intelectuales afines.

La intransigencia del PRD se combinó con una política gubernamental de la cual no se derivó una política integradora, inclusiva, sino más bien, de carácter excluyente y poco flexible.

Esta apreciación de orden general es de consideración pues la instrumentación de una parte del sistema de seguridad nacional, degradó sus objetivos, principios y políticas de acción para centrarse en los "enemigos" políticos: el PRD y sus líderes.

La sustitución de la categoría de seguridad nacional por una categoría inferior, referida a la seguridad política del régimen y centrándose casi en exclusiva en el PRD, dejó de lado los importantes retos, previsiones y operaciones de una

política de estado (no de personas) referidas a la seguridad política del gobierno y a la seguridad de la nación.

Esta percepción política de la operación de la seguridad nacional<sup>111</sup> tuvo consecuencias negativas para el sistema mexicano, al descuidar o relegar la integración, abandonar los sistemas de planeación estratégica de inteligencia civil, los sistemas de profesionalización, el intercambio e innovación tecnológica dentro y fuera del país, sistemas de contra-inteligencia, sistemas de protección física e institucional, entre otros.

Se llegó a ridículos de "espíar" al PAN en 1992 en Michoacán y Guanajuato. Nada más ajeno a sistemas altamente profesionales de seguridad nacional el querer espíar una reunión de un partido político. Falla en el sistema de inteligencia para definir que tipo de instrumento operativo utilizar ante una determinada acción política.

La modernización económica implicó la multiplicación y diversificación de las fuerzas políticas y sociales en la sociedad. El gobierno fue altamente sensible y atento a los grupos y sectores con mayor activismo político. Tal es el caso de los grupos financieros y bursátiles que lograron constituirse como un sector estratégico en sus vínculos con el Estado. Sin embargo, todos aquéllos que no presentaron reacciones al respecto fueron relegados a papeles secundarios. Tal es el caso de los grupos indígenas y campesinos en condiciones de pobreza extrema ante las modificaciones al Art. 27 de la Constitución.

Lo que parece cambiar la correlación de fuerzas políticas y sociales con los grupos campesinos e indígenas es que la modernización económica rompe con la comunidad política tradicional. El corporativismo del PRI es duramente atacado y cuestionado dentro y fuera de la organización partidista. Sin

---

<sup>111</sup> Consideramos adecuada la percepción global de la Seguridad Nacional que aparece en el Plan Global de Desarrollo 1988-1994, pero no así la integración y operación dentro de la Secretaría de Gobernación ni de las funciones discrecionales de la Oficina de la Presidencia.

embargo, el corporativismo tradicional cumplía un papel de cohesión e integración en organizaciones sociales para constituir una comunidad política.

Cuando coinciden modernización económica, descorporativización y ciudadanización del PRI, se presenta un vacío. Los indígenas tenían ante sí un orfandad institucional y la perspectiva fría e ininteligible del mercado. El déficit entre modernización económica y no modernización política, da como resultado la inestabilidad y el desorden. Ya no hay consensos, no hay trabajo comunitario político dentro del PRI ni en ningún otro partido político; no hay legitimidad ni creencia en la autoridad política, aunado a esquemas de corrupción pública e ineficiencia administrativa.

Todos estos factores de tipo político-culturales combinados o coincidentes con la pobreza extrema más la crisis institucional en el diseño y operación de la política interior del gobierno federal, podrían darnos algunas pistas sobre las posibles causales de los sucesos violentos que aparecieron en Chiapas a partir del 1° de enero.

Si consideramos que la institucionalización "es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos"<sup>112</sup>, podríamos afirmar que cuando menos un grupo de chiapanecos rechaza la institucionalización que promueve el gobierno a través de sus programas económicos, programas sociales, e inclusive, el del PRI<sup>113</sup> y de los partidos políticos. Las fuerzas reales de poder a nivel micro quedan desplazadas del programa de reforma económica. En este punto hay dos hechos que resaltar: primero, se está construyendo un nuevo orden en los procedimientos políticos desechando por definición la estructura tradicional de poder; y segundo, no fue creado algún sistema de cohesión político-social alternativo.

---

<sup>112</sup> P. Huntington, Samuel, *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Argentina, Paidós, 1990. p.23.

<sup>113</sup> Es importante señalar que la entrevista que el "Mayor Mario" da a los periódicos *La Jornada*, *El Financiero*, *Le Monde* y *El País*. (domingo 15 de enero) apunta que sus padres "fueron priistas de toda la vida", pero que ya estaban cansados de promesas. No creían en ninguna promesa más.

Al parecer las únicas fuerzas que aprovecharon el espacio vacío son los sectores con mayor sensibilidad social en regiones de pobreza extrema, a saber: la iglesia y los maestros. Estos dos grupos son los nuevos ejes de la articulación institucional y cohesión social que rechazan el viejo orden y que están promoviendo nuevas condiciones y bases de organización y procedimiento políticos.

### **3. Posibles Causas Estructurales. Debilitamiento Institucional ante la Modernización Económica.**

Ante una reforma de Estado como la que planteó el Ejecutivo Federal (1988-94) para modificar no sólo la organización y funcionamiento de su aparato administrativo, sino la revisión de importantes temas, hubo de alguna manera distanciamiento o bien, falta de coordinación con la Secretaría de Gobernación. El sistema de inteligencia no funcionó para el importante cambio estructural que se estaba dando en las relaciones Estado y sociedad. Probablemente, no funcionó, no por un problema de eficiencia operativa, sino por insuficiencias para procesar demandas políticas y sociales, así como falta de articulación en los procesos políticos fundamentales que la administración pública estaba llevando a cabo para cambiar algunos aspectos básicos de las relaciones Estado y sociedad.

Algunos de los temas centrales en el proceso de reforma del Estado y que pueden ser elementos importantes para considerarlos dentro de las causalidades para el surgimiento del movimiento guerrillero en Chiapas.

- **El TLC** constituyó una unidad política fundamental, no sólo por su carácter económico, sino por las implicaciones político-estratégicas de México ante EU y Canadá.
- **Modificaciones al Art. 27 Constitucional**. El rezago agrario y la titularidad de las parcelas ejidales implicaban un amplio período de operación técnica, que requiere un alto conocimiento y sensibilidad política de los actores en cuestión. Los recursos eran escasos y las demandas muy

amplias. La racionalidad política es la que podía ayudar a evitar desajustes y disfunciones en el sistema de consensos entre campesinos y autoridades, pero no lo hubo de conformidad a las nuevas necesidades. La racionalidad económica aplicada unilateralmente y aislada, en vez de ser un beneficio, constituyó un potencial riesgo de desestabilización.

- Reforma del Art. 130 Constitucional y la Ley Reglamentaria Correspondiente. Trajo consigo un nuevo cuadro de correlación de fuerzas políticas dentro de la Iglesia Católica y de ésta con el Estado. Este grupo de presión nunca ha sido confiable en sus alianzas. La revisión histórico-política desde el siglo XIX nos da cuenta de ello (el apoyo a Maximiliano de Habsburgo, los acercamientos con la línea dura de Porfirio Díaz, sus vínculos con Victoriano Huerta, la Revolución Cristera en 1926-27, la conformación de grupos ultraderechistas y/o de teología de la liberación, entre otros).
- Programa de Modernización Económica. Desde esta perspectiva la reforma del Estado emprendida por la administración federal 1988-1994, contempló los siguientes puntos básicos: 1) Reforma fiscal; 2) Desincorporación de empresas paraestatales; 3) Apertura comercial; 4) Reforma financiera y monetaria; y 5) Distribución del ingreso.
- El Sistema de Ahorro para el Retiro de los Trabajadores (SAR); el Acuerdo Nacional para la Productividad; y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Constituyeron planteamientos que han alterado el esquema de relaciones entre el sector obrero, los empresarios y el Estado.
- La Actualización de la Ley de Pesca donde se buscó un mayor incremento a la productividad en el sector a través de la liberación de las especies pesqueras reservadas a las cooperativas. Ello ha dado nuevas formas de entendimiento entre productores, cooperativistas y el Estado.
- La reforma del PRI durante el periodo presidencial de Carlos Salinas implicó una alteración en los esquemas de relación tradicionales hacia obreros, campesinos y sector popular. Hubo una actitud de fuerte crítica y de minimización hacia el corporativismo tradicional que alertó más bien

los sistemas de control sin que las propuestas hubiesen sustituido con éxito a las estructuras anteriores. Al parecer se deterioró lo que estaba pero sin crear y originar nuevos sistemas de consenso y control. El resultado es menos consenso y legitimidad del partido mayoritario hacia sectores sociales. La representación política se redujo deteriorándose, además, por los escándalos de corrupción.

El sistema de información y seguridad nacional se mantuvo ajeno a la colaboración, coordinación y/o diseño de la política económica y del Programa de reforma del Estado. El sistema de inteligencia se alejó de los centros de información y decisión política para evaluar las esencias de la nación mexicana. Si no hay este espacio de evaluación y análisis, menos va a existir un esquema de planeación y previsión política que establezca prioridades y riesgos, reales y potenciales para la estabilidad política y la seguridad de la nación.

Ante un cambio en ciertos aspectos de la naturaleza del Estado mexicano el sistema de información y seguridad nacional debería haber sido más estratégico, coordinador y planeador de la política-política. Debería haber tomado la iniciativa en materia de riesgos reales y potenciales en vez de estar en una actitud defensiva y de rezago institucional ante el conflicto de Chiapas.

La función estratégica de cada Secretaría fue cedida a la Oficina de Coordinación, en tanto que el funcionamiento ordinario se les dejó a las dependencias. La Secretaría de Gobernación no sólo perdió liderazgo institucional, histórico en el sistema político mexicano, sino además la capacidad de desarrollar la gran estrategia<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> Estrategia es el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación, o una coalición de naciones incluyendo sus fuerzas armadas con el propósito de que sus intereses vitales sean efectivamente promovidos y asegurados contra enemigos reales, potenciales o lejanamente estimados. La gran estrategia debe calcular y desarrollar los recursos económicos y el poder de los hombres de una nación. Asimismo debe incorporar los recursos morales como una de las formas más concretas de poder. También debe regular la distribución de poder entre diversos servicios y entre la industria. La gran estrategia debe no únicamente combinar varios instrumentos, sino regular su uso para evitar daños al presente y futuro estado de la paz para la seguridad y prosperidad de una nación. Paul Kennedy, *Grand Strategies in War and Peace*, United States, Yale University, 1991. p. 2-3.

Otra línea fundamental de la política interior y que afectó al sistema de información y seguridad nacional fue la política de comunicación social. También en este caso hubo un desplazamiento estratégico y operativo de la Secretaría de Gobernación a la Oficina de la Presidencia.

Si bien es comprensible que la alta relevancia de los proyectos de reforma de Estado implicaban un fortalecimiento de la Presidencia de la República y de la Oficina correspondiente, era altamente riesgoso debilitar y/o restringir al poder institucional que por ley le competía a la Secretaría de Gobernación.

Este sistema de fortalecimiento de las oficinas en Los Pinos tuvo éxito bajo el supuesto de que con el propio poder presidencial se fortalecía a sí mismo para ser eficiente y eficaz. Esta precisión se considera adecuada sólo hasta que se presentara la nominación del candidato del partido mayoritario a la Presidencia de la República. A partir de este momento el supuesto anterior ya no es correcto. El poder presidencial empieza a disminuir ya que se está trasladando la fuente de poder del Presidente hacia el candidato. Este último ofrece esperanzas y expectativas. El primero ya no lo hace porque está limitado en función de la temporalidad de su cargo.

En un traslado de poder y de expectativas como el anteriormente expuesto, los sistemas de información y seguridad en un planteamiento institucional deberían constituir un sistema de protección, tanto de los programas como de las instituciones ante situaciones reales y potenciales de riesgo.

En una eventualidad como la de Chiapas los sistemas de información y seguridad no funcionaron; no tuvieron la capacidad de ofrecer productos que no podían producir dado el deterioro institucional de la organización del sistema de seguridad nacional.

El déficit de poder institucional acumulado por el sistema de seguridad nacional a partir de 1988 a la fecha, pagó altos costos políticos con el conflicto de

Chiapas. No porque no haya habido información, pues el CISEN y los servicios de inteligencia militar tenían una clara identificación del problema.

Sin embargo, la falta de jerarquía política del CISEN, el deterioro institucional acumulado, el aislamiento político de la Secretaría de Gobernación y la correlación de fuerzas políticas adversas al titular de esta dependencia, dieron como resultado una valoración inadecuada del problema. Como consecuencia de esta subvaloración, no se diseñaron medidas para prevenir y/o desactivar gradual y paulatinamente el riesgo político que tenía Chiapas desde al menos hacía 12 meses antes del estallido del 1° de enero de 1994.

#### **4. El Funcionamiento Operativo.**

##### **4.1 Observaciones y comentarios en cuanto al deterioro institucional.**

La búsqueda de una adecuación simultánea entre la rápida e ininterrumpida estrategia de modernización económica frente a un esquema de desarrollo político gradual y limitado, generó desequilibrios, confusiones y divergencias en la percepción de los problemas más relevantes de la seguridad política, la seguridad pública, la defensa nacional y la soberanía del país.

El uso inadecuado de los instrumentos y mecanismos de la seguridad nacional habían propiciado un gradual y sistemático debilitamiento de sus instituciones básicas: la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De manera general se presentan algunos elementos que tipifican el deterioro institucional de las dependencias responsables de la seguridad en la administración federal 1988-1994.

#### **4.1.1 Secretaría de Gobernación.**

El proceso de deterioro institucional que ha tenido esta dependencia se remonta a los últimos años de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), debido a dos factores fundamentales: Se manifestaron públicamente supuestas vinculaciones entre la entonces denominada Dirección Federal de Seguridad (DFS) y el narcotráfico internacional; y, los mecanismos de operación electoral de las elecciones presidenciales de julio de 1988 que fueron motivo de amplios debates y cuestionamientos.

En la actualidad, otros elementos han intervenido para profundizar y mantener esta tendencia, destacando los siguientes aspectos:

- **Relajamiento en las formas y contenidos de la intermediación política de la Secretaría de Gobernación con los gobernadores de los estados, el poder legislativo y el poder judicial.**
  - **El papel de la Secretaría de Gobernación en la Renuncia del Gobernador Electo en Guanajuato (28 de Agosto de 1991).<sup>115</sup>**

Antes, durante y después de la decisión de Ramón Aguirre Velázquez para renunciar a la gubernatura, la Secretaría de Gobernación mantuvo una papel periférico, porque la designación del candidato y la renuncia se operaron desde los Pinos, rompiendo ortodoxias al respecto. Mientras tanto el entonces titular de Gobernación (Fernando Gutiérrez Barrios) participaba atendiendo las demandas técnicas de la etapa post-electoral de los comicios federales del 18 de agosto de 1991. O al menos esa percepción se dio ante la opinión pública.

---

<sup>115</sup> **PROCESO, "Convertidos en Oposición los Priístes de Guanajuato se Lanzan contra el PRI", No. 775, 9 de Septiembre de 1991, p.10**

En la solución dada al conflicto esta dependencia jugó un papel secundario sustituyéndose por la Oficina de Presidencia de la República. El PRI local sufrió considerable deterioro porque a pesar de que Ramón Aguirre no representaba a los intereses de la clase política local, la renuncia se dio por encima de los votos del trabajo político realizado por el PRI, quien ganó la elección.

- o **Renuncia del Gobernador en San Luis Potosí, Fausto Zapata Loredo<sup>116</sup>, y el rol de la Secretaría de Gobernación.**

La situación de enfrentamiento que vivió San Luis Potosí inmediatamente después de la toma de posesión de la gubernatura por Fausto Zapata Loredo el 26 de Septiembre de 1991, y hasta el 10 de Octubre del mismo año, en que culminó su mandato se debió, básicamente, al ambiente de efervescencia política y de presión que venía realizando el Dr. Salvador Nava, líder civil opositor en la capital del estado.

Fausto Zapata no estableció medidas políticas que le permitieran un margen razonable de legitimidad por lo que el navismo recurrió a la presión de alta efectividad. Anunció la realización de una marcha que partiría de San Luis Potosí al Distrito Federal y a la que se podrían sumar diversos sectores opositores al gobierno. La idea del Dr. Nava era llegar al Zócalo días antes del cuarto informe del gobierno del Presidente Salinas exigiendo el respeto al voto y la renuncia de Fausto Zapata.

El papel de la Secretaría de Gobernación en el conflicto nuevamente fue circunstancial. Los operadores políticos de la problemática antes, durante y después del retiro de Fausto Zapata procedieron de otras dependencias.

---

<sup>116</sup> PROCESO, "Los 14 Días de la Gubernatura de Zapata, la más Corta desde 1837", No. 780, 14 de Octubre de 1991, p.12.

Inicialmente, cuando ya se presentaban indicios de conflictividad en la zona, es Ignacio Morales Lechuga, el entonces titular de la Procuraduría General de la República, quien acude a dialogar con el Dr. Salvador Nava, aprovechando la representación presidencial en el sexto informe del ex-gobernador Leopoldino Santos.

Posteriormente, cuando se hace pública la marcha desde SLP, son Manuel Camacho (entonces Jefe del DDF) e Ignacio Morales Lechuga los que abren espacios de negociación política para desactivar las intenciones movilizadoras del grupo navista. A cambio, se propone la realización de nuevas elecciones y el retiro de Fausto Zapata de la gubernatura.

Las instancias más erosionadas con la medida fueron, además de la Secretaría de Gobernación, el Partido Revolucionario Institucional, a nivel nacional y local; y los órganos legislativos.

El Partido Revolucionario Institucional nacional tuvo un fuerte desgaste porque se desalentó su estrategia de recuperación electoral. La lectura que hicieron los grupos y sectores priístas en torno a las decisiones tomadas en Guanajuato y SLP es que no tenía ningún caso trabajar para un candidato mientras sea negociado el triunfo por presiones opositoras y al margen de la ley.

El PRI local se debilitó porque después de una sucesión de débiles e inestables gobiernos (Florencio Salazar, Leopoldino Ortiz Santos y Fausto Zapata) la clase política priísta se polarizó ante la intervención del centro en un problema post-electoral.

Las instancias legales fueron insuficientes para dar curso a las inconformidades de la oposición, ya que estos prefirieron la presión política y obtuvieron mejores resultados. Se estimuló la presión

política en vez del camino legal, no obstante lo discutido del proceso electoral local.

- **Ausencia de mando en el diseño, instrumentación y control en la política de comunicación social e información institucional.**

La pérdida de liderazgo y autoridad política de la Secretaría de Gobernación en el diseño e instrumentación de la política de comunicación social e información institucional se observó en el origen de los nombramientos de los directores generales de Radio, Televisión y Cinematografía<sup>117</sup> nombrados por la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República.

Por otro lado, el trabajo operativo y las negociaciones políticas de la venta del paquete de medios de comunicación propiedad del Gobierno Federal que se subastó el 4 de marzo de 1993, se llevó a cabo en su totalidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El paquete contenía al periódico El Nacional, S.A de C.V; empresas que conformaban las redes de televisión 13 y 7; Compañía Operadora de Teatros, S.A; Estudios América, e impulsora de Televisión de Chihuahua S.A.

La Secretaría de Gobernación estuvo muy al margen de los procesos de negociación política de estos importantes procesos.

- **Ausencia de mando y autoridad sobre el diseño, instrumentación y operación de la política de seguridad e información de la seguridad nacional civil.**

La falta de evidencia empírica impide constatar a plenitud esta afirmación. Pero existe la posibilidad de señalar situaciones que podrían ayudar a dar una idea de cómo se manejaron ciertos aspectos de la institución dedicada a la operación de la seguridad nacional.

---

<sup>117</sup> Oscar Levin Coppel, Javier Najera Torres, Jorge Medina Viedas y Manuel Villa Aguilera.

**El titular de la Secretaría de Gobernación no tenía todo el poder de hecho que la ley le otorgaba para ejercer su autoridad en la materia. Tenía que compartirse, o en ocasiones ceder, la autoridad con la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República. Frecuentemente se perdieron formas y cuidados que en otro tiempo había tacto político para hacerlo.**

**Hay que mencionar en abono a esta argumentación que el entonces Jefe del DDF tuvo una significativa participación en la resolución de conflictos políticos, ajenos a la responsabilidad formal de su función.**

**Se manifestó un aislamiento político-institucional y falta de articulación con otras dependencias. Por ejemplo con la Secretaría de la Defensa Nacional o bien con la Secretaría de Relaciones Exteriores en torno a información de política interior y política exterior relevantes para la Seguridad política y pública.**

◦ **Ausencia en la orientación política de los derechos humanos.**

**Se recurrió a la creación de una nueva instancia de carácter más autónomo e imparcial que recuperó la legitimidad y confianza que la sociedad civil había perdido en las instituciones tradicionales. Sin embargo en el diseño, consultas, construcción y negociaciones para la creación de la nueva institución en materia de derechos humanos, la Secretaría de Gobernación apareció como ajena al tema. Perdió capacidad de interlocución y entendimiento con nuevos grupos de las diferentes organizaciones civiles.**

**Por iniciativa presidencial se crea el 6 de junio de 1991 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

#### **4.1.2 Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina.**

A partir de 1988 impulsó una política tendiente a perfilar una nueva fisonomía al interior de las fuerzas armadas mexicanas basándose fundamentalmente en dos criterios: la rotación de mandos en las 36 zonas militares del país y la profesionalización de una nueva élite.

- **Deterioro de la imagen pública del Ejército Mexicano.**

**Desacreditación del ejército como presunto responsable de los acontecimientos de 1968.** En 1993, después de 25 años de los acontecimientos políticos-estudiantiles de 1968, dos hechos de carácter público colocaron nuevamente a debate el papel que jugó el ejército mexicano en los acontecimientos de Tlatelolco.

El primer hecho fue respecto de la interpretación del 68 la cual quedó plasmada en los libros de texto de historia de sexto grado, publicados por la Secretaría de Educación Pública en 1992.

En el capítulo referido al "México moderno", se puntualiza la utilización de las fuerzas armadas mexicanas como uno de los medios que consideró el gobierno para detener el conflicto del 2 de octubre de 1968.

Este hecho ocasionó molestias al interior de la élite militar y se profundizaron en 1993 cuando un conjunto de intelectuales, académicos y políticos de diversas corrientes se reunieron con el objetivo de dirimir en un juicio público las responsabilidades políticas del presidente Gustavo Díaz Ordaz y su gabinete, así como las responsabilidades operativas y militares de las fuerzas armadas en los acontecimientos de 1968.

"La Comisión de la Verdad", como se autodenominó el grupo, estableció en su diagnóstico final que:

*"el ejército debe reparar el daño moral cometido, de acuerdo con lo que marcan las leyes. Es un hecho que hace veinticinco años hubo un genocidio, tipificado como delito que no prescribe".<sup>118</sup>*

El segundo hecho, en una acción sin precedentes, que cuando la Secretaría de la Defensa Nacional difundió su versión acerca de los hechos de 1968 a través de un documental emitido el 23 de diciembre de 1993. El documental tuvo una duración de doce minutos y fue transmitido por las principales cadenas de televisión nacionales.

Esta versión intentó deslindar al ejército mexicano de que haya actuado impunemente en los sucesos de Tlatelolco y dejó establecida la conclusión de que su participación se apegó a la dinámica de los hechos.

- **Como supuesto violador de los Derechos Humanos.**

El uso y abuso de las facultades del ejército mexicano en asuntos de carácter civil fue uno de los aspectos de mayor cuestionamiento e impugnación interna y externa. Destacaron los siguientes hechos:

- **Baborigame (17 de octubre de 1992).** Un destacamento de la "Fuerza de Tarea Marte"<sup>119</sup> sufre la baja del subteniente de infantería Miguel Angel García Bautista durante una operación de rastreo de plántulos de marihuana.

Miembros del 69 Batallón de infantería irrumpen en el poblado de Baborigame con el objetivo de encontrar al presunto homicida. Golpean,

---

<sup>118</sup> PROCESO, 27 de diciembre de 1993, p. 12

<sup>119</sup> Nombre del operativo antinarcóticos que toma el 69 Batallón de infantería del Ejército Nacional destacado en Baborigame.

torturan y queman las casas de los indios tepehuanos que habitan mayoritariamente la región.

- **La Mesa de las guitarras** (23 de junio de 1993). Fusilamiento y tortura de cinco narcotraficantes (Manuel Avendaño Urías, Héctor Gastelum Solís, Braulio Beltran B, Juan Contreras Durán y Mateo Núñez) por parte de el destacamento militar apostado en esa zona y a cargo del teniente de infantería Francisco Ramírez Huesca.
- **Juicio al General Francisco Gallardo** (Diciembre de 1993). Acusado de publicar un artículo en la revista Forum, número 22 de octubre de 1993. Centralmente el artículo propone la creación de un ombudsman dentro de las fuerzas armadas o de asuntos militares justificado bajo el siguiente argumento:

*" Frenar la prepotencia y el poder absoluto de los mandos militares, que con pretexto de guardar la disciplina y el respeto al superior, socavan la moral y dignidad del ejército y la armada, y por lo tanto a la fuerza del Estado".<sup>120</sup>*

La respuesta del ejército se dio a través de un comunicado dirigido a todas las unidades, cuarteles e instalaciones del Ejército por parte del entonces Secretario de Defensa, Antonio Riviello, en la que se estableció que no habría tolerancia a la indisciplina, decoro y dignidad dentro del ejército mexicano y que el fin que perseguía Gallardo era un "Golpe de Estado".

- **Por aparentes vinculaciones con el narcotráfico.**

Uno de los casos más negativos en los que la imagen del ejército se vio involucrado a lo largo de la administración de Carlos Salinas es el de Tlalixcoyan, Veracruz.

---

<sup>120</sup> PROCESO, 20 de diciembre de 1993, p.16

El 7 de noviembre de 1991 se registró un fuego cruzado entre agentes de la Policía Judicial Federal y miembros del ejército porque se presume que estos últimos defendieron una avioneta de narcotraficantes que perseguían los agentes de Policía Judicial Federal, e incluso un avión P-33 de la Drug Enforcement Administration (DEA).

Nunca se esclareció la integridad de los miembros del ejército que se vieron involucrados en el caso de Tlalixcoyan, y el manejo público de los hechos se restringió al máximo.

#### 4.1.3 Procuraduría General de la República.

A diferencia de las anteriores instituciones mencionadas, la Procuraduría General de la República fue una de las instituciones de seguridad nacional que tuvo un fortalecimiento y modernización importante.

Los cambios fundamentales al interior de esta dependencia fueron:

- Se ampliaron sus atribuciones en materia de inteligencia política, información, prevención, investigación y detección del tráfico y producción de drogas.
- Se crearon dos nuevas instancias operativas: El Centro de Planeación para el Control de Drogas (CENDRO), creado el 26 de junio de 1992, con el objetivo fundamental de hacer la coordinación, planeación, conducción, evaluación e intercambio de información de las acciones realizadas entre las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo Federal y de los gobiernos estatales y municipales.
- Adicionalmente, el 17 de julio de 1993 se creó el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Procuraduría General de la República.

**Su propósito es la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas en el ámbito nacional y preservar en coordinación con las dependencias competentes la salud integral de los habitantes del país.**

Destaca la propuesta presidencial del 23 de octubre de 1991 en la que se plantea un programa para modificar las acciones de la Procuraduría en tres aspectos sustanciales: la que faculta al Ministerio Público como la única instancia que podrá investigar y perseguir delitos, así como realizar interrogatorios y la prescripción definitiva de toda incomunicación.

A Diferencia de la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República tuvo un fortalecimiento institucional al interior pero no logró la acreditación deseable ante la opinión pública nacional e internacional probablemente debido a la magnitud y fuerza que adquirió el narcotráfico dentro y fuera del país. En el caso de esta última, la causalidad del deterioro institucional no se dio por las mismas causas que en la Secretaría de Gobernación. El narcotráfico es probablemente el mayor riesgo para la seguridad nacional del país. Para su combate se requiere un esfuerzo de mayor amplitud e integralidad que las importantes pero modestas iniciativas llevadas a cabo en la anterior administración federal.

Pero en el conjunto de las instituciones federales que integran el sistema de seguridad nacional, las insuficiencias de la Procuraduría ante los eventos ligados con el narcotráfico contribuyeron al debilitamiento de dicho sistema institucional.

#### **4.1.4 Secretaría de Relaciones Exteriores.**

La Secretaría de Relaciones Exteriores como la instancia de seguridad nacional encargada de garantizar la libre autodeterminación interna; así como mantener y proteger la capacidad de decisión del Estado nacional, presentó una limitación considerable en el ámbito de su actuación debido

básicamente al redimensionamiento que tuvo la estrategia de política exterior mexicana a lo largo de la administración de Carlos Salinas.

Para los efectos de esta investigación resalta la siguiente paradoja: la administración del Presidente Salinas tenía una visión estratégica de política exterior para proyectar al país a niveles superiores de desarrollo, pero supeditada a criterios discrecionales en su operación relegando a las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación al llevar a cabo audaces acciones políticas y dejando los procedimientos formales a cargo de la Oficina de la Presidencia de la República. Hay eficacia en la acción internacional, pero a costa del desplazamiento del poder institucional. La Secretaría de Relaciones Exteriores pierde cierta fuerza política para actuar ya que la Oficina de la Presidencia era un conducto confiable, eficaz y del más alto nivel político para resolver y atender asuntos estratégicos.

Un ejemplo revelador de ello fue el esquema de negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Este tema evolucionó como un factor de la más alta prioridad e interés del régimen a partir de la creciente dependencia que se fue creando entre las expectativas de su culminación y el financiamiento de la estrategia de modernización económica, basada fundamentalmente, en los flujos de inversión extranjera del corto y mediano plazo.

Aún cuando el nivel operativo-técnico del TLC siempre estuvo ligado a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; las negociaciones políticas y diplomáticas más relevantes que se derivaron del tratado, se dirimieron entre el nuevo gobierno de Estados Unidos y la Oficina de La Presidencia de la República. Lo cual parecía razonable dada la importancia y trascendencia del asunto. Lo que más llamó la atención fue el hecho de que Relaciones Exteriores haya sido relegada como para haber sido incorporada al esquema de negociaciones político-diplomáticas del más alto nivel, tanto con los Estados Unidos como con Canadá.

## **CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES PARA UNA PROPUESTA DE ACCIÓN.**

### **1. CONCLUSIONES**

Un Estado con instituciones débiles está en permanente riesgo por la falta de capacidad gubernamental para procesar el conflicto político y las consecuencias de la inequidad económica. Los riesgos se incrementan cuando las instituciones encargadas de la seguridad de la nación tienen problemas para resolver los nuevos retos que trae consigo el liberalismo político, la economía de mercado y la democracia electoral.

Tal es la gravedad del tema que las instituciones de seguridad se convierten en el principal riesgo social para dar garantías al proceso de desarrollo y protección de los intereses vitales de una nación. Tal podría ser el caso mexicano.

El afirmar que el sistema de seguridad civil (no militar) mexicano se ha convertido en un riesgo para la propia seguridad de la nación, puede presentar los siguientes matices dado que no es posible dar una categórica respuesta. Analizar algunas causalidades nos puede ayudar a precisar y definir algunos elementos de la situación actual respecto de las instituciones de seguridad.

- A. El sistema político creado a partir de 1928 fue tan omnicompreensivo que logró ser representativo de la mayoría de la sociedad mexicana a través de un sólo partido político (PNR, PRM y PRI); la Presidencia de la República y diversos mecanismos de intermediación política con empresarios, sindicatos, organizaciones campesinas, populares, la iglesia católica, la burocracia, el ejército, los medios de comunicación y la relación con el exterior.

En términos generales la forma de operación del sistema político mexicano de 1928 hasta 1994 dio garantías para transmitir pacíficamente el poder y de haber mantenido una estabilidad política bastante efectiva para tener bajo control las pugnas al interior de la clase política.

La representación mayoritaria y legitimada a través de los diferentes actores y procesos del sistema político pudieron articular un consenso tal que dio como resultado un amplio y duradero margen de estabilidad política. El sistema y sus consensos lograron construir y mantener considerables y respetables márgenes de estabilidad y orden político, el cual se identificaba con la seguridad nacional y la seguridad pública. En otros términos, una demanda de mayor espacio de representación política en forma enérgica y atípica en los usos y costumbres del sistema, ora considerado un acto subversivo y por lo tanto contra la seguridad de la nación.

El enfoque sobre la oposición y su comportamiento político no fue visualizado normalmente como uno de carácter diferente y plural, típico en las democracias. Lo diferente era catalogado como subversivo, como un factor que atentaba contra la estabilidad y por lo tanto contra la seguridad nacional. Había muy poco margen de diferenciación.

A medida que el sistema político se ha ido abriendo y haciendo cada vez más democrático o menos autoritario, en esa medida el concepto de seguridad nacional ha tenido que redefinir y categorizar las distintas áreas. Hay de hecho un desdoblamiento conceptual a medida que se acelera la democratización del sistema político, es decir, ya no todo incide en "atentados" contra la seguridad nacional. La democratización del sistema político está obligando a pensar en términos de un Estado de Derecho más que en un conjunto de reglas para favorecer a un régimen político. Por ello no todo lo que le aqueja al PRI por definición es un atentado contra la seguridad nacional, en todo caso habría que definir a qué ámbito de acción delimitar el problema: si a la seguridad pública o a la seguridad política del régimen.

De esta forma el sistema político con partido hegemónico tendía a igualar las diferentes categorías de la seguridad pues afectaba a sus principales representantes. Actualmente el sistema político con un sistema de partidos con tendencia tripartidista y con una intensa participación de organismos cívicos, obliga a una departamentalización y profesionalización del sistema de seguridad para categorizar y diferenciar los hechos, instrumentos y actos de Estado.

Este cambio en la naturaleza del sistema político es el que consideramos riesgoso para la seguridad de la nación. No por el cambio, sino por la ausencia de mecanismos de actualización y modernización institucional en el área de seguridad para adaptarse al cambio en la nueva naturaleza del sistema político. Este cambio se ha hecho con un gran riesgo: el debilitamiento de las instituciones de federales responsables de la seguridad de la nación. El sistema de seguridad del país es prácticamente el mismo de 1992 a la fecha. El sistema institucional tradicional de seguridad nacional, el CISEN, ha cambiado poco en la filosofía de su creación desde 1985, cuando se proyectó fusionar la Dirección Federal de Seguridad (DFS) y la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS). Los cambios han sido mínimos en tanto que los cambios sociales y políticos han sido muy profundos.

La naturaleza jurídico-política-administrativa del CISEN y de las instituciones federales encargadas de la seguridad nacional están atrasadas respecto de la dinámica del cambio en el sistema político mexicano.

Las amenazas externas a nuestra seguridad nacional, al proyecto económico-social que nos puede llevar a estadios superiores de desarrollo, han cambiado significativamente de 1991 a la fecha. Actualmente no existe una institución que globalice, discuta y proyecte líneas estratégicas para proteger al país de decisiones que nos afectan y que están más allá de nuestras fronteras. El CISEN no da para este tipo de requerimientos, pero no se ha construido el espacio institucional para responder ante esos nuevos retos y necesidades.

En este aspecto es cuando podríamos decir que las instituciones de seguridad se convierten en un riesgo para la seguridad de la nación, por la insuficiencia en su modernización y sus limitaciones para construir nuevos espacios de acción institucional y hacer frente a los retos de la globalización y la nueva correlación de fuerzas políticas nacionales e internacionales.

El no fortalecimiento institucional del sistema de seguridad nacional federal constituye en sí mismo un riesgo para la viabilidad de las esencias básicas de la nación. Dicha ausencia, de fortalecimiento institucional, aumenta las vulnerabilidades del país, relega y pospone aún más estadios superiores de desarrollo.

Quizás por ello, una primera acción estratégica es repensar y reconstruir el sistema de seguridad de conformidad a las nuevas condiciones políticas internas y externas. Las coordinadas económicas, políticas, tecnológicas y sociales cambiarán radicalmente en tanto que el sistema de seguridad nacional no lo ha hecho en esa medida.

- B. Respecto a la pérdida de rumbo de algunas instituciones de seguridad y lo que ello implica, el análisis macropolítico de lo sucedido entre 1988 y 1994 podría ilustrar sobre riesgos, desventajas y paradojas.

Lo paradójico pudo ser que en la administración federal, donde se alcanzó uno de los más altos grados de conceptualización estratégica y de proyección del país a estadios superiores de participación económica y política nacional e internacional; también se alcanzó uno de los más altos grados de deterioro institucional de las principales instituciones federales encargadas de la seguridad.

Esta paradoja quedó expuesta a lo largo de la investigación. Cuando el país se encontraba en un momento de fortaleza (noviembre de 1993) dada la situación económica, la firma del TLC, el prestigio internacional, con un alto nivel de aceptación a la figura presidencial y con los

pronósticos más optimistas para las elecciones federales; dos hechos constataron la debilidad de los órganos de seguridad civil ante la guerrilla de Chiapas (enero de 1994) y el asesinato del candidato del PRI a la Presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio (marzo de 1994).

En enero y marzo de 1994 los medios de comunicación reflejaban una situación poco antes vista por la sociedad mexicana. Una sensación de carencia de autoridad para controlar la situación, así como resolver y dar cauces a las complicadas situaciones políticas que generaron ambos hechos.

Podría parecer un juicio injusto responsabilizar a priori al CISEN de la falta de efectividad para evitar sucesos como los de Chiapas en 1994. Sin embargo, se carece de información como para saber con certeza que fue lo que falló dentro del sistema de seguridad, si la información, la inteligencia o el proceso de toma de decisiones al más alto nivel político-administrativo. Pero independientemente de ello, hubo falta de efectividad en la acción del CISEN, lo que no sabemos es su magnitud.

La pérdida de rumbo en las instituciones de seguridad tuvo a nuestro juicio, las siguientes expresiones:

- Concentración formal y discrecional de funciones atribuidas a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores fundamentalmente, en la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.
- Reducir las funciones estratégicas de las instituciones federales de seguridad nacional para trasladarlas a la misma Oficina antes mencionada.
- Pérdida del capital político-administrativo que tenía el CISEN derivado de las extintas DFS y la DGIPS. No hubo criterios de

racionalidad administrativa para mantener y reclutar a los integrantes del CISEN.

- No hubo una articulación institucional con otras dependencias, entidades de la administración federal así como con gobiernos locales para fortalecer la acción institucional en materia de seguridad.
- El CISEN y las demás instituciones relacionadas y responsables de algún aspecto de la seguridad, no han tenido una revisión a fondo respecto de su naturaleza, organización y funciones para hacer frente a los nuevos retos internos y externos.

La gran paradoja-modernización económica/anquilosamiento institucional de las áreas de seguridad fue soportable mientras no hubo amenazas a la seguridad y a la estabilidad política. La concentración del poder tanto en el Ejecutivo Federal como en el Jefe de la Oficina de la Presidencia se convirtió en un riesgo cuando se presentaron serias amenazas a la seguridad, como lo fueron los hechos mencionados en 1994.

El Presidente de la República quiso operar el sistema institucional de seguridad pero este era pesado, anárquico y poco eficiente como para restituir el orden político y/o inhibir conductas delictivas de alto costo político.

Ese esquema premoderno de manejo y conducción sobre las instituciones de seguridad con las amenazas encima, presentaba importantes riesgos y desventajas para su actuación efectiva.

- C. Respecto al planteamiento hipotético de la falta de efectividad del sistema institucional de seguridad hemos visto, en la evaluación de las instituciones federales de seguridad, la existencia de paradojas y resagos.

**La falta de efectividad de las instituciones de seguridad tiene que ver con los siguientes señalamientos:**

- **No se ha discutido a profundidad el nuevo papel de la seguridad en México considerando: a) la nueva y compleja realidad internacional y, b) la transición política del país, en la que se está abandonando el sistema político con partido hegemónico y se está avanzando a un sistema más plural y representativo de la sociedad mexicana.**
  
- **Persiste una ausencia de identidad institucional en materia de seguridad; parece ser que la Secretaría de la Defensa Nacional, la de Marina, y la Procuraduría General de la República tienen muy claros sus objetivos pero persisten las dudas e insuficiencias en cuanto a los medios y estrategias a utilizar. Donde el tema de la ambigüedad se vuelve extremo en cuanto a fines y medios es en la Secretaría de Gobernación y en la Secretaría de Relaciones Exteriores.**
  
- **La carencia de identidad nacional ha evitado llevar a cabo una reforma administrativa en el sector de seguridad. Por lo tanto se continúa operando con casi las mismas estructuras y procedimientos, que eran utilizados antes de los sucesos de 1994 en el país y 1991 a nivel internacional.**
  
- **La falta de efectividad también ha atravesado por un vacío jurídico para regular las acciones en materia de seguridad. La ausencia de modernización, identidad y naturaleza, mantiene un peligroso rezago en las instituciones de seguridad, pues no encuentra un referente legal para actuar ante las nuevas condiciones de la realidad. Una ley de seguridad implicaría tipificar a ámbitos, niveles y límites de acción para cada institución involucrada en atender los asuntos de la seguridad.**

Respecto al tema de la regulación jurídica en el ámbito de la seguridad, el análisis de la evaluación de las instituciones que hemos revisado nos lleva a concluir la casi nula participación del Poder Legislativo en estos temas. Hay un significativo vacío en cuanto a la discusión de estos temas en los diferentes cuerpos legislativos, cuando son un factor importante de legitimación, equilibrio y apoyo político.

El tema de la relación con el Poder Legislativo y la seguridad lleva a otro enfoque al análisis, que refiere al aislamiento institucional. Las instituciones federales responsables de la seguridad han tenido escaso vínculo con partidos políticos, ONG's y centros de reflexión y análisis para discutir el tema. Como se puede observar en el análisis de la evolución institucional, el tema de la seguridad está muy aislado e inconexo con otras instituciones públicas y privadas; nacionales y extranjeras.

- Esta ausencia de modernización ha impactado negativamente en el personal que prestó y presta sus servicios en las instituciones de seguridad. Una política de servicio civil estuvo ausente, como para darle racionalidad político-administrativa y consistencia a las instituciones. Quizás una de las más graves ausencias al respecto la representa una política de profesionalización del personal en servicio. Todo parece indicar que la discrecionalidad fue el criterio que predominó. Los retos de 1994 exigían alta calidad en el servicio, lo cual no se puede obtener en forma imprevista, sin trabajo consistente y sin visión política de corto, mediano y largo plazo.
- D. En el planteamiento hipotético expuesto al inicio del trabajo se apuntó una interrogante en cuanto a los nuevos elementos a considerar en el actual concepto de seguridad. Como hemos visto hay toda una serie de elementos que deberían estar insertos en una nueva concepción y operación del sistema de seguridad a saber: nuevo cuerpo doctrinario,

naturaleza, organización y funcionamiento, marco jurídico, participación de otros Poderes de la Unión, profesionalización del servicio, entre otros.

Sin embargo, el nuevo sistema conceptual y operativo debería considerar factores determinantes tales como el narcotráfico, el crimen organizado, el terrorismo y la diplomacia ciudadana. Estos factores impactan directamente en la concepción y organización de la seguridad, dada la trascendencia e impacto que tienen dentro del país y de las posibilidades de movilización internacional. La actuación de dichos factores frecuentemente escapa a los márgenes de acción y control del Estado, debido a lo inédito de estos factores; a la falta de modernización institucional; a la debilidad y reducción de la acción estatal; y a la falta de novedosos instrumentos y sistemas de funcionamiento para enfrentar los nuevos retos, entre otros. En estas condiciones, ya que persiste en él una debilidad intrínseca y simultáneamente una fortaleza en ascenso por parte de los nuevos actores.

La reordenación institucional de los sistemas de seguridad tiene que considerar esos factores determinantes, para que en el marco de la ley, las instituciones sean dotadas de instrumentos y atribuciones suficientes para combatir a las posibles nuevas amenazas o retos que ofrezcan los nuevos factores determinantes.

- E. Otra conclusión que nos permite el análisis de este trabajo es la estrecha vinculación que existe entre democratización del sistema político y la necesidad de profesionalizar y legislar sobre la seguridad. La etapa actual de transición política de menos a más democracia, tiende a una mayor regulación jurídica y a depender menos de los criterios discrecionales ya que se está fortaleciendo en primer lugar a un Estado de Derecho y en segundo lugar nuevas reglas de convivencia y transmisión pacífica del poder. Ello supone que se están dando condiciones para que haya una mejor equidad en la lucha política y que la administración del Estado esté eventualmente preparado para una alternancia en el poder.

En esta transición, el sistema político tradicional y el partido mayoritario ya no tienen la exclusividad ni los medios suficientes para garantizar la estabilidad política. Hoy día tienen que crear un consenso básico con las diferentes fuerzas políticas y simultáneamente crear nuevas reglas y las actualizaciones institucionales para que regulen la vida política de las diferentes fuerzas que ya no están cooptadas en algunos de los aparatos de poder del Estado, o bien, ya no se sienten auténticamente representadas.

Actualmente, hay una importante liberalización política que crea la necesidad de regular el conjunto de relaciones de poder entre sí; de los nuevos y liberados actores políticos; y entre estos y el Estado. La mayor apertura política ha traído aparejada una ola de inseguridad pública que debe ser atacada, prevista y disuadida por medios inteligentes, con medidas a corto plazo pero sin descuidar el tema estructural: la educación y la enseñanza de valores socialmente aceptados.

- F. Asimismo, el trabajo nos permite concluir sobre la necesidad de crear y construir un nuevo cuerpo doctrinario de la seguridad en el marco de las nuevas libertades políticas, la transición del sistema y su democratización en un contexto de la nueva relación de fuerzas internacionales.

El nuevo cuerpo de doctrina o cuerpo de filosofía, debe considerar los valores fundamentales por los cuales actualmente atraviesa el mundo y México. Ello supone tener en cuenta los derechos humanos, la democracia representativa, la economía de mercado, la enorme esfera de libertades individuales y sociales, la insatisfacción de las demandas de justicia social y repensar los términos del uso de la fuerza física legítima.

- G. Otro punto de conclusión se refiere al precario conocimiento y valoración de la política de seguridad ante la opinión pública nacional. Frecuentemente se asocia a represión, violación de los derechos humanos y a corrupción por mencionar sólo algunas tipificaciones.

Además de carecer de un cuerpo de doctrina sólidamente fundamentado, no hay una política de comunicación y difusión respecto de la seguridad que otorga el Estado. No hay un enfoque de cultura cívica en la difusión de algunos temas, más bien hay amarillismo y una ausencia casi total de cultura e información sobre seguridad. No hay principios debidamente integrados; no hay investigación científica sistemática; no hay valores sociales que difundir desde la perspectiva de la seguridad; no hay producción científica, no hay compromiso de los medios de comunicación con la transmisión de valores cívicos; en fin hay una serie de carencias que impiden una valoración de la seguridad por parte de la sociedad mexicana. Por lo tanto está pendiente la construcción y la difusión de una política de comunicación social y cultura cívica de la seguridad.

- H. Un aspecto fundamental es la falta de planeación estratégica en el funcionamiento del sistema de seguridad. Ello supone una coordinación interinstitucional para optimizar los diferentes componentes del poder nacional, es decir, del conjunto de elementos estáticos y dinámicos que forman parte de los activos y potencialidades con los que cuenta país.

La ausencia de planeación estratégica demerita y de alguna forma deteriora el valor que en sí mismo tiene un componente del poder nacional, sino está articulado al uso racional e inteligente de otros componentes.

No es un problema de recursos financieros, sino de optimizar las potencialidades y reducir las vulnerabilidades. Es decir es la capacidad para generar oportunidades a partir de problemas con los que tiene que enfrentarse la seguridad.

En materia de inteligencia hay una sub-utilización de la información que generan las diferentes dependencias públicas y las instituciones federales de seguridad. Hay insuficiente flujo de información de las dependencias a las instituciones de seguridad. En principio hay una vulnerabilidad

considerable al no darse utilidad a la información que se genera. En segundo término, la vulnerabilidad aumenta pues no se incrementa la calidad de la información, no hay discusión ni intercambio. Finalmente, no hay producción de inteligencia, al no discutirse y reflexionarse sobre la información que se produce. De esta forma la toma de decisiones carece de información de calidad para reorientar la acción institucional.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1 De Orden Internacional.**

A nivel mundial el concepto tradicional de seguridad que funcionó durante la Guerra Fría, entró en verdadero colapso conceptual y operativo. Los principales centros de inteligencia en el mundo dieron pauta a una reflexión y autocrítica respecto de la naturaleza y funcionamiento de la seguridad en el Estado contemporáneo a fines del Siglo XX<sup>121</sup>.

En México no se hizo un esfuerzo de esta naturaleza. Por el contrario, la comunidad científico-política de la seguridad nacional estuvo aislada de cualquier participación para repensar el rediseño de alguna de las instituciones federales vinculadas con la seguridad nacional. El tema central estuvo en la democratización del sistema político. Hay una hiperpolitización de los temas de la caída social, económica, cultural y política de México.

Existen varios factores de política internacional determinantes en la conformación conceptual y operativa de la seguridad nacional. Un riguroso estudio de dichos factores debería haber servido para reorientar el sistema de información y seguridad nacional de México, de conformidad a la nueva dinámica internacional para enfrentar con mayores posibilidades de éxito los nuevos riesgos y retos de la política nacional.

---

<sup>121</sup> En el caso de Estados Unidos hubo un importante esfuerzo por convocar a diferentes sectores de la comunidad política y académica de ese país para redefinir los marcos conceptuales y operativos de la Seguridad Nacional de Estados Unidos. *cf.* Allison Graham y Gregory Trevorton, *Rethinking National Security*, Unites States, W.W. Norton Company, 1993.

Para construir una política moderna de seguridad nacional en México, existen varios factores externos a tener en cuenta:

- El fin de la Guerra Fría y el colapso del socialismo real, han mostrado la decreciente efectividad del factor militar para dirimir conflictos, tanto al interior de los Estados nacionales como entre los Estados mismos. El factor económico (el comercio integrado y la escasez de capitales) y el factor geopolítico, están definiendo los términos de las relaciones internacionales. Por lo tanto, hay una afectación directa y determinante en los contenidos de la seguridad a nivel de cada Estado, puesto que se han movido los actores y los mecanismos de relación<sup>122</sup>.

En consecuencia, están alterados los campos y las jerarquías de las categorías conceptuales fundamentales para construir la política de seguridad nacional. Cada Estado-nación tiene que redefinir sus componentes básicos, los complementarios, los instrumentos de operación y los objetivos en forma periódica, las cuales estarán sujetas a permanente revisión y crítica.

- Creciente efectividad y auge de la democracia como método para dirimir conflictos y plantearse objetivos de desarrollo social en los diversos sistemas políticos. Hay cambios en la naturaleza de los sistemas políticos. Del totalitarismo y el autoritarismo se está pasando a regímenes más democráticos.

El auge mundial reside en regímenes donde estén garantizados los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano. La democracia es el método y régimen político que hoy más garantiza tales derechos. La democracia representativa es el marco jurídico y político que determina la nueva naturaleza de la seguridad en México. La expansión de la democracia a nivel mundial ha cambiado el eje de las relaciones internacionales y de la seguridad en el mundo.

---

<sup>122</sup> Cf. Lester C. Thurow. *The Future of Capitalism. How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*. New York, William Mirrow and Company, Inc., 1996. p.43-64.

- A medida que las relaciones internacionales se han distensado debido a que el conflicto político-ideológico entre EU y la ex-URSS ha terminado, las guerras entre Estados prácticamente han desaparecido, ya que se daban en el marco de la Guerra Fría. Sin embargo, han aumentado significativamente los conflictos internos. En 1995 en el mundo había alrededor de 35 conflictos políticos internos, considerando al menos mil muertos en adelante<sup>123</sup>. Una posible interpretación es: a menor tensión política internacional entre los Estados, mayor inestabilidad al interior de cada uno de ellos.
- Auge y fortalecimiento económico de Europa y Japón. El eje de las relaciones internacionales en el mundo se está construyendo entre Europa, EU y Japón, cuya tendencia en estos dos últimos es integrar sus respectivos bloques comerciales para enfrentar en mejores condiciones al primero.

Los EU son una potencia mundial y la economía más importante del orbe. Sin embargo, para enfrentar con éxito y mayor fortaleza los nuevos polos de poder económico en el mundo, están necesitados de alianzas estratégicas y una de ellas, sino la más importante, es el Continente Americano. Canadá y México son el principal espacio geopolítico para su seguridad hemisférica. En segundo término estaría América Central, el Caribe y Sudamérica.

Si bien EU salió fortalecido por la crisis del socialismo real y la URSS, entra al nuevo escenario de las relaciones internacionales con mayor competitividad, ya que los términos de la nueva seguridad mundial no se dan vía militar, sino a través del factor económico y comercial, donde Japón y Europa son de considerable competencia y reto a la economía de los Estados Unidos. La nueva época apunta a que no hay un sólo país dominante económica, política o militarmente. Las relaciones internacionales viven un mundo multipolar<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> cf. Michael E. Brown Ed. *The International Dimensions..... op. cit.* p. 1-31.

<sup>124</sup> Lester C. Thurow. *op. cit.* p.139.

Ante ello, los Estados Unidos han reestructurado estrategia y contenidos de su seguridad nacional, fortaleciendo su espacio geopolítico-económico más inmediato (Canadá-México), para contender en mejores condiciones el reto de la seguridad mundial y de las relaciones internacionales. Actualmente la Federación Rusa y México son los países de vital interés para los Estados Unidos, por encima de Japón, Canadá y Alemania, entre otros<sup>125</sup>.

- Replanteamiento de la naturaleza y sentido del Estado nacional y la soberanía en el mundo. La base de la presencia de la democracia en el mundo tiene dos características: el auge de la sociedad civil y el ocaso del Estado monopolizador de la economía, la política, la cultura y las artes, a través del populismo y los subsidios como regla general.

El Estado moderno está caracterizado por: a) ser un sistema político separado respecto de la actividad social y económica que corresponde a la sociedad civil; b) ser un sistema político representativo, sustentado en la democracia política (consenso expresado a través de elecciones libres, transparentes y periódicas) y por una soberanía cuyo ejercicio se delega a una clase política electa y separada en un ámbito político, autónomo y profesionalizado.

El reto para el Estado moderno está en cómo enfrentar la creciente y acelerada integración e interdependencia económica mundial, y simultáneamente, cómo actuar ante las grandes empresas y corporaciones multinacionales con capacidad económica y comercial en diversas partes del mundo, dándoles una fuerza tal, como para desafiar la capacidad soberana de los Estados. Paralelamente a esto, el Estado tiene que cumplir las demandas sociales de justicia y equidad económica, en un marco de libertades políticas individuales sin ningún tipo de contención, por lo que el Estado tiene que replantear sus relaciones con la sociedad<sup>126</sup>.

---

<sup>125</sup> John E. Rielly, *American Public Opinion and US Foreign Policy*, Unites States, The Chicago Council on Foreign Relations, 1995, p.20.

<sup>126</sup> Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, New York, Random House, 1993, pp.122-134.

- **La globalización de la economía es un factor esencial de la nueva realidad internacional. Los cambios en tecnología, transportación y comunicaciones están creando un mundo totalmente interconectado, rompiendo el esquema tradicional de la economía a partir de un espacio geográfico y de un Estado-Nación. Actualmente cualquier cosa puede ser hecha y vendida en cualquier parte del mundo. La economía y la implícita división internacional del trabajo, la producción, la distribución y el consumo tienden a ser y estar más interconectados ya que la totalidad del proceso económico no se realiza en un sólo país o industria.**

La tecnología, la internacionalización financiera y la modernidad de las comunicaciones con frecuencia se salen del marco de regulación del Estado afectando el esquema normativo y los sistemas de planeación económica y de toma de decisiones a cargo del gobierno. Sin duda este recambio afecta la naturaleza, integración y funciones de los sistemas de seguridad de los Estados.

- **Tendencias contradictorias y simultáneas: civilización global y culturas específicas. La interacción social y política en las relaciones internacionales actualmente son y serán cada vez más complejas e intensas. La tendencia de la globalización tiende a tener en común imágenes, conceptos, tecnología, principios de organización política compartidos cada vez más por la humanidad. Sin embargo, hay otra tendencia en sentido inverso, aquella que se mueve hacia el mantenimiento y reforzamiento de las culturas específicas, de valores locales.**

**Ambas tendencias generan serias tensiones al interior de los Estados pues apuntan en direcciones opuestas y el gobierno no cuenta con los mecanismos, ya no de control, sino de regulaciones mínimas que permitan armonizar en cierta medida dichas tendencias.**

Ello ha impactado negativamente en la capacidad del gobierno para ofrecer mejor calidad de vida ante el avance de relaciones socialmente negativas, tal es el caso del narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y la considerable proliferación de delitos de "cuello de blanco".

Esto constituye un verdadero reto para recrear los sistemas de seguridad al interior de los Estados así como de su articulación internacional. Hoy, los actores socialmente negativos tienen en tensión a la seguridad del Estado como conjunto institucional que podría garantizar valores sociales deseados por las mayorías<sup>127</sup>.

- La información y el uso de modernas tecnologías en los medios de comunicación para difundir simultáneamente en todo el mundo, ha impactado en forma definitiva el proceso de internacionalización de la política interior. Los asuntos locales de casi cualquier país tienen en resonancia y repercusión en el ámbito internacional, afectando la capacidad de decisión interna ante un factor de presión fuera de control y/o regulación por parte del gobierno. Ello también ha impactado en los instrumentos y formas de operación de los sistemas de seguridad<sup>128</sup>.
- Auge en la defensa de los Derechos Humanos y de la economía de mercado *versus* deterioro de la valoración social y política del Estado y los asuntos públicos. Mayor énfasis en el desprestigio que se refiere a la seguridad que dan organismos públicos. Si han existido fuertes cuestionamientos respecto de la capacidad del Estado, estos se han concentrado en la incapacidad para mitigar la injusticia social y para otorgar servicios de seguridad con calidad en las nuevas conducciones de la sociedad y opinión pública internacionales.

---

<sup>127</sup>Yehezkel Dror. *La Capacidad de Gobernar*, México, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp. 86-88.

<sup>128</sup> Cf. William J. Clinton. *A National Security... op. cit.* Chap. XIII.

## **2.2 De orden Nacional.**

Repensar el sistema de seguridad nacional mexicano, además de tomar en cuenta las consideraciones de orden internacional, es indispensable el estudio del sistema político.

México por su ubicación geopolítica, la magnitud y fuerza de su economía y su rol en el escenario internacional, no tiene un papel de tal trascendencia, que el factor externo haya sido de primer orden para la acción estratégica de la seguridad nacional. No es el caso de los Estados Unidos en donde su sistema de seguridad nacional se ha diseñado a partir de los retos y amenazas externas, dado el importante papel que ha desempeñado en la conformación del orden mundial al menos en los últimos 55 años.

1. México ha tenido por su parte una tendencia distinta. El factor interno es el que ha jugado el papel estratégico para construir el sistema institucional de seguridad. Dentro del factor interno la preocupación fundamental ha sido la estabilidad política. Por ello durante muchos años no existió diferencia entre alterar el orden político y alterar la seguridad nacional. Ello tiene que ver con la historia, naturaleza, evolución, consolidación y recambio del sistema político creado y fortalecido entre 1928 y 1940.

Dicho sistema fue creado para mantener la estabilidad política y organizar la transmisión pacífica del poder, teniendo bajo control y equilibrio las pugnas entre la clase política. El sistema creó tal red de relaciones que reguló la participación y la movilización políticas con una gran cantidad y variedad de recursos de cooptación y control.

En México la estabilidad política ha sido uno de los más importantes factores y temas de la preocupación y acción gubernamental. El siglo XIX nos da cuenta de la preocupación. Por otra parte en el siglo XX, el movimiento revolucionario y la enorme dificultad para consolidar un

verdadero poder nacional de 1914 hasta 1928 ilustró la relevancia de la estabilidad y el orden político. La vida política del país inmediatamente posterior a la Revolución Mexicana atravesó por muchos obstáculos antes de encontrar reglas permanentes y funcionales que dieran solución a los conflictos políticos derivados del acceso y distribución del poder público.

Entre 1917 y 1928 la fracción militar triunfadora de la Revolución mexicana tuvo infinidad de problemas para estabilizar al país. Los diferentes actores políticos, federales y locales, no encontraban puntos de acuerdo para dirimir diferencias respecto del acceso y distribución del poder político. El poder federal se veía frecuentemente acosado por los caudillos locales, los diferentes grupos sociales y el Congreso que representaba a una dispersa representación política. Hacían falta reglas en el juego político. La violencia política era un recurso común para dirimir problemas de acceso o distribución del poder político.

El asesinato del Presidente Alvaro Obregón, electo en 1928, marcó el inicio de una fuerte crisis de poder al interior de la clase política, que dio como resultado la creación de un sistema político con un partido de naturaleza hegemónica. El problema a resolver en 1928 era definir reglas del juego político y que fueran acatadas por la mayoría de los actores fundamentales, en vez del uso de la violencia. Tema central era el de la sucesión presidencial.

Para resolver dicho problema el sistema contó con un medio vital, la creación de un partido político que tuviera un amplio frente social para la correspondiente representación política. La creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) destrabó la no funcionalidad política creando puentes de entendimiento y formas para reconstruir la gobernabilidad perdida. El partido se convirtió en el centro político por excelencia para procesar y armonizar los diferentes intereses del poder, locales, sectoriales y federales. Se establecieron criterios para seleccionar candidatos a través de una gran alianza o frente amplio que encabezó el PNR.

El partido buscaba ser lo más inclusivo posible, por ello, sus principios ideológicos fueron muy generales para evitar disputas y obtener apoyos necesarios para sus fines. Este carácter inclusivo lo hace ver como hegemónico, pero con una lógica pluralista-inclusiva. De esta forma no había una oposición, pues ésta había quedado en los campos de batalla o habían sido eliminados vía el asesinato político.

De esta forma, hacia afuera del PNR, PRM o PRI, este partido aparecía con un pluralismo limitado, porque al interior había un amplio pluralismo y representación política. De tal suerte que analizar el sistema político a través de la oposición formal era un espejismo que condujo a muchas conclusiones erróneas respecto del sistema. El pluralismo hacia afuera muchas veces fue alentado artificialmente desde el interior del sistema. El pluralismo al interior del partido con ese frente amplio de representación política y social, le dio una intensa vida política al partido durante muchos años. Fue posible establecer la alternancia en el poder por parte de las diferentes élites incluidas, formaron gobierno, integraron una clase política y técnica, buscaron intensamente tener representatividad política de la sociedad, hubo amplia circulación de élites, entre otros. De ahí que las elecciones no eran lo más importante para legitimar el acceso al poder sino los acuerdos y consensos previos para la selección de candidatos. Durante mucho tiempo, probablemente de 1928 hasta 1988, las elecciones fueron sólo la formalización de los acuerdos políticos.

Todo este complejo institucional y discrecional con que se estructuró el sistema político fue funcional para la estabilidad y la transmisión pacífica del poder hasta marzo de 1994, año en que es asesinado el candidato del PRI a la Presidencia de la República. Entre muchas y válidas interpretaciones de este hecho, destaca una que indica la insuficiencia del sistema político creado en 1929 para garantizar estabilidad política y la transmisión pacífica de la máxima autoridad política en el país: la Presidencia de la República.

Este hecho más todos los factores que hemos apuntado a lo largo de este documento, de uno u otro enfoque, nos sitúan sobre la necesidad urgente de repensar el sistema de seguridad ante los severos cambios que está teniendo el sistema político.

2. Actualmente estamos en México sustituyendo el carácter inclusivo-exclusivo del PRI por un sistema político más abierto y omnicompreensivo que incluya otras ofertas políticas. Hoy día el sistema político de partido hegemónico/dominante/mayoritario, ya no se ajusta a las necesidades y nuevos reclamos de la sociedad mexicana. Hoy esta amplia, variada y compleja sociedad, demanda nuevos espacios de representación política, a través de otras organizaciones políticas y no sólo a través del partido mayoritario.

La Presidencia de la República y el partido mayoritario jugaron un papel fundamental de arbitraje en la vida política de México con ese carácter omnicompreensivo e inclusivo. Sin embargo, ante las nuevas condiciones y cambio de coordenadas y parámetros tanto en la vida política nacional como en la internacional, ese arbitraje ya no es el punto de equilibrio del consenso nacional.

Hoy, las diferentes fuerzas políticas están construyendo un nuevo consenso, un pacto básico de entendimiento para establecer las nuevas reglas del juego político. Las reglas que fueron funcionales de 1928 a 1994 han dejado de operar. Hoy las diferentes fuerzas políticas de la sociedad y del Estado están reenfocando el problema del acceso y distribución del poder político del nuevo sistema mexicano. Ahora en México se está reconstruyendo el ciclo del poder, una especie de Estado de naturaleza-Estado de guerra (Hobbes) a un nuevo Estado civil (Locke), vía un nuevo contrato social en la política mexicana.

En la medida que se avance y consolide el consenso básico sobre las nuevas reglas del juego político, el sistema de seguridad también deberá alcanzar un nuevo equilibrio. Pero, ya no debe ser el mismo de antes pues

ya cambiaron casi todos los términos del arreglo político para garantizar estabilidad. Actualmente el país está en transición del sistema político. La estrategia institucional en materia de seguridad tiene que moverse y ajustarse en función de los nuevos tiempos y ritmos de la transición que, sin romper los derechos fundamentales del hombre y la sociedad, simultáneamente otorgue garantías para que el sistema político se transforme tanto como la sociedad mexicana determine. El sistema de seguridad no debe estar a favor ni en contra de alguna fuerza política, sino a favor de un Estado que, basado en la ley, otorgue las garantías suficientes para cambiar las reglas del sistema político.

El cambio de estas reglas se está llevando a cabo con profundidad. Da cuenta de ello el significativo avance en materia electoral. Hoy día las elecciones son importantes y constituyen el medio por excelencia para acceder al poder.

México ha tenido avances y transformaciones significativas en materia electoral. De 1918 a 1977 hubo 5 leyes electorales que regularon los casi siempre discutibles resultados electorales. De 1990 a 1994 hubo tres reformas electorales de vital importancia. La de 1990 creó por primera vez órganos autónomos y permanentes para organizar y regular la justicia en los comicios; se crearon el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. El primero, es un organismo público permanente que fue creado para organizar las elecciones federales otorgándole personalidad jurídica y patrimonio propios, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones.

La segunda reforma se aprobó en 1993 comprendiendo importantes cambios ampliando la representación y participación plural en la conformación del Congreso, a saber: acceso de las fuerzas de minoría al senado y nuevos límites a la representación en la Cámara de Diputados. Asimismo, se tuvo un importante avance para asegurar condiciones de equidad en la competencia partidista, entre otros.

La tercera reforma, antes de las elecciones federales de 1994, se desarrolló a partir de los compromisos contraídos en enero de ese mismo año como resultado del Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia a partir de los sucesos violentos en Chiapas. Hubo una gran cantidad de cambios tanto en las condiciones de la competencia (financiamiento de los partidos políticos y el acceso a los medios de comunicación), como en los instrumentos electorales (padrón electoral creíble, confiable y seguro; tinta indeleble; nuevos criterios en la integración de las mesas directivas de casilla; y observación electoral nacional e internacional, entre otros).

Pero quizás hubo uno que para la cultura política mexicana podría haber sido uno de los más trascendentes: el haber despolitizado a la autoridad electoral, para trasladarse el poder de la decisión a los Consejeros Ciudadanos en los máximo órganos de autoridad electoral. El gobierno y el partido mayoritario ya no controlaban a la autoridad electoral. Hay un movimiento para convertir a la autoridad electoral en una institución neutral, confiable y creíble para garantizar transparencia en la organización de las elecciones.

Elo significa que las nuevas reglas del juego político están construyéndose por aproximaciones sucesivas; que está en proceso de consolidación un nuevo pacto social construido por las principales fuerzas políticas representativas en el país. Que ya no hay espacio ni condiciones para que un sólo partido tenga la exclusividad en el acceso y distribución del poder porque las condiciones de la competencia le eran favorables. Ahora puede haber continuidad de un partido en el poder, pero a partir de condiciones equitativas para todos los partidos contendientes. Cada vez se tiende a una mayor equidad y neutralidad política en la función pública. La ley otorga iguales oportunidades a los partidos para acceder al poder.

Todo este complicado entramado de transición política en la que se encuentra inmerso el país, no sólo debe ser evaluado y analizado, sino interpretado para ajustar el sistema institucional de seguridad. Por ello, ante los importantes y significativos cambios que está teniendo el sistema

político y debería existir un nivel de adaptación semejante por parte de las instituciones federales de seguridad, pues ya no ofrecen garantías y protección suficientes para la transición política, y son poco efectivas para la estabilidad política necesaria, al abrirse el sistema al cambio, dejando el control que tenía sobre importantes grupos y sectores sociales.

El reto de la seguridad en México está en disminuir ese desfase entre modernidad del sistema político y el atraso institucional del sistema de seguridad.

### **3. ALGUNOS ELEMENTOS PARA UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS.**

Transformación económico-política mundial y reforma del Estado mexicano, son dos procesos de la más alta relevancia que han alterado composición, naturaleza y funcionamiento operativo de los sistemas de información y seguridad institucionales.

Los dos procesos de cambio mundial y nacional y el deterioro organizacional estructural de la seguridad nacional impactaron los sistemas operativos de acción institucional. Teoría, metodología y operación de la seguridad nacional mexicana quedaron fuera de la dinámica de modernización que a nivel internacional y a nivel nacional adoptaron la economía y las finanzas.

La ausencia de rigor analítico y político ha llevado a consecuencias no deseadas. La definición y determinación del tipo de problemas que aquejan a la sociedad determinará el tipo e instrumentos de las decisiones en materia de seguridad nacional. Estas, no sólo tienen que ver con una perspectiva financiera o de costo-beneficio, sino de responsabilidad moral, política y social. Los saldos negativos en el movimiento estudiantil de 1968, el médico en 1964 y el ferrocarrilero, en 1958, ilustran la necesidad de rigor conceptual y operativo de las estructuras de los sistemas de inteligencia de la seguridad nacional institucional.

En México se hace todavía más urgente depurar teoría y metodología de la seguridad nacional dado el estrecho vínculo entre el sistema político, la estabilidad y la seguridad nacional. No es el caso de los Estados Unidos, donde el reto fundamental para su seguridad está fuera del territorio y del sistema político norteamericano, no obstante la reconsideración del factor interno. En el caso de México, dado su poder nacional en el ámbito internacional, su principal reto no se encuentra en éste, sino sobre todo en el ámbito del sistema político mexicano. Por ello, se requiere teoría y metodología Ad-Hoc para la seguridad nacional de México.

Las necesidades teórico-metodológicas para la seguridad nacional del país, inserto en una profunda reforma de Estado y en un cambio fundamental de los principales paradigmas de las relaciones internacionales, obliga a una categorización de la seguridad nacional. Tener un sólo concepto resulta insuficiente e inadecuado para garantizar las esencias básicas de la nación.

En primer lugar, habría que establecer diferencias conceptuales y operativas de conceptos que históricamente han tenido una estrecha relación con la seguridad nacional, a saber: defensa nacional, soberanía, interés nacional, seguridad política y seguridad pública. Para ello se somete a consideración un modelo de análisis para la categorización de la seguridad nacional que ayude al ordenamiento conceptual en función de objetivos, medios de operación, uso de la fuerza, base jurídica que lo sustenta, ámbito de acción, responsabilidad política y social y características fundamentales de su actuación, entre otros (Ver Cuadro No. 22).

En términos de la realidad y práctica política cotidiana, las diferentes categorías conceptuales e indicadores correspondientes, están funcionando simultáneamente. Idealmente, cada responsable institucional está trabajando por alcanzar sus objetivos y cumplir con las atribuciones que la ley les asigna.

Sin embargo, la realidad política está desafiando permanentemente el funcionamiento ideal del modelo. Así, tenemos que un problema que en un primer momento puede tener una dimensión a nivel de seguridad pública, si se utilizan los instrumentos del poder nacional<sup>129</sup> inadecuadamente para la proporción y magnitud de dicho problema, en vez de darle solución se incrementa la gravedad del mismo. Así un problema puede rebasar las diferentes bandas o rangos de los conceptos fundamentales para la categorización de la seguridad nacional.

Si las medidas para darle solución al conflicto no son las adecuadas y no corresponden a la naturaleza y complejidad del mismo, el problema se irá incrementando. El tope máximo está dado en el ámbito de la seguridad nacional. A este nivel, el poder nacional utilizará toda su fuerza y capacidad para mantener las condiciones que dan existencia y viabilidad a la nación.

---

<sup>129</sup> La distribución y desagregación del Poder Nacional en el caso de México, estaría expresado en 6 categorías:

1. **Elementos Geopolíticos:** Superficie Territorial (clima, hidrografía, orografía y topografía); Naturaleza de las Fronteras (EU, Guatemala y Belice); Recursos Naturales (petróleo, minería, pesca, zonas de cultivo); Ubicación como zona económica estratégica (EU y Canadá).
2. **Elementos Normativos y Estructurales:** Estado de Derecho. Grado de desarrollo jurídico para regular las relaciones entre gobernadores y entre éstos y los gobernantes; Organización Administrativa. Forma y régimen de gobierno; Políticas. Eficacia de las instituciones gubernamentales, partidos y organizaciones políticas, capacidad de gestión internacional.
3. **Elementos Técnico-Económicos:** Económicos (Condiciones de la Estructura Productiva; Prioridades de la Producción; Distribución, Consumo y Comercialización; Deuda Externa, PIB, salarios y Comercio Exterior; Estructura y Capacidad Financiera); Demográficos (Población y su Distribución; Flujos Migratorios; Composición y Estructura por Edad, Sexo y Ocupación).
4. **Elementos Informativos:** Conocimiento de los factores y Elementos Geopolíticos, Normativo-Estructurales y Técnico-Económicos, para disponer de su uso racional; Innovación Tecnológica para mejorar las metas y recursos del conocimiento.
5. **Elementos Estratégico-Programáticos.** Capacidad Global de Acción. Planes y programas de desarrollo nacional, regional, local y sectorial; Capacidad de Concertación y Negociación. Consenso y movilización política, cohesión interna y unidad política para traducirse en planes de acción.
6. **Elementos de Coerción y Fuerza:** Capacidad Disciplinaria de las instituciones preventivas y de seguridad Pública; Capacidad para Aplicar la Violencia Física Institucional en forma racional y calculada, de acuerdo a la magnitud del conflicto que atente contra el marco de Derecho y el proyecto de desarrollo.

cf. Hans Morgentau, *op.cit.* p.131-188.

Las categorías de análisis son: seguridad nacional, defensa nacional, soberanía, interés nacional, seguridad política y seguridad pública. Los indicadores conceptuales para diferenciar y categorizar el sistema de seguridad nacional son: 1) Los fines que persigue cada categoría analítica; 2) la naturaleza básica de su función; 3) el nivel y tipo de su responsabilidad jurídica; 4) la institución responsable de diseñar y operar las políticas; 5) la posibilidad e importancia del uso de la fuerza física legítima; 6) el tipo de instrumentos operativos para funcionar; 7) el ámbito de influencia e interés en su función; 8) la importancia de utilizar el concepto de desarrollo en la operación de sus acciones; 9) el uso de la inteligencia estratégica como método de investigación y análisis; 10) el personal tipo que integra a los responsables de cada categoría analítica; 11) cuales serían los resultados de su actuación; 12) tiempo de duración en su acción operativa; 13) el nivel multidisciplinario para sustentar su actuación; y, 14) el nivel y tipo de responsabilidad política y social.

Los fines y la naturaleza de la función establecen una clara diferencia entre las distintas categorías analíticas. La seguridad nacional busca garantizar las condiciones económicas, políticas, militares y culturales para darle viabilidad al proyecto nacional ante amenazas externas e internas. Este objeto genérico constituye el contenido más global en donde se van a insertar las políticas derivadas de las otras categorías analíticas. La seguridad nacional es un concepto globalizador, integrador, estratégico.

Las otras categorías tienen un sentido menos general. Son parte de la gran estrategia de seguridad nacional. Difícilmente los fines de la defensa nacional, el interés nacional, la seguridad política o la seguridad pública en forma unilateral podrían garantizar por sí mismas la viabilidad de la nación y de su proyecto nacional.

La soberanía podría ser una categoría de mayor jerarquía, pero también insuficiente para poder lograr los objetivos de la seguridad nacional por sí misma. En este sentido, la seguridad nacional es más bien una estrategia de acción macropolítica, articulada a los procesos de planeación económica y social. La seguridad nacional le da orientación vital a los factores de Poder Nacional para el logro de los grandes objetivos nacionales. Las otras categorías, si bien son más instrumentales, no son generales y globalizadoras.

Por ello, en sí misma, la seguridad nacional no es un concepto netamente instrumental, es más bien, una categoría conceptual que le da sentido, valor, ritmo y tiempos a categorías más instrumentales. El valor agregado que le da la naturaleza instrumental de las otras categorías del modelo, conforma el escenario teórico-metodológico de la seguridad nacional articulada al desarrollo social.

El uso de la fuerza física legítima y los instrumentos de operación, constituyen indicadores que establecen las diferencias entre las distintas categorías y ayudan a ordenar la forma de atender y diferenciar la naturaleza de un problema político, social o económico.

La seguridad nacional contempla al uso de la fuerza como una última instancia después de haber considerado un amplio margen de acción al entendimiento y la negociación política. La seguridad nacional considera al uso de la fuerza, pero no es su medio más específico, forma parte de un espectro jerarquizado de recursos políticos. La seguridad nacional no opera la instrumentación de la fuerza, la considera como parte de la gran estrategia. Establece límites y criterios de su uso en forma racional, dependiendo de la naturaleza, la magnitud, los asuntos en disputa, las circunstancias nacionales o locales y el tipo de actor político de que se trate.

La seguridad nacional utiliza elementos del poder nacional para prevenir, inducir, orientar o disuadir a los factores que eventualmente pudieran generar conflictos de tipo violento, sin excluir la posibilidad de utilización racional de la fuerza.

En cambio, para la defensa nacional el uso de la fuerza es su medio específico y el principal recurso sustantivo en su operación. El ejército, la armada y la fuerza aérea son las más altas instancias de la defensa nacional para organizar e instrumentar el uso de la fuerza física. En el ámbito civil, la otra categoría analítica que utiliza la fuerza como medio específico, es la seguridad pública, que tiene en varias instituciones sus modalidades de expresión.

En lo que respecta a la seguridad pública, existen policías de prevención, persecución y captura, las cuales actúan en forma selectiva y exprofeso para mantener el orden civil. Por lo tanto, sus principios, fines y bases instrumentales de acción son de un nivel jerárquico y de un sentido diferente en el escenario general de la seguridad nacional.

La función de mantenimiento del orden es frecuentemente confundida en la acción operativa. A problemas de naturaleza fundamentalmente política, se les identifica como un problema de orden público, correspondiente a la seguridad pública. Por lo tanto, los actores e instrumentos de solución no son los adecuados para resolver y atender ese tipo de problemática.

A la seguridad política le interesa fundamentalmente la estabilidad y el desarrollo político mediante métodos pacíficos y democráticos: el acuerdo, la negociación y el consenso.

El recurso específico de la seguridad política es el consenso y la inteligencia estratégica. La planeación del conflicto y/o de la problemática política, posibilita una acción más racional por parte del gobierno. La acción de éste, es menos reactiva a la presión y es más previsor para disminuir la intensidad del conflicto político.

Seguridad política y seguridad nacional son categorías también frecuentemente confundidas, tanto en la percepción del problema como en sus fines e instrumentos de operación. Si bien la inteligencia estratégica es un elemento analítico que los identifica, no todos los problemas políticos ponen en riesgo la seguridad de la nación. En todo caso es la seguridad del gobierno, del régimen político, en términos de estabilidad, pero no de la viabilidad del proyecto nacional.

Con relativa frecuencia en México solía identificarse a problemas sociales o de índole electoral, como de seguridad de la nación, sobre todo al considerar el

posible escenario de un eventual triunfo electoral de un partido de oposición en alguna entidad federativa fronteriza. Esto, actualmente, ya no es percibido como un problema de la nación, en todo caso es de gobernabilidad y de seguridad política del régimen, para asegurar un mínimo de condiciones en la lucha política entre los partidos. Por lo tanto, la utilización de los recursos, actores e instrumentos que corresponden a la seguridad de la nación o a su defensa, son muy riesgosos para resolver problemas de gobernabilidad. Habría un desfase entre la naturaleza del problema y el instrumento o medida para su solución. En todo caso, se hace uso de los instrumentos que la política ofrece y que el marco legal permite, tanto a la sociedad como al gobierno para dirimir los diferendos.

La seguridad política puede utilizar instrumentos de política económica, fiscal, comercial, de tipo social, laboral, jurídica y recursos políticos como el acuerdo, las alianzas, los pactos, la conciliación, entre otros, para atemperar o dar solución política a ese tipo de tensiones que genera cualquier sistema social. La seguridad nacional protege a las esencias básicas de la sociedad para dar garantías de existencia y continuidad a la nación y a su proyecto en el futuro a partir de su presente.

La seguridad política es de menor jerarquía en este sentido; su dimensión es diferente. Su papel es importante y fundamental en la configuración de la seguridad nacional, pero su materia básica está en la diaria conformación de las condiciones que permitan la estabilidad política y que a futuro complementen y apoyen a la gran estrategia y los objetivos nacionales.

Esa diaria conformación tiene que ver con una dimensión política para resolver los problemas cotidianos. No a diario se definen y determinan las esencias fundamentales de un país. Por lo tanto, la dimensión política del problema corresponde instrumental teórico-metodológico y operativo de igual jerarquía y naturaleza para no sobrevalorar o subvaluar la atención de un determinado problema.

La confusión política y metodológica puede desajustar los esquemas de gobernabilidad, cuando se recurre al instrumental de seguridad nacional para dar cause a problemas de seguridad política. La vinculación de seguridad nacional con desarrollo social obliga a una mayor y mejor racionalidad conceptual-metodológica, jurídica-política e instrumental-operativa.

En el modelo propuesto, el interés nacional es considerado más bien como una categoría metodológica que como una categoría política. Sin embargo, se ha incluido en el modelo porque en otras épocas de la historia de México (1936-1946) se le consideró como un concepto político fundamental para dar la idea de esencia nacional.

Es la soberanía una categoría política de alto rango que cumple funciones que importan a la seguridad nacional en el ámbito del exterior básicamente. Si bien no se desentiende su importancia en el ámbito de la política interna, el énfasis está dado en el contexto de la política internacional.

En el modelo integrado de seguridad nacional que se propone, el valor agregado de la soberanía consiste en que forma parte de la estrategia de desarrollo económico-social, y que debe cumplir fines y funciones que tiendan al logro de los objetivos nacionales. Esto es lo prioritario. Esta percepción de la soberanía, entendiéndola como la capacidad de mantener el poder de decisión sobre temas fundamentales, hace que se convierta en una categoría más útil y menos ambigua en el escenario de la política mundial.

La seguridad nacional visualiza a la soberanía como producto y resultado a la vez. La eficaz acción en el exterior fortalece la capacidad interna del gobierno y sus niveles consensuales. Un ambiente de amplia seguridad política interna y de estabilidad, fortalece la capacidad del gobierno hacia el exterior para facilitar caminos en el logro de los objetivos del proyecto nacional.

En este sentido, las categorías de análisis de mayor jerarquía política de acuerdo al modelo propuesto, son las de seguridad nacional, defensa nacional y soberanía. La responsabilidad político-institucional es del más alto nivel, tanto en su diseño como en su operación. Los asuntos vitales de la nación son los que están en juego.

Es probable que en el fondo la administración del Estado nacional tenga en mente más la gobernabilidad, es decir, la capacidad del poder público para conducir con imparcialidad y eficiencia la ejecución de la ley y el mantenimiento de la estabilidad política. Probablemente el temor a la ingobernabilidad haya orillado a los regímenes a constituir la seguridad nacional en un fin y no en un medio. Luego entonces, estaríamos ante problemas diferentes pero complementarios.

El punto central para los gobiernos es el de la gobernabilidad democrática. El tema fundamental acerca del sentido de la nación, es el desarrollo social con justicia, libertad, democracia y respeto a los derechos humanos. Aquí es donde la seguridad nacional juega un papel básico como un componente metodológico político y estratégico que armoniza los recursos de la nación hacia los objetivos nacionales.

A efecto de no desplazar el problema de la gobernabilidad a una dimensión de la seguridad nacional, hay que atender los problemas fundamentales de la acción gubernamental cotidianamente. La seguridad política y la gobernabilidad ofrecen la plataforma esencial para impulsar un escenario más estratégico con objetivos de desarrollo, a efecto de sustituir esquemas defensivos, represivos y de control político. Entonces se requiere estimar un sistema de seguridad nacional de tal fortaleza institucional, que impulse al país a estadios superiores de desarrollo. La mejor seguridad nacional descansa en la inteligencia estratégica para potenciar los diferentes componentes del poder nacional a efecto de aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos y obstáculos al respecto.

El diseño e instrumentación de la seguridad nacional no sólo es un punto de atención únicamente para el Estado, sino para la sociedad y sus diferentes formas de organización. Está pendiente una mayor participación de la sociedad civil y del Poder Legislativo en el diseño correspondiente, dado que el Poder Ejecutivo tuvo durante mucho tiempo el monopolio del diseño, uso y ejecución de la política de seguridad.

El cambio democrático que México vive hace necesario plantear nuevos y más amplias formas de participación social a través de sus diversos representantes, ya sea el Congreso, los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y sobre todo centros de educación e investigación superior.

La seguridad nacional como concepto mundial ya no depende de las ideologías. Estamos ante el fin de un período histórico y muy probablemente al inicio de otro. Estamos en un tiempo de crisis de las ideas y las creencias básicas en las cuales las grandes potencias, solían fundamentar su seguridad nacional.

Hoy existe un gran vacío al respecto. Existe una especie de ausencia u orfandad ideológica y ética. Los referentes en los cuales se edificaba la seguridad nacional en México y en el mundo han cambiado radicalmente.

La reflexión global y rigurosa en forma permanente para entender el presente, en función de las utopías y objetivos del futuro, probablemente sea el camino que nos ayude a articular la seguridad nacional en un determinado país, para un determinado período y bajo ciertas circunstancias. No hay métodos generales permanentes, hay principios rectores básicos.

La formulación de la política de seguridad nacional en el Estado moderno, es reconocer al individuo y a la sociedad como los actores centrales del cambio. El Estado es el medio organizacional, no el fin. Ante ello, la seguridad nacional debe reconocer la libertad individual y de la sociedad y el respeto a los derechos humanos. El principio de la libertad, es el reconocimiento de la libertad del otro, es reconocer la pluralidad y la diversidad. Sin embargo, libertad sin seguridad sería una quimera; y seguridad sin libertad, el autoritarismo.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce; En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana, México, Siglo XXI, 1990.
- BOBBIO, Norberto y BOVERO, Michelangelo; Origen y Fundamentos del Poder Político, México, Enlace Grijalbo, 1984.
- BOBBIO, Norberto y MATEUCCI, Nicola; Diccionario de Política, México, Siglo XXI, 1988.
- BOBBIO, Norberto; Contribución a la Teoría del Derecho, Madrid, Debate, 1990.
- ———; El Positivismo Jurídico, Madrid, Debate, 1993
- ———; El Futuro de la Democracia, Trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- ———; Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política, Trad. José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- BROWN, Michael; The International Dimensions of Internal Conflict, Cambridge Massachusetts, Center of Science and International Affairs. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1996.

- CERRONI, Umberto; Reglas y Valores en la Democracia, México, Alianza Editorial, 1991.
- CLINTON, William; National Security of Engagement and Enlargement 1995-1996, United States, Brasey's, 1995.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- DROR, Yehezkel; La Capacidad de Gobernar, México, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- FERNÁNDEZ, José; Hobbes y Rousseau -Entre la Autocracia y la Democracia-, México, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- GILL, Peter; Policing y Politics, Security, Intelligence and The Liberal Democratic State, United States, CASS, 1994.
- GRAHAM, Allison y TREVERTON, Gregory; Rethinking National Security, United States, W.W. Norton Company, 1993.
- HELLER, Herman; Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- HERRERA, Luis y GONZÁLEZ, Guadalupe; "Balance y Perspectivas en el Uso del Concepto de la Seguridad Nacional en el Caso de México", de *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.

- HOBBS, Thomas; Leviatan o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- HUNTINGTON, Samuel; El Orden Político en las Sociedades en Cambio, Argentina, Paidós, 1990.
- Kelsen, Hans; Escritos sobre la Democracia y el Socialismo, Madrid, Debate, 1988.
- ———; Teoría General del Derecho y del Estado, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- KENNEDY, Paul; Grand Strategies in War and Peace, United States, Yale University, 1991.
- ———; Preparing for the Twenty-First Century, New York, Random House, 1993.
- LE FUR, Louis y DELOS; Los Fines del Derecho: Bien Común, Seguridad y Justicia, México, Dirección General de Publicaciones, UNAM, 1975.
- LIEWN, Edwin; "Despolitization of the Mexican Revolutionary Army 1915-1940", en David Ronfeldt, comp., The Modern Mexican Military: a Reassessment, California, Center of United States-Mexican Studies, University of California, 1984.
- LINZ, Juan; Autoritarismo, Democracia y Totalitarismo, Madrid, Alianza Universidad, 1987.

- MORGENTHAU, Hans; Política entre las Naciones. La Lucha por el Poder y la Paz, Buenos Aires, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales, 1986.
- NAVARRETE, Tarcicio; Los Derechos Humanos al Alcance de Todos, México, Diana, 1994.
- RICOY, Agustín; El Sistema de Ahorro para el Retiro y las Aportaciones al Régimen del Seguro Social, México, Tax Editores Unidos, 1992.
- RIELLY, John; American Public Opinion and US Foreign Policy, Unites States, The Chicago Council on Foreign Relations, 1995.
- ROOM, Joseph; Defining National Security, United States, Council on Foreign Relations Press, 1986.
- SEPÚLVEDA, César; Derecho Internacional, México, Porrúa, 1984.
- THIAGO, José; *"Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo"*, México, 1991.
- THUROW, Lester; The Future of Capitalism. How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World, New York, William Mirrow and Company, 1996.
- TORO, María Celia; "México y Estados Unidos: El narcotráfico como Amenaza a la Seguridad Nacional", de *En Busca de la Seguridad Perdida, Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*, México, Siglo XXI, 1990.

- ULLMAN, Ricard; "Redefining Security", *International Security*, Vol. 8, Núm. 1, verano de 1983.
- WEBER, Max; El Político y el Científico, México, Alianza Editorial, 1979.
- VEGA, Gerardo, General C.R.; Seguridad Nacional, Concepto, Organización y Método, México, inédito, 1988.
- Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Madrid, Espasa Calpe, 1992.
- The New Enciclopedia Britannica, Security, Macropedia, Tomo 20, Chicago, 1993.
- The World Almanac and Book of Facts, United States, St Martin's Press, 1996.

#### HEMEROGRAFIA

- BELL, Daniel; "Libertad y Justicia", *La Jornada*, 5 de Junio de 1993, p.3.
- "Convertidos en Oposición los Prístas de Guanajuato se Lanzan contra el PRI", *Proceso*, No. 775, 9 de Septiembre de 1991, p.10.
- Fiscal Year, "Budget of The US. Government", United States, 1991.
- "Los 14 Días de la Gubernatura de Zapata, la más corta desde 1837", *Proceso*, No. 780, 14 de Octubre de 1991, p.12.

**DOCUMENTOS OFICIALES**

- **Diario Oficial (DO), "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado", 30 de Diciembre de 1939.**
  
- **———; "La Nueva Ley de Secretarías de Estado", 31 de Diciembre de 1917.**
  
- **———; "Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación", 8 de Febrero de 1918.**
  
- **———; "Reglamento para el Régimen de la Secretaría de Gobernación", 28 de Noviembre de 1929.**
  
- **———; "Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación", 25 de Agosto de 1938.**
  
- **———; "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", 28 de Agosto de 1938.**
  
- **———; "Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación", 13 de Febrero de 1989.**
  
- **———; "Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", 7 de Diciembre de 1988.**
  
- **———; "Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República", 5 de Junio de 1992.**

- ———; "Decreto por el que se crea el Centro de Planeación para el Control de Drogas", 26 de Junio de 1992.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, "Los Primeros intentos de la Planeación en México 1917-1946", la Antología de la Planeación en México 1917-1985, México, 20 Volúmenes, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Secretaría de la Presidencia, "Los Mensajes Políticos", México a Través de los Informes Presidenciales, México, 19 Volúmenes, Presidencia de la República, 1976.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, 1983.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989.

**CAMBIOS Y RETOS EN EL SISTEMA DE  
SEGURIDAD FEDERAL EN MEXICO**

ANEXO

**CUADROS Y GRAFICAS**

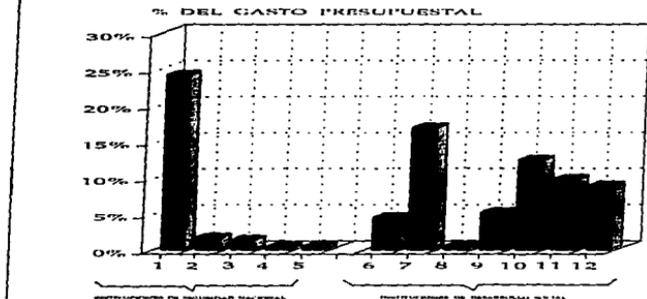
**ENERO, 1997**

## INDICE CUADROS

	Pág.
CUADRO No. 1. GASTO PRESUPUESTAL EN 1936	1
CUADRO No. 2. GASTO PRESUPUESTAL EN 1940	2
CUADRO No. 3. GASTO PRESUPUESTAL EN 1946	3
CUADRO No. 4. GASTO PRESUPUESTAL EN 1965	4
CUADRO No. 5. GASTO PRESUPUESTAL EN 1971	5
CUADRO No. 6. GASTO PRESUPUESTAL EN 1977	6
CUADRO No. 7. GASTO PRESUPUESTAL EN 1980	7
CUADRO No. 8. GASTO PRESUPUESTAL EN 1986	8
CUADRO No. 9. GASTO PRESUPUESTAL EN 1991	9
CUADRO No. 10. GASTO PRESUPUESTAL EN 1992	10
CUADRO No. 11. GASTO PRESUPUESTAL EN 1993	11
CUADRO No. 12. GASTO PRESUPUESTAL EN 1994	12
CUADRO NO. 13. GASTO PRESUPUESTAL. SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	13
CUADRO NO. 14. GASTO PRESUPUESTAL. SECRETARIA DE MARINA	14
CUADRO NO. 15. EVOLUCION JURIDICA. SECRETARIA DE LA DEFENSA NACIONAL	15
CUADRO NO. 16. EVOLUCION JURIDICA. SECRETARIA DE MARINA	16
CUADRO NO. 17. EVOLUCION JURIDICA. SECRETARIA DE GOBERNACION	18
CUADRO NO. 18. EVOLUCION JURIDICA. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA	20
CUADRO NO. 19. EVOLUCION JURIDICA. SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES	22
CUADRO NO. 20. EVOLUCION JURIDICA. OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	24
CUADRO NO. 21. COORDINACION DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA NACION	25
CUADRO NO. 22. EVOLUCION JURIDICA. MODELO PARA LA CATEGORIZACION DE LA SEGURIDAD NACIONAL	26

Cuadro No. 1.

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1936 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



### GASTO PRESUPUESTAL EN 1936 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (en Millones de Pesos a Precios Corrientes)

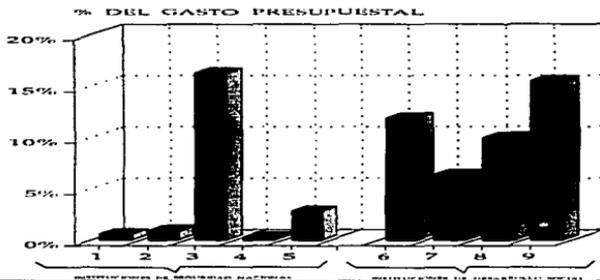
GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL			DESARROLLO SOCIAL		
	NOMBRE DE LA RAMA	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL
28720						
	1 Guerra	69.54	24.21%	6 SSA	12.94	4.51%
	2 SRE	4.80	1.67%	7 SEP	48.59	16.92%
	3 SG	4.02	1.40%	8 STPS	1.55	0.54%
	4 PGR	1.29	0.45%	9 SARH	14.86	5.17%
	5 Ejecutivo	1.50	0.52%	10 SCT	35.68	12.42%
				11 SHCP	28.00	9.75%
				12 Forestal	23.00	8.01%
	SUMA:		28.26%			87.32%

Fuente: Planificación en México, 1917-1985, SPP-FCE

Las prenocas Inarmas de la planificación en México  
1917-1940, Tomo I, p. 251.

Cuadro No. 2

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1940 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



### GASTO PRESUPUESTAL EN 1940 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. UEST	GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. PUESTO	GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB
632	1 SRE	4	0.63%	0.01%	6 SEP	75	11.67%	0.03%
	2 SG	6	0.95%	0.02%	7 SARH	40	6.33%	0.01%
	3 SDN	103	16.30%	0.04%	8 SCT	63	9.97%	0.02%
	4 P.R.	2	0.32%	0.07%	9 SHCP	98	15.51%	0.03%
25,931	5 SM	18	2.85%	0.00%				
	SUMA:		21.04%	0.20%			43.67%	0.09%

\* Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1947 formó el núcleo de Secretaría de Agricultura y Ganadería.

En 1937 la Secretaría de Guerra y Marina tomó el nombre de Secretaría de la Defensa Nacional, de la cual en 1940 se segregó el ramo de Marina para constituir un departamento autónomo, que en 1947 se elevó al rango de Secretaría del Ejecutivo.

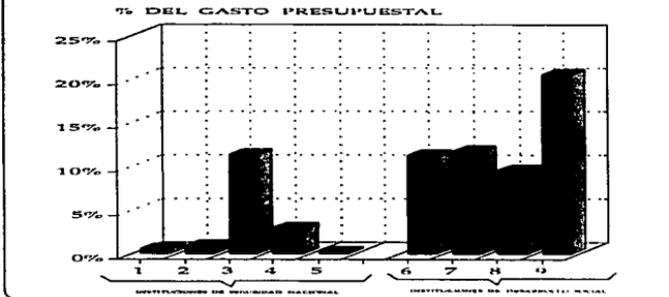
\* A partir de 1936 el ramo de Poder Ejecutivo se denomina Presidencia de la República.

Las cifras dadas hacen referencia al presupuesto ejercido de cada periodo, por dependencias.

Fuentes:

- Nacional Financiera, S.A. "La Economía Mexicana en Cifras". México, 1961, p.313-314, 318-319
- INEGI, "Estadísticas Históricas de México", Vol. 2, México, 1965, p.639-643.
- INEGI, "Estadísticas Históricas de México", Vol. 1, México, 1965, p.329.

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1946 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



### GASTO PRESUPUESTAL EN 1946 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- UEST	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- UESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB
1,771	1 SRE	10	0.56%	0.02%	6 SEP	199	11.24%	0.05%
	2 SG	18	0.90%	0.04%	7 SARH	207	11.69%	0.05%
	3 SDN	201	11.35%	0.05%	8 SCT	168	9.49%	0.04%
38,119	4 P.F.	52	2.94%	0.01%	9 SHCP	354	20.55%	0.09%
	5 PGR	3	0.17%	0.07%				
	SUMA:		15.02%	0.19%			52.06%	0.23%

\* Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1947 tomó el nombre de Secretaría de Agricultura y Ganadería.

En 1937 la Secretaría de Guerra y Marina tomó el nombre de Secretaría de la Defensa Nacional, de la cual en 1940 se agrego el ramo de Marina para constituir un departamento autónomo, que en 1947 se elevó al rango de Secretaría de Estado.

A partir de 1939 el ramo de Poder Ejecutivo se denomina Presidencia de la República.

Las cifras dadas hacen referencia al presupuesto ejercido de cada periodo, por dependencia.

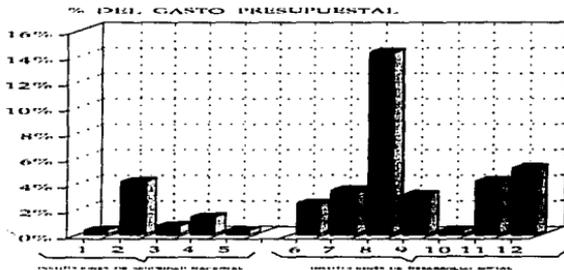
Fuente:

\* Nacional Financiera, S.A. "La Economía Mexicana en Cifras" México, 1951 p.313 314, 318-319.

• INEGI "Estadísticas Históricas de México", Vol. 2, México, 1965, p.679-683.

• INEGI "Estadísticas Históricas de México", Vol. 1, México, 1965, p.329.

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1965 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



### GASTO PRESUPUESTAL EN 1965 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

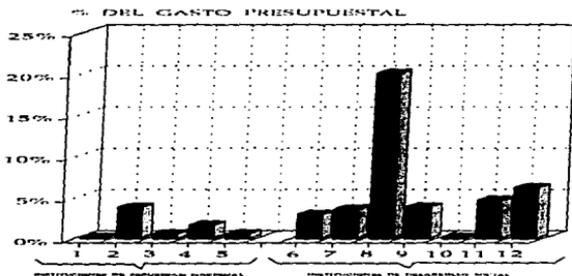
GASTO TOTAL EJERCIDO DEL DOF. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTT.	PRESU. UEST	GASTO TOTAL	% Presup. y PIB	NOMBRE DE LA INSTT.	PRESU. UEST	GASTO TOTAL	% Presup. y PIB
38,700	1 SG	100	0.35%	0.40%	6 SHCP	700	2.44%	0.27%
	2 SDN	1,200	4.18%	0.47%	7 SSA	4,100	3.48%	0.40%
PIB	3 SRE	200	0.70%	0.80%	8 SEP	4,100	14.20%	1.62%
252,028	4 SM	400	1.39%	0.15%	9 SCT	900	3.14%	0.40%
	5 P.R.	100	0.35%	0.40%	10 STPS	100	0.35%	0.35%
					11 SEDUE	1,200	4.18%	0.47%
					12 SARH	1,500	5.23%	0.60%
	SUMA:		6.97%	2.22%			33.10%	4.11%

Fuentes:

\* Salinas de Gortari, Carlos. III Informe de Gobierno, 1991. Anexo Político. Gasto Neto Devengado del Gobierno Federal Por Clasificación Administrativa.

\* Banco de México, S.A. Producto Interno Bruto y Gasto 1960-1977. Cap. II p. 21

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1971 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



### GASTO PRESUPUESTAL EN 1971 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. UEST	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. UEST	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB
48,800	1 SD	100	0.21%	0.22%	6 SHCP	1,400	2.09%	0.31%
	2 SDN	1,800	3.85%	0.40%	7 SSA	1,700	3.85%	0.37%
	3 SRE	300	0.64%	0.09%	8 SEP	9,400	20.00%	2.07%
	4 SM	800	1.71%	0.17%	9 SCT	1,800	3.85%	0.40%
452,400	5 P.R.	300	0.64%	0.08%	10 STPS	100	0.21%	0.02%
					11 SEDUE	2,200	4.70%	0.48%
					12 SARH	2,900	6.20%	0.64%
	SUMA:		7.05%	0.91%			41.67%	4.29%

Fuentes:

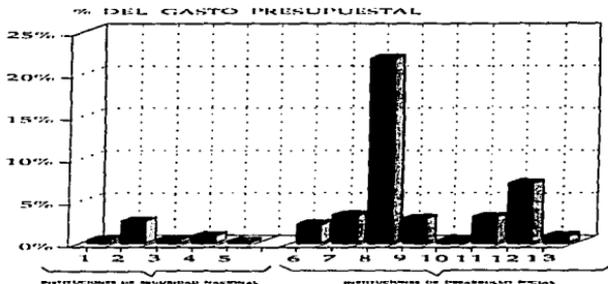
\* Subcomité Cortarí, Cayula. II Informe de Gobierno, 1991. Anexo Político. Gasto Neto Devengado del Gobierno Federal Por Clasificación Administrativa.

\* Banco de México, S.A. Producción Interno Bruto y Gasto 1960-1977. Cap. II p.21

Cuadro No. 6

6

## GASTO PRESUPUESTAL EN 1977 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



### GASTO PRESUPUESTAL EN 1977 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- UEST	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- UEST	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB
283,300	1 SG	1,100	0.39%	0.06%	6 SHCP	8,500	2.99%	0.30%
	2 SDN	7,500	2.65%	0.44%	7 SSA	9,500	3.35%	0.56%
PIB	3 SRE	1,300	0.46%	0.07%	8 SEP	81,800	21.81%	3.68%
1,675,000	4 SM	2,800	0.82%	0.15%	9 SCT	8,300	2.92%	0.50%
	5 P.R.	700	0.25%	0.04%	10 STPS	1,000	0.35%	0.06%
					11 SEDUE	8,000	3.14%	0.53%
					12 SARH	20,000	7.00%	1.20%
					13 SPP	2,500	0.88%	0.15%
	SUMA:		4.65%	0.76%			41.83%	7.06%

\* Este ramo se crea a partir de 1977.

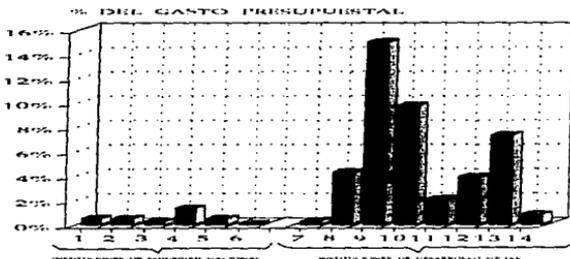
Fuente:

\* Submes de Cortat Carlos. III Informe de Gobierno, 1991 Anexo Político. Gasto Neto Devengado del Gobierno Federal Por Clasificación Administrativa.

\* Banco de México, S.A. Productos Interno Bruto y Gasto 1960-1977. Cap. II p 21

Cuadro No. 7

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1980 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



### GASTO PRESUPUESTAL EN 1980 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED. 633,334	SEGURIDAD NACIONAL					DESARROLLO SOCIAL				
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. GASTO UEST	% TOTAL	% Presup. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. GASTO PUUESTO TOTAL	% TOTAL	% Presup. y PIB		
	1	SG	5,016	0.54%	0.11%	7	STPS	2,598	0.28%	0.06%
	2	PR	4,890	0.52%	0.11%	8	SCT	40,022	4.29%	0.90%
	3	SRE	2,595	0.26%	0.06%	9	SEP	139,940	14.90%	3.13%
	4	SDN	12,602	1.35%	0.28%	10	SARH	91,060	9.75%	2.04%
	5	SM	4,735	0.51%	0.11%	11	SSA	19,626	2.10%	0.44%
	6	PGR	1,204	0.13%	0.03%	12	SEDEU	36,336	3.86%	0.81%
						13	SHCP	68,316	7.32%	1.53%
						14	SPP	7,711	0.83%	0.17%
	SUMA:			3.32%	0.70%			43,45%	8.91%	

\* Para este año no se conectaron las Instituciones de Seguridad Social y Solidaridad y Desarrollo Regional, puesto que aun no se habían creado (1982).

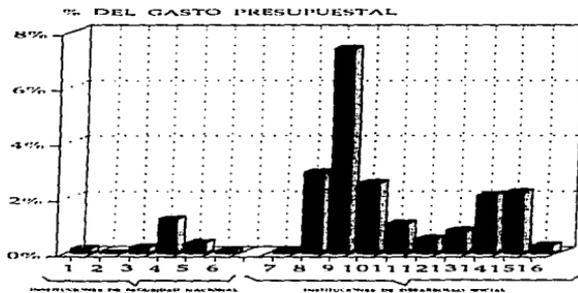
Fuente:

\* Informe de Cortáez, Carlos. II Informe de Gobierno, 1981. Anexo. Política, Caso Neto Derivado del Gobierno Federal Por Clasificación Administrativa.

\* Banco de México, S.A. Producto Interno Bruto y Gasto 1960-1977. Cap. II p.21

Cuadro No. 8

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1986 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



#### GASTO PRESUPUESTAL EN 1986 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

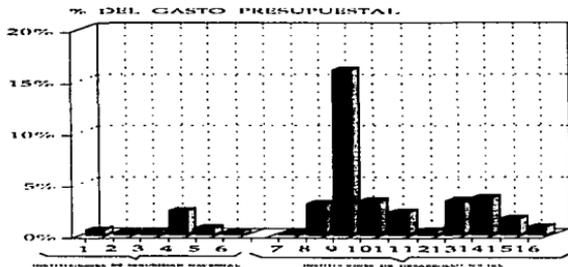
		SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU. PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO Presup. y PIB	
28,574,824	1 SG	49,917	0.17%	1.00%	7 STPS	27,865	0.10%	0.54%	
	2 PR	2,189	0.01%	0.05%	8 SCT	836,531	2.93%	1.05%	
PIB	3 SRE	62,916	0.22%	0.08%	9 SEP	2,112,674	7.39%	2.66%	
79,535,600	4 SDN	353,845	1.24%	0.44%	10 SARH	728,171	2.55%	0.92%	
	5 SM	111,223	0.39%	0.14%	11 SSA	308,778	1.06%	0.39%	
	6 PGR	22,579	0.08%	0.03%	12 SEDUE	154,218	0.54%	0.19%	
					13 SEQ. SOC.	238,200	0.83%	0.30%	
					14 SOL. y DES. REGIONAL	603,300	2.11%	0.78%	
					15 SHCP	633,375	2.22%	0.80%	
					16 SPP	83,512	0.29%	0.10%	
	SUMA:		2.11%	0.75%			20.04%	7.21%	

Fuentes:

\* Salinas de Gortari, Carlos. El Informe de Gobierno, 1991. Anexo Político. Gasto Nivel Devengado del Gobierno Federal Por Clasificación Administrativa.

\* Banco de México, S.A. Producto Ingreso Bruto y Gasto 1960-1977. Cap. II p.21

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1991 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



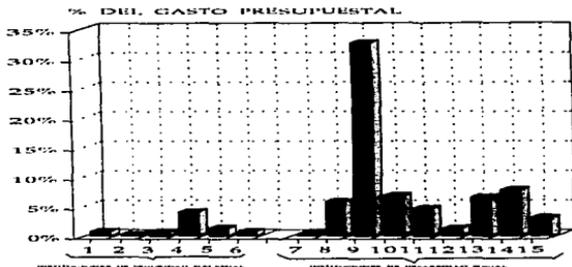
### GASTO PRESUPUESTAL EN 1991 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL

(En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCICIO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB
145,601,800	1 SG	732,100	0.50%	0.06%	7 SYPS	256,100	0.18%	0.03%
	2 PR	290,500	0.20%	0.03%	8 SCT	4,391,500	3.02%	0.51%
	3 SRE	488,700	0.34%	0.05%	9 SEP	23,331,700	16.02%	2.75%
	4 SDN	3,412,100	2.34%	0.40%	10 SARH	4,837,700	3.35%	0.37%
	5 SM	992,200	0.68%	0.17%	11 SSA	3,213,800	2.21%	0.37%
	6 PGR	413,200	0.28%	0.04%	12 SEDUE	619,300	0.43%	0.07%
					13 SEQ. SOC.	4,824,800	3.31%	0.57%
					14 SOL Y DES. REGIONAL	5,274,000	3.62%	0.62%
					15 SHCP	2,321,100	1.59%	0.27%
					16 SPP	1,161,000	0.80%	0.13%
	<b>SUMA:</b>		<b>4.35%</b>	<b>0.77%</b>			<b>34.50%</b>	<b>5.80%</b>

Fuente: Salinas de Gortari, Carlos. El Informe de Gobierno, 1991. Anexo Política Económica. Gasto Neto Devengado del Gobierno Federal por Clasificación Administrativa, p.135 y 154.

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1992 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



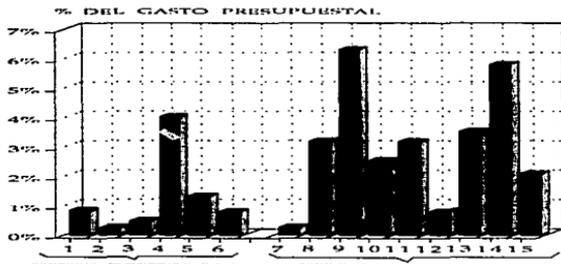
### GASTO PRESUPUESTAL EN 1992 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Nuevos Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB
87,387.7 (*)	1 SG	681.2	0.79%	0.01%	7 STPS	333.0	0.38%	0.01%
	2 PR	243.9	0.28%	0.00%	8 SCT	5,050.1	5.78%	0.09%
PIB	3 SRE	574.9	0.66%	0.01%	9 SEP	28,539.2	32.67%	0.51%
5,615,955 (**)	4 SDN	3,543.5	4.00%	0.06%	10 SARH	5,931.3	6.79%	0.11%
	5 SM	1,198.3	1.34%	0.02%	11 SSA	4,092.0	4.69%	0.07%
	6 PGR	620.8	0.71%	0.01%	12 SEDUE	1,130.4	1.30%	0.02%
					13 SEG. SOC.	5,729.8	6.56%	0.10%
					14 SEG. SOCIAL Y DES. REG.	6,800.0	7.79%	0.12%
					15 SHCP	2,679.8	3.07%	0.05%
	SUMA:		7.83%	0.12%			89.02%	1.07%

Fuentes (\*): Dirección General de Planeación SHCP en base a datos del Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

(\*\*) Inclusive del decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación por el ejercicio fiscal de 1992, Capítulo Primero, disposiciones generales, Congreso de la Unión, p.17.

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1993 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



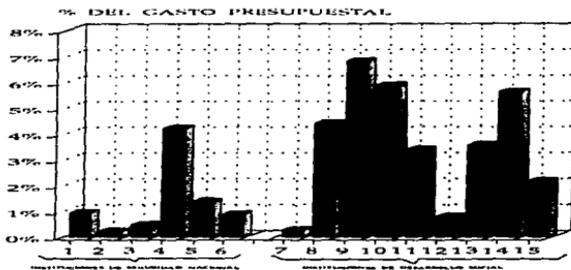
### GASTO PRESUPUESTAL EN 1993 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL

(En Millones de Nuevos Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- PUUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB	NOMBRE DE LA INSTIT.	PRESU- PUUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB
122,977.2 (*)	1 SO	1,036.1	0.84%	0.02%	7 STPS	323.3	0.26%	0.01%
PIB	2 PR	306.6	0.25%	0.01%	8 SCT	3,922.0	3.19%	0.07%
	3 SRE	588.5	0.48%	0.01%	9 SEP	7,762.9	6.31%	0.14%
5,649,874	4 SDN	4,055.7	4.03%	0.09%	10 SARH	3,095.7	2.52%	0.05%
	5 SM	1,619.8	1.32%	0.03%	11 SSA	3,912.0	3.18%	0.07%
	6 PGR	988.4	0.80%	0.02%	12 DES. SOC.	956.7	0.79%	0.02%
					13 SEQ. SOC.	4,323.9	3.52%	0.08%
					14 SOL. Y DES. REGIONAL	7,141.6	5.81%	0.13%
					15 SHCP	2,571.6	2.09%	0.05%
SUMA:			7.72%	0.17%			27.66%	0.60%

Fuente: Presupuesto de la Administración Pública centralizada, resumen administrativo del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1993, Tomo I, SHCP, p.265.  
(\*) Datos aproximados.

### GASTO PRESUPUESTAL EN 1994 SEGURIDAD NACIONAL Y DESARROLLO SOCIAL



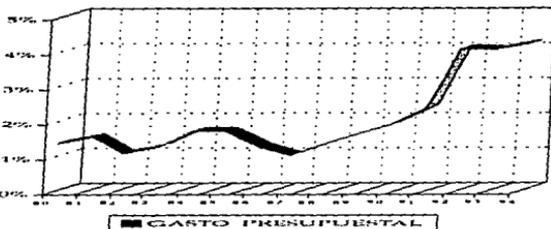
### GASTO PRESUPUESTAL EN 1994 INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL E INSTITUCIONES DE DESARROLLO SOCIAL (En Millones de Nuevos Pesos a Precios Corrientes)

GASTO TOTAL EJERCIDO DEL GOB. FED.	SEGURIDAD NACIONAL				DESARROLLO SOCIAL			
	NOMBRE DE LA INSTT.	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB	NOMBRE DE LA INSTT.	PRESU- PUESTO	% GASTO TOTAL	% GASTO PRESUP. y PIB
140,139.8	1 SG	1,319.4	0.94%	0.02%	7 STPS	372.5	0.27%	0.01%
	2 PR	329.7	0.23%	0.01%	8 SCT	6,150.7	4.39%	0.11%
PIB	3 SRE	638.6	0.46%	0.01%	9 SEP	9,524.0	6.80%	0.16%
5,848,301	4 SDN	5,889.2	4.20%	0.10%	10 SARH	8,206.2	5.86%	0.14%
	5 SM	1,922.1	1.37%	0.03%	11 SSA	4,720.2	3.37%	0.08%
	6 PGR	1,220.5	0.87%	0.02%	12 DES. SOC. REGIONAL	1,073.3	0.77%	0.02%
					13 SEG. SOC. REGIONAL	4,944.8	3.53%	0.08%
					14 SOL. Y DES. REGIONAL	7,858.1	5.61%	0.13%
					15 SHCP	3,017.7	2.15%	0.05%
	SUMA:		8.08%	0.19%			32.73%	0.78%

Fuente: Presupuesto de la Administración Pública Centralizada, rubros administrativos del Proyecto de Presupuesto de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1994, Tomo I, SHCP, p.203  
 (1) Datos aproximados.

Cuadro No. 13

### GASTO PRESUPUESTAL SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

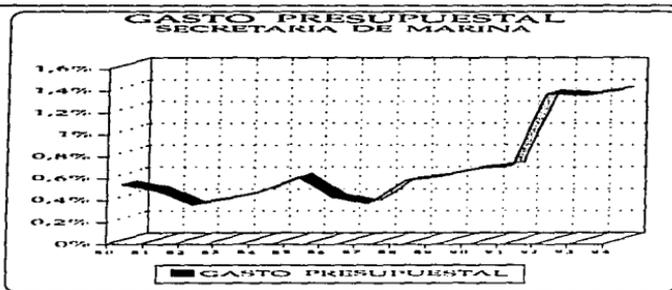


### GASTO PRESUPUESTAL SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

AÑO	GASTO TOTAL EJERCICIO DEL GOB. FED. (a)	PRESU- PUESTO SON (b)	GASTO TOTAL Y SON (a/b)	PIB TOTAL Y (A Precios Corrientes) (c)	% GASTO PRESUPUES- TAL Y PIB	% PIB Y GASTO TOTAL (a/c)
1980 *	933,534	12,602	1,35%	4,470,100	0,28%	20,83%
1981 *	1,532,730	23,408	1,53%	6,127,600	0,38%	25,01%
1982 *	3,269,760	34,806	1,06%	9,707,800	0,36%	33,37%
1983 *	5,267,458	66,982	1,25%	17,878,700	0,37%	30,02%
1984 *	8,065,349	137,062	1,70%	29,471,600	0,47%	27,37%
1985 *	13,021,464	221,486	1,70%	47,381,700	0,47%	27,40%
1986 *	28,574,624	353,845	1,24%	79,535,600	0,44%	35,90%
1987 *	77,754,859	779,417	1,00%	193,701,400	0,40%	40,14%
1988 * <sup>1</sup>	110,807,200	1,478,300	1,33%	392,714,900	0,38%	29,22%
1989 * <sup>2</sup>	121,048,200	1,963,800	1,62%	311,537,500	0,38%	22,68%
1990 * <sup>3</sup>	141,253,000	2,664,900	1,89%	668,691,100	0,40%	21,12%
1991 * <sup>4</sup>	145,601,600	3,412,100	2,34%	845,806,000	0,40%	17,21%
1982 (N)	87,358	3,544	4,06%	5,815,965	0,00%	1,56%
1983 (N)	122,977	4,956	4,03%	5,640,674	0,09%	2,18%
1984 (N)	140,140	5,889	4,20%	5,848,301	0,10%	2,40%

Fuentes:

- \* De la Maestría Hurtado, Miguel. VI Informe de Gobierno, 1986. Anuario Estadístico Político Económico, Gasto Público, p. 85.  
<sup>1</sup> Salinas de Gortari, Carlos. II Informe de Gobierno, 1991. Anuario Político Económico, Gasto Total Desagregado del Gobierno Federal por Clasificación Administrativa, P. 135 y 154.  
<sup>2</sup> Dirección General de Planeación Nacional, Dirección de Estadística Económica, SHCP, Cuaderno Ampliado Enero-Diciembre 1991, p. 21.  
<sup>3</sup> El Financiero, 8-Enero-1992.  
<sup>4</sup> A partir de 1988, Cifras Redondeadas a Millones de Pesos (En Salinas de Gortari, Carlos, op. cit., p. 154).  
<sup>5</sup> Cifras Presupuestales a Diciembre de 1991 (En SHCP, p. 21).  
 Las cifras están en pesos. Los informes de gobierno en cuantío al gasto total no concuerdan en su totalidad. Por ello se precisó hacer la adaptación. Se reportaron las cifras de 1980 a 1987 y de 1988 a 1991 en sus respectivos informes.  
 (N) Número Johns.



**GASTO PRESUPUESTAL SECRETARIA DE MARINA**

(En Millones de Pesos a Precios Corrientes)

AÑO	PRESU- GASTO		PIB	% GASTO PRESUPUESTAL Y PIB	% PIB Y GASTO TOTAL
	GASTO TOTAL EJERCICIO DEL GOB. FED.	PUESTO SM			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1980 *	933,534	4,735	4,470,100	0.11%	20.88%
1981 *	1,532,735	6,962	6,127,600	0.11%	25.01%
1982 *	3,209,769	10,560	9,797,800	0.11%	33.37%
1983 *	5,367,456	20,184	17,878,700	0.11%	30.02%
1984 *	6,065,349	36,111	29,471,600	0.12%	27.37%
1985 *	13,021,464	75,383	47,301,700	0.16%	27.48%
1986 *	29,574,624	111,223	79,535,600	0.14%	35.93%
1987 *	77,754,858	263,844	193,701,400	0.14%	40.14%
1988 *A	110,807,200	600,700	292,714,600	0.15%	29.22%
1989 *A	121,048,200	701,600	511,537,500	0.14%	23.66%
1990 *A	141,253,000	915,700	648,661,100	0.14%	21.12%
1991 *	145,601,600	992,200	845,800,000	0.12%	17.21%
1982 (N)	87,358	1,169	5,615,955	0.02%	1.58%
1993 (N)	122,977	1,820	5,649,874	0.03%	2.18%
1994 (N)	140,140	1,922	5,848,201	0.03%	2.40%

- Fuentes:
- \* De la Misión Inmersa, Miguel VI Informe de Gobierno, 1988 Anexo Estadístico Política Económica, Gasto Público, p.35.
  - \* Banco de Corant, Carlos, 18 Informe de Gobierno, 1991, Anexo Política Económica, Caso Neto Derivado del Gobierno Federal por Clasificación Administrativa, P.133 y 134.
  - \* Dirección General de Planificación Económica, Dirección de Estadística Hacendaria, SHCP, Cuentas Anuales Enero-Diciembre 1991, P.21.
  - \* El Financiero, 6 Enero-1992.
  - \* A partir de 1988, Círculo Redondeado a Millones de Pesos (En Colores de Corant, Carlos, op. cit., p.154)
  - \* Círculo Redondeado a Decimales de 1991 (En SHCP, p.21)
  - \* Las cifras dadas en varios otros informes de gobierno en cuanto al gasto total no concuerdan en su totalidad. Por ello se precisó hacer la adición. Se respetaron las cifras de 1980 a 1987 y de 1988 a 1991 en sus respectivos informes.

**Cuadro No. 15**  
**SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL**  
**EVOLUCIÓN JURÍDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

AÑO	LEYES o RECLAMENTOS RELEVANTES PARA LA SN.	COMENTARIOS
1939	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Art. 5º, existen dos facultades de la competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional que se relacionan directamente con la Seguridad Nacional, a saber:            Fracc. XVII. Movilización del país en caso de guerra.            Fracc. XVIII. Elaboración de planes para la Defensa Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Seguridad Nacional se asocia con la Defensa Nacional.             Fuente: Diario Oficial, 30-Dic-1939.</li> </ul>
1958	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 se establecen las siguientes facultades para la Secretaría de la Defensa Nacional:            Art. 4º, Fracc. VI. A la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se advierte una concepción clara del sentido de la Defensa Nacional.             Fuente: Diario Oficial, 24-Dic-1958.</li> </ul>
1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Art. 29, a la Secretaría de la Defensa Nacional corresponde, para el interés de la Seguridad Nacional, lo estipulado en la fracción VI: Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar en su caso los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mantiene el carácter sustantivo de la Defensa Nacional como parte de la Seguridad Nacional.             Fuente: Diario Oficial, 28-Dic-1976.</li> </ul>
1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional de acuerdo con la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, se determinan como sigue:            Art. 1: El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos son instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:           <ul style="list-style-type: none"> <li>• Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación.</li> <li>• Garantizar la seguridad interior.</li> <li>• En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la construcción de las zonas afectadas.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se amplían y se adecúan las funciones de la Secretaría de la Defensa Nacional al incorporar el sentido de la defensa de la soberanía de la Nación.</li> <li>• Se incorpora un sentido de protección civil y seguridad pública en casos extraordinarios de desastre.             Fuente: Diario Oficial, 28-Dic-1986.</li> </ul>
	<p>Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional. Destacan las siguientes facultades del Secretario de Defensa en materia de seguridad:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>III. Desempeñar las comisiones y funciones especiales que al Presidente de la República le confiere, manteniéndolo informado sobre el desarrollo de los mismos.</li> <li>XV. Determinar la elaboración de los planes que son necesarios para garantizar la defensa y seguridad interior de la Nación, sometiéndolo a la consideración del Presidente de la República.</li> <li>XVI. Dirigir y asesorar la Defensa Civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se atribuye, puntualmente, la facultad del secretario de la Defensa para diseñar la estrategia de Defensa Nacional.             Fuente: Diario Oficial, 1-Sep-1982.</li> </ul>

**Cuadro No. 16**  
**SECRETARÍA DE MARINA**  
**EVOLUCIÓN JURÍDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

1º Parte

AÑO	LEYES o REGLAMENTOS RELEVANTES PARA LA S.N.	COMENTARIOS
1835	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Decreto que faculta al Ejecutivo Federal para legislar en los ramos de Guerra y Marina, Agricultura y Fomento y Salubridad Pública.</li> <li>Art. 1º. Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión para legislar en los ramos de Guerra y Marina, Agricultura y Fomento y Salubridad Pública.</li> <li>* Art. 2º. Las facultades que se conceden en este decreto expiran el día último de agosto de 1836, debiendo dar cuenta al Ejecutivo de la Unión al Congreso, del uso que se haga de ella.</li> </ul>	Fuente: Diario Oficial, 31-Dic-1835.
1839	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.</li> <li>Art. 13: Corresponde al departamento de la Marina Nacional lo siguiente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>X. El ejercicio de la Soberanía Nacional en aguas territoriales, y la vigilancia de las costas.</li> <li>XIV. La policía marítima.</li> <li>XX. La conservación, desarrollo, organización, fomento, protección, vigilancia y control de la fauna y la flora marítima fluviales y lacustres.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La orientación de la Secretaría de Marina en materia de Seguridad Nacional, durante esta etapa, se ubica un asunto de Soberanía en cuanto a sus objetivos y de Defensa por sus propios mecanismos (policía marítima).</li> </ul> Fuente: Diario Oficial, 30-Dic-1839.
1840	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Decreto que reforma la Ley de Secretarías y Departamentos de Edo. creando la Secretaría de Marina.</li> <li>Art. 15: Corresponde al departamento de la Marina Nacional lo siguiente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>V. El desarrollo de los planes y órdenes que sean formulados al efecto para la defensa del país o de sus instituciones y que se relacionen en la armada nacional.</li> </ul> </li> <li>X. El ejercicio de la Soberanía Nacional en aguas territoriales y la vigilancia de las costas.</li> <li>XX. La conservación, desarrollo, organización, fomento, protección, vigilancia y control de la flora y la fauna marítima, fluviales y lacustres.</li> <li>XXX. Los viveros, la fijación de dunas marítimas, canales, concesiones y permisos de pesca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Soberanía y Defensa Nacional son los ejes rectores de la acción de la Marina.</li> </ul> Fuente: Diario Oficial, 31-Dic-1840.
1868	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.</li> <li>Art. 4º: A la Secretaría de Marina le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>IV. El ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio vías navegables e islas nacionales.</li> </ul> </li> </ul>	Fuente: Diario Oficial, 24-Dic-1868.
1876	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</li> <li>Art. 30: A la Secretaría de Marina le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>IV. El ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio vías navegables e islas nacionales y la zona económica exclusiva.</li> <li>XV. Asesorar inmersamente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Además del ejercicio de la soberanía se incluye una función de asesoría militar para las vías de comunicación ante la posible vulnerabilidad de la soberanía de las aguas nacionales.</li> </ul> Fuente: Diario Oficial, 29-Dic-1876.

**Cuadro No. 16**  
**SECRETARIA DE MARINA**  
**EVOLUCION JURIDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

2ª Parte

- \* Ley Orgánica de la Armada de México.  
 Art. 1º La misión de la armada de México es emplear el poder naval de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país.  
 IV. Proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre en la jurisdicción federal y donde ordene el mando supremo.  
 1985 VII. Auxiliar a la población civil en los casos y zonas de desastre o emergencias.  
 VIII. Conducir en la vigilancia de los recursos marítimos y en gran de los buques y buques pesqueros, y en la represión del contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes en los términos de las disposiciones legales aplicables.  
 X. Organizar y operar el servicio de policía marítima y colaborar con las autoridades competentes en los servicios de vigilancia de los puertos.

\* Además de sus facultades tradicionales se agrega un carácter de seguridad pública, cuando actúa en casos y zonas de desastre o emergencia.

Fuente: Diario Oficial, 14-Ene-1985.

**Ley Orgánica de la Armada de México.**

- Art. 12. El alto mando lo ejercerá el Secretario de Marina. Será el responsable ante el Mando Supremo (se derogan todas las fracciones I a VI) y se restituye la III, correspondiente a: particular en la formación de los Buques de Seguridad Nacional.  
 1995 Art. 27. El mando de la Región Naval será el responsable, en su área, tanto de la planeación, conducción y coordinación de las operaciones navales, incluyendo las compañías y comandos, así como aquellas del Sistema de Seguridad Nacional que procedan.

\* Se incorpora la participación estratégica del actor militar en el Plan de Seguridad Nacional, que no ha tenido consecuencias operativas.

Fuente: Diario Oficial, 12-Dic-1995.

**Cuadro No. 17**  
**SECRETARIA DE GOBERNACION**  
**EVOLUCION JURIDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

AÑO	LEYES O REGLAMENTOS RELEVANTES PARA LA SN. 1)	COMENTARIOS
	<p>De acuerdo con el Reglamento para el Regimen Interior de la SG. 2)</p> <p>Art. 4. Estudiar todo problema o conflicto que se presente y que en alguna forma pueda afectar el orden constitucional.</p> <p>Capítulo V: Departamento Confidencial</p> <p>Art. 42: Se encargará de los asuntos relacionados con la política general.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tendencia a igualar la SN con la Seguridad Política.</li> <li>* Se observa una carencia en la especificación de las funciones y facultades de lo que correspondió al organismo a cargo de la vigilancia de la SN.</li> <li>* Se amplía a una función más concisa que preventiva.</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial: 23-Nov-1929.</p>
1929	<p>Art. 43: Este departamento será auxiliar de otros departamentos de la Sra. cuando demanden sus servicios para obtener informes, practicar investigaciones o ejecutar las órdenes.</p> <p>Art. 45: Para el desempeño de sus labores el depto. contará con agentes de información política y con agentes de policía administrativa, la última tiene a su cargo la tramitación, estudio y despacho de asuntos como los siguientes: nombramiento de magistrados; relación entre Ejecutivo y Suprema Corte de Justicia, amnistía, indultos, reducción de penas, reglamento de reco y estudio de las legislaciones de los Estados.</p>	
	<p>En relación al reglamento interior de la SG de 1939 le correspondía:</p> <p>Art. 3: Estudiar problemas que afectan el orden constitucional.</p> <p>Otra. de Información Política (Cap. XV).</p> <p>Funciones y Facultades de los Organismos</p> <p>Art. 49: Hacer toda clase de investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que encomiende la Secretaría.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Tendencia a igualar la SN con la seguridad política y la seguridad pública.</li> <li>* Se observa un antecedente a la articulación de la investigación y documentación</li> <li>* Función de vigilancia y coordinación del primer antecedente de planeación programática del derramo nacional (Plan Semanal).</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial: 25-Ago-1938.</p>
1938	<p>Art. 51: Manejo de diversos tipos de armas.</p> <p>Art. 52: Para alcanzar éxito en las comisiones confidenciales, los inspectores ocultarán su identidad, evitando, hasta donde sea posible, dar a conocer el puesto que desempeñan.</p> <p>Art. 53: Ningún inspector usará su nombre verdadero y no podrá descubrirse a nadie el objeto de su labor.</p> <p>Departamento de Gobierno (Cap. X).</p> <p>III, a) Verificar el cumplimiento del Plan de Gobierno de los funcionarios de los Estados.</p> <p>Art. 36: Desarrollar los trabajos conducentes de coordinación y cumplimiento del Plan Semanal de los gobiernos de la federación, estados y municipios.</p>	
1939	<p>De la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939 se tiene que las facultades de la SG son: Capítulo XII, Defensa y prevención social contra la delincuencia, a través de:</p> <p>Tribunal para menores; escuelas correccionales, colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios, ejecución de sanciones y concesiones de indultos, conmutación y reducción de pena y aplicación de resención por delitos del orden federal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se observa una mayor implicación y especialización en las facultades de prevención y captura en el tema de seguridad pública.</li> <li>* Desaparecen las funciones de coordinación del programa de desarrollo.</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial: 30-Dic-1939.</p>
	<p>En relación a la ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939 a la SG le corresponde:</p> <p>Art. 2: Atender asuntos de política interior que competan al Ejecutivo y no se atribuyan expresamente a otra Sra. o Departamento del Ejecutivo Federal).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se observa una mayor capacidad facultativa en asuntos de Seguridad Política y Seguridad Pública.</li> <li>* Es muy general y ambiguo el ámbito de acción.</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial: 30-Dic-1939.</p>
1959	<p>IV. Vigilar garantías individuales y dictar las medidas administrativas que requiera su cumplimiento.</p> <p>XXII. Reglamentar y autorizar la portación de armas por parte de empleados federales.</p> <p>XXV. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia.</p>	
	<p>En el reglamento interior de la SG de 1973 se expresaban las siguientes atribuciones:</p> <p>Art. 2, Fracc. VI. Atender los asuntos de política interior que competan al Ejecutivo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* La facultad discrecional de la SG pasa de ser un factor positivo a ser un factor negativo para la sociedad.</li> <li>* La seguridad de la nación se deja al libre criterio operativo y en una relación directa con una perspectiva concursa.</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial: 16-Ago-1973.</p>
1973	<p>Fracc. IX. Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con otros poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales.</p>	

1) SN: Seguridad Nacional

2) SG: Secretaría de Gobernación.

**Cuadro No. 17**  
**SECRETARIA DE GOBERNACION**  
**EVOLUCION JURIDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

2ª Parte

	<p>Art. 19. Compete a la Dir. Gral. de Invest. Pol. y Soc.: I. Estudiar los problemas de orden político. III. Realizar todas las actividades que en la esfera de la competencia, conllevan a la Sra. otras disposiciones legales.</p>	<p>Fuente: Diario Oficial: 16-Ago-1973.</p>
1973 (Cont.)	<p>• Art. 20. Compete a la Dirección Federal de Seguridad:            I. Vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación, y en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal.            II. Proporcionar seguridad.</p>	
1976	<p>• Las facultades de la SG expresadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 eran:            Art. 27, fracc. XVI: Mantener el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes.</p>	<p>• Se amplían funciones de orden más estratégico e los de orden coercitivo.            • Se incorpora el concepto de desarrollo político.</p>
		<p>Fuente: Diario Oficial: 24-Dic-1978.</p>
	<p>El reglamento interno de la SG de 1984 establece que:            Art. 1. La SG es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal a la que le corresponde vigilar en la esfera administrativa el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país.            • Interviene en las funciones electorales.</p>	<p>• Continúa asociada la figura de Seguridad Nacional con Ministerio Público.            • Se incorpora una visión prospectiva además de la coyuntural y analítica.            • Se observa una mayor preocupación por instituir organismos de desarrollo político complementados con desarrollo político.</p>
1964	<p>Art. 18. Corresponde a la Dir. Gral. de Invest. Pol. y Soc.:            I. Realizar las investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país.            III. Organizar un centro de información sobre los problemas políticos y sociales del país para consulta interna de la Secretaría.            IV. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.</p>	<p>Fuente: Diario Oficial: 14-Jun-1964.</p>
	<p>Art. 19 Corresponde a la Dirección Federal de Seguridad:            I. Vigilar e informar sobre hechos relacionados con la seguridad de la nación, y en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público.            II. Proporcionar auxilio a funcionarios extranjeros que visitan oficialmente al país.</p>	
	<p>• Del Reglamento Interior de la SG de 1965 se destacan los organismos relacionados con la Seguridad Nacional:            Art. 16. Corresponde a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional:            I. Vigilar e informar sobre hechos relacionados con la seguridad de la nación, y en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público.            IV. Proporcionar seguridad a funcionarios extranjeros que visitan oficialmente al país.</p>	<p>Fuente: Diario Oficial: 1-Ago-1965.</p>
1965	<p>• En el reglamento interior de la SG de 1969, se crea el Centro de El Centro de Investigación y Seguridad Nacional como un órgano administrativo y desconcentrado y tendrá las sig. funciones:            Art. 28, fracc. I: Establecer y operar un sistema de investigación e información para la Seguridad Nacional, recibir y procesar información y sacar conclusiones; realizar encuestas de interés nacional con la opinión pública.</p>	<p>• Se da la función de la DGIPS y la DFS, centralizando las funciones de información y seguridad en un sólo órgano administrativo.</p>
1968	<p>• Se elimina el apartado referente a la facultad de proporcionar seguridad a funcionarios extranjeros que visitan oficialmente al país y en el Art. 30 se precisan las atribuciones fundamentales:            I. Establecen y operan un sistema de investigación e información para la seguridad del país.            II. Realizar los estudios de carácter político económico y social que se relacionan con sus atribuciones.</p>	<p>• El concepto de Seguridad Nacional se vincula a la información y la investigación política.</p>
		<p>Fuente: Diario Oficial: 13-Feb-1969.</p>
1980	<p>• Se deroga el artículo 15 del reglamento interior de la Secretaría de Gobernación y se substituye por el artículo Tercero transitorio por el cual se crea la "Comisión Nacional de Derechos Humanos" como órgano desconcentrado de esta dependencia.</p>	<p>• Se incorpora un área especial para la protección y cuidado de los derechos humanos.</p>
		<p>Fuente: Diario Oficial: 6-Jun-1980</p>

**Cuadro No. 18**  
**PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**EVOLUCION JURIDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

1ª Parte

AÑO	LEYES o REGLAMENTOS RELEVANTES PARA LA SN	COMENTARIOS
1917	<p>De acuerdo con la Constitución de 1917, Art. 21 y 102, el organismo se denominó Comandante en Jefe Judicial y concuerda con otros organismos contenidos en la Ley de Organización del Ministerio Público Federal (MPF).</p> <p><b>Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Consejero Jurídico del Ejecutivo</li> <li>* Promotor de acciones penales en caso de delitos.</li> <li>* Intervenir en asuntos que interesan al Edo.</li> </ul> <p><b>Pública Judicial. Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Investigación de delitos, búsqueda de las pruebas y descubrimiento de culpables en algún delito.</li> </ul>	<p>Se orienta más a un perfil de Seguridad Pública de carácter sustantivo.</p> <p>Fuente: PGR, Historia de la Procuraduría Federal de la República, México, 1987.</p>
1920-1932	<p><b>Funciones (básicas de la PGH):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Persecución de delitos federales</li> <li>* Consultoría jurídica del Gobierno Federal</li> <li>* Intervención en los procesos por infracción a la Ley Electoral.</li> </ul> <p>* Consejo jurídico del gobierno de la República.</p> <p>Ministerio Público Federal. Funciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Practicar averiguaciones previas.</li> <li>* Concurrir a diligencias legales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se incorpora una facultad de vigilancia electoral y de delitos religiosos.</li> <li>* Se amplían sus funciones en materia de seguridad pública.</li> </ul> <p>Fuente: Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones, Diario Oficial, 14-Ago-1919.</p>
1934-1940	<p>Se mantienen las facultades de la PGH.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Investigación y persecución de delitos federales.</li> <li>* Consejo jurídico del gobierno de la República.</li> <li>* Intervención personal del Procurador en los negocios en que la federación fuese parte.</li> </ul> <p>* En la lucha contra el narcotráfico se incluyeron pólizas con los Jueces del Distrito Federal con la finalidad de que este delito no se considerara el culpable la libertad cautelar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se perfeccionan sus instrumentos de acción.</li> <li>* Se incorpora su facultad en asuntos penales contra el narcotráfico.</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial, 31-Ago-1934.</p>
1940-1948	<p>Se crea una nueva Ley Orgánica del Ministerio Público y JEFES (L3-Ene-42), en donde se determina lo siguiente:</p> <p><b>Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Obligación de la institución de velar por el respeto a la Constitución por todas las autoridades del país en los órdenes legislativo y judicial.</li> <li>* Proponer al Poder de la Federación las medidas adecuadas para hacer cesar las violaciones que se hubieran cometido contra la Constitución.</li> </ul> <p><b>Pública Judicial. Función:</b> Engirse como el medio preparatorio para el ejercicio de la acción penal.</p>	<p>Se fortalecen los mecanismos de Seguridad Pública con la incorporación de la Policía Judicial.</p> <p>Fuente: Diario Oficial, 13-Ene-1942.</p>
1942-1954	<p>Se deroga la Ley Orgánica del MPF de 1942 y se genera una nueva el 20-Dic-1954.</p> <p><b>Funciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Se incorpora la facultad de recabar directamente de los organismos de servicios públicos federales o locales, instituciones descentralizadas del Estado y de crédito, los documentos e informes indispensables para el ejercicio de la función institucional del MPF.</li> <li>* Se genera la campaña permanente contra la producción y tráfico de estupefacientes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mayor fortificación administrativa.</li> </ul> <p>Fuente: Diario Oficial, 20-Dic-1954.</p>
1952-1958	<p>Se renueva la Ley Orgánica del MPF y se sustituye por la Ley de la Procuraduría General de la República con la finalidad de armonizar las atribuciones del Procurador General y el Ministerio Público.</p> <p><b>Funciones y Facultades más importantes:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Ejercitar ante los tribunales la acción penal por delitos de orden federal.</li> <li>* Manifestación de bienes de los funcionarios.</li> <li>* Investigar Enriquecimiento inexplicable de funcionarios.</li> <li>* Intervenir en juicios de amparo.</li> </ul>	<p>Se afija un fortalecedor de los funcionarios públicos.</p> <p>Fuente: Diario Oficial, 20-Dic-1974.</p>
1970-1978	<p>De acuerdo con la Ley Orgánica de la PGH de 1963, Art. 2, Fracc. II, Promover la pronta, expedita y debida prosecución e impartición de justicia e intervenir en los actos que sobre esta materia prevenga la legislación acerca de prevención del desarrollo.</p> <p>II. La vigilancia de la aplicación de la ley en todos los lugares de detención, prisión o custodia de reos federales.</p> <p>V. Perseguir delitos de orden federal.</p> <p>Art. 9, Fracc. I: La promoción, aze el Presidente de la República, de los instrumentos de acción Internacional en materia de colaboración policial o judicial.</p>	<p>Se incorpora un sentido moderno de "representación social" para el MP. Se busca renovar el concepto, los mecanismos y el quehacer e la Procuraduría de Justicia Social.</p> <p>Fuente: Diario Oficial, 12-Dic-1963.</p>

**Cuadro No. 18**  
**PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**EVOLUCION JURIDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

2ª Parte

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

Art. 2. El Centro de Planeación para el Control de Drogas tendrá por objeto la coordinación, planeación y conducción, evaluación e intercambio de información de las acciones realizadas entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, será el conducto para el intercambio de información con gobiernos extranjeros y organismos internacionales sobre la materia.

1992

Art. 3. Tendrá las siguientes facultades:

VII. Coordinar acciones conjuntas de prevención, investigación, detección e interceptación de actividades vinculadas con el control de drogas, con las autoridades responsables en la materia.

VIII. Establecer con los sistemas internacionales de información y documentación para el control de drogas.

Fuente: Diario Oficial, 26-Junio-1992.

Art. 12. Creación del Centro de Planeación para el control de drogas con el carácter de órgano administrativo desconcentrado y jerárquicamente subordinado a la PGR.

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la PGR.

Art 2. El Instituto tiene por objeto la planeación, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones tendientes a combatir el narcotráfico en el ámbito nacional y para preservar en coordinación con las dependencias competentes la salud integral de los habitantes del país.

Art. 3. El Instituto tiene las siguientes facultades:

1993

I. Coordinar con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Procurador General, la política nacional de atención al fenómeno de la producción, tráfico y abuso de drogas, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el Control de Drogas.

II. Diseñar y desarrollar estrategias y acciones para la persecución de los delitos contra la salud y otros asociados como el tráfico de armas y el lavado de dinero.

III. Desarrollar y operar un sistema de inteligencia en el campo de las actividades delictivas, así como en los sistemas de interceptación aérea marítima y terrestre.

X. Fomentar las acciones de cooperación internacional suscribiendo, con la colaboración de la SRE, en su caso, acuerdos y convenios de cooperación con gobiernos y organismos internacionales.

Fuente: Diario Oficial, 17-Junio-1993.

**Cuadro No. 19**  
**SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**  
**EVOLUCIÓN JURÍDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

1ª Parte

AÑO	LEYES o REGLAMENTOS RELEVANTES PARA LA SRE	COMENTARIOS
1939	<ul style="list-style-type: none"> <li>* De acuerdo con Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Art. 3º, Fracción I: La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá a su cargo las relaciones internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se carece de una concepción más definida y específica de los asuntos que contemplan las relaciones internacionales y su vinculación a la Seguridad Nacional.</li> </ul>
Fuente: Diario Oficial, 30-Dic-1939.		
1958	<ul style="list-style-type: none"> <li>* De acuerdo con Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Art. 3º, a la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejar las relaciones internacionales.</li> <li>- Dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se incorpore un cuerpo orgánico especializado para el manejo de las relaciones internacionales en la figura del servicio exterior.</li> <li>* No hay vinculación con la Seguridad Nacional.</li> </ul>
Fuente: Diario Oficial, 24-Dic-1958.		
1976	<ul style="list-style-type: none"> <li>* De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 28, corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores el despacho de:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejar las relaciones internacionales y por tanto intervenir en toda clase de tratados, convenios y convenciones en los que el país sea parte.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Se observa un mayor margen de acción en los mecanismos de la SRE orientados a la defensa de los intereses de la nación en el extranjero.</li> </ul>
Fuente: Diario Oficial, 20-Dic-1976.		
1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>* De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Exterior, corresponde al Servicio Exterior Mexicano:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 1. Está encargado de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los estados extranjeros y organismos o reuniones internacionales.</li> <li>Art. 2. El Servicio Exterior Mexicano depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la SRE.</li> <li>Art. 3.                   <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Promover, mantener y fomentar de acuerdo con los intereses nacionales, las relaciones entre México y los países extranjeros.</li> <li>c. Proteger de conformidad con los principios y normas del derecho internacional, los intereses del gobierno de México, así como la dignidad y derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero.</li> <li>e. Participar, teniendo presentes en primer término, los intereses nacionales en todo esfuerzo a nivel internacional para mantener la paz y seguridad internacionales.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Sobresale como punto fundamental la incorporación de la facultad orientada a la salvaguarda y promoción del interés nacional y los derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero.</li> <li>* La SRE, en esta etapa cubre lo referente a interés nacional y soberanía como parte de la Seguridad Nacional.</li> </ul>
Fuente: Diario Oficial, 8-Ene-1982.		
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>* De acuerdo con el Reglamento Interior de la SRE:               <ul style="list-style-type: none"> <li>Art. 1. La SRE tiene a su cargo las atribuciones y despacho de promover propiciar y asegurar la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias y unidades de la administración pública federal de conformidad con las atribuciones que a cada una de ellas correspondan.</li> <li>Circulares Organismos:                   <ul style="list-style-type: none"> <li>II. Participar vicariamente en la negociación de toda clase de acuerdos internacionales relacionados con los límites territoriales del país y las aguas de ríos internacionales.                       <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas de medio ambiente en fronteras.</li> </ul> </li> <li>Art. 18. Dirección Gral. de Relaciones Económicas Multilaterales.</li> <li>IV. Proyectar debidamente, en las acciones de política exterior sobre temas económicos multilaterales los principios, objetivos y prioridades de los planes y programas nacionales de desarrollo.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Hay una percepción de amplitud tanto de la soberanía, como de la seguridad nacional, a través de la política exterior.</li> <li>* Consideración importante de la geopolítica y geoconomía como parte de la política exterior que se articula a una estrategia más amplia.</li> </ul>
Fuente: Diario Oficial, 23-Ene-1989.		

**Cuadro No. 19**  
**SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**  
**EVOLUCIÓN JURÍDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

**2ª Parte**

- De acuerdo con modificaciones al reglamento interno de la SFRE, se agregan dos organismos relevantes para la seguridad nacional.
- Art. 14. Dirección General para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero.
- VII. Formular, en la esfera de su competencia, sugerencias, iniciativas, estudios y recomendaciones para coadyuvar al desarrollo de la política exterior de los lugares donde residen.
- Capítulo X. De la Comisión Consultiva de Política Exterior.
- Art. 43. La Comisión Consultiva de Política Exterior constituirá un órgano de apoyo para el despacho de los asuntos que corresponden a la Secretaría. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:
  - I. Concertar las acciones que realice la Secretaría en materia de asuntos bilaterales.
  - II. Concertar las acciones que realice la Secretaría en materia de asuntos multilaterales.
- V. Asesorar al Secretario en materia de Política exterior.
- Se generan nuevas fuentes de retroalimentación de la Política Exterior. La defensa de los intereses nacionales en el extranjero adquieren mayor jerarquía a través de un programa especial, manejado en una Dirección General creada especialmente para dicho efecto.
- A través de la Comisión Consultiva de Política Exterior se busca fortalecer la toma de decisiones en esta materia, a través de las asesorías y opiniones especializadas de expertos que no necesariamente pertenecen al servicio Exterior Mexicano.

Fuente: Diario Oficial, 3-Marzo-1993.

**Cuadro No. 20**  
**OFICINA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**  
**EVOLUCION JURIDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

AÑO	LEYES o REGLAMENTOS RELEVANTES PARA LA PPL	COMENTARIOS
1968	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, se le atribuyen las siguientes funciones:</li> <li>• Art. 2, fraco. I: Coordinar las acciones de apoyo técnico y asesoría del del Ejecutivo Federal.</li> <li>• II. Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no están expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República.</li> <li>• IV. Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señala el titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia.</li> <li>• Art. 4. En la Presidencia de la República funcionarán los siguientes gabinetes especializados:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Económico</li> <li>2. Agrario</li> <li>3. Bienestar Social</li> <li>4. Política Exterior</li> <li>5. Seguridad Nacional.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República aglutina las funciones de la seguridad nacional, en tanto se asienta como coordinadora de los gabinetes especializados con el mayor valor estratégico para la acción del Estado</li> </ul> <p style="text-align: center;">Fuente: Diario Oficial, 7-Dic-1968.</p>
1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dentro del Acuerdo por el que se crea la Oficina de la Presidencia de la República destacan las siguientes facultades:</li> <li>• Art. 2, fraco. I. Realizar y coordinar acciones de apoyo técnico y asesoría al Ejecutivo Federal.</li> <li>• Art. 3: Creación de gabinetes especializados que son instancias de coordinación que proponen y evalúan la política de gobierno en materias que sean de la concurrencia de varias dependencias.</li> <li>• Art. 4: Los gabinetes son:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Económico</li> <li>2. Agrario</li> <li>3. Desarrollo Social</li> <li>4. Política Exterior</li> <li>5. Seguridad Nacional.</li> </ol> </li> <li>• Art. 5: Los acuerdos que dicta el Ejecutivo Federal en los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias.</li> <li>• Art. 7: Los secretarios técnicos dependerán del titular de la Oficina de la Presidencia de la República, quien coordinará, orientará y supervisará las prioridades que fije el titular del Ejecutivo Federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se perfeccionan los mecanismos de control y coordinación estratégica de la Oficina de la Presidencia de la República.</li> </ul> <p style="text-align: center;">Fuente: Diario Oficial, 5-Jun-1982.</p>

**Cuadro No. 21**  
**COORDINACION DE SEGURIDAD PUBLICA DE LA NACION**  
**EVOLUCION JURIDICA: ASPECTOS RELEVANTES**

AÑO	LEYES o REGLAMENTOS RELEVANTES	COMENTARIOS
	<p>Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.</p> <p>Art. 2. La Coordinación de Seguridad Pública de la Nación tendrá las siguientes funciones:</p> <p>I. Establecer los mecanismos de coordinación con las Procuradurías General de la República y General de Justicia del D.F., para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones.</p>	<p>* Se crea una dependencia institucional en la que se coordinan las acciones de coordinación de la estrategia de seguridad pública en todo el país.</p> <p>* Es el primer intento de darle autonomía al tema desvinculación de la seguridad pública.</p>
1984	<p>II. Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las Procuradurías Generales de las entidades federativas en materia de seguridad pública nacional.</p> <p>III. Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, así como con el DDF para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias.</p>	Fuente: Diario Oficial del 26-Abr-84
	<p>Decreto por el que se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública como instancia de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública.</p> <p>Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p> <p>Art. 12. El Consejo Nacional de Seguridad Pública estará integrado por: el Secretario de Gobernación; gobernadores de los estados, Secretario de Defensa; Secretario de Marina, Secretario de Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República; el Jefe de Gobierno del D.F.; y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	<p>* Se observa un avance sustancial en la estrategia de seguridad pública coordinada a nivel nacional y con las dependencias vinculadas directa o indirectamente a dicho ámbito.</p> <p>* Deroga a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación (1984).</p>
1985	<p>Art. 15. El Consejo conocerá y resolver los siguientes asuntos:</p> <p>II. Determinación de lineamientos para el establecimiento de políticas generales en materia de seguridad pública.</p> <p>V. La emisión de bases para la realización de operativos conjuntos entre corporaciones policíacas federales, locales y municipales.</p> <p>IX. La expedición de reglas para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>	Fuente: Diario Oficial del 11-Dic-85

**Cuadro No. 22**  
**MODELO DE ANALISIS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

	SEGURIDAD NACIONAL	DEFENSA NACIONAL	SOBERANIA	INTERES NACIONAL	SEGURIDAD POLITICA	RESPONSABILIDAD PUBLICA
<b>FINES PRINCIPALES</b>	* Garantizar las condiciones econ., pol., cul., y étic. de vitalidad del grey nel área geopolítica interna y su estabilidad interna.	* De protección hacia los hab. de la nación, al territorio, las instituciones e instituciones políticas. * Mantener y proteger la soberanía y la independencia del territorio.	* Garantizar la libre subdeterminación interna y la independencia externa. * Mantener y proteger la capacidad de decisión del Estado.	* Identificar los principales temas, asuntos, áreas y sectores de relevancia actual y futura, para el desarrollo de la nación.	* Estabilidad y desarrollo político. * Estabilidad consensuada para garantizar el desarrollo social en armonía.	* Proporcionar condiciones de orden que permitan la convivencia en un marco de pluralidad y libertad individual. * Salvaguarda de la integridad física de los individuos y sus bienes materiales.
<b>NATURALEZA DE SU FUNCION</b>	* Estratégica, globalizadora, multidimensional. * Proceso altamente planificado de alto flujo informativo y tráfico.	* Operativa. Para enfrentar a múltiples amenazas reales y potenciales a la soberanía, independencia y la integridad territorial.	* Estratégica y globalizadora a nivel internacional.	* Investigación y evaluación para considerar a los elementos reales y potenciales de la seguridad nacional.	* Conclusión y prevención para lograr los fines de la sociedad en un marco de armonía y pluralidad.	* Operativa, para mantener y restaurar el orden público a nivel interno.
<b>NIVEL DE RESPONSABILIDAD JURIDICA</b>	* Constitución Política * LOAPF (7) * PND 1988-94 (7)	* Constitución Política * LOAPF * Ley Armada de México * LO Ejército (7) * LO Fuz. Aire	* Constitución Política * LOAPF * Ley. Harme SRE	* Constitución Política * PND 1988-94	* Constitución Política * LOAPF * PND 1988-94	* Constitución Política * Const. estatal * LOAPF * Reglamento Interno * LO PGR
<b>RESPONSABLE INSTITUCIONAL</b>	* PR, SG, SGM, SRE, PGR (7)	* PR, SGM, S M, (7)	* PR, SRE, SG, SGP (7)	* PR, SG, SRE, SGP (7)	* PR, SG, SGP, SRE, SGM, PGR, SGP, SCT (7)	* PGR, SG (7) Policia preventiva y Ministerio Público
<b>LIBRO DE LA FUERZA</b>	* Como última instancia decidida su ubicación después de un alto grado de desarrollo e investigación estratégica.	* Como primera instancia para defender a la nación y al Estado mexicano. No decide su uso en forma autónoma.	* No la usa.	* No la usa, lo considera como factor de poder externo y como activo del poder Nacional.	* No la usa, pero considera los límites para restaurar el orden civil a nivel de seguridad pública.	* Como primera instancia en forma selectiva para mantener el orden civil dentro de los orden común y federal.
<b>INSTRUMENTOS DE OPERACION</b>	* El Estado opera a través del poder nacional y sus unidades fundamentales. * Inteligencia estratégica.	* La fuerza física es el eje de la armilla, los aérea. * La org militar para auxilio de la población.	* La pol. exterior con destino de la fortaleza del poder nacional.	* El análisis y la investigación de los asuntos reales e internacionales.	* El marco de negociación y entendimiento de la política interna. * Instrumentos de política económica y social.	* A través de unidades desvirtuadas. * Las policías preventivas y las jurisdicciones del orden común y federal.
<b>AMBITOS Y NIVELES DE INTERES</b>	A. La nación, la sociedad. B. El proyecto nacional. C. El Estado. D. El Gobierno.	A. La sociedad, el territorio. B. El Estado. C. El gobierno.	El Estado nacional y sus relaciones de poder con otros Estados.	Problemas reales y naturales. Medidas del factor externo y del factor interno.	A. El Gobierno. B. Los actores y procesos políticos.	Defensa contra la sociedad y los individuos y su patrimonio.
<b>IMPORTANCIA Y LIBRO DEL CONCEPTO DE DESARROLLO</b>	* Es unidad fundamental. * Hace al Estado más autónomo, más planificador y más integral en su acción.	* No es su objetivo básico.	* Es unidad fundamental. La política externa induce mecanismos para contribuir al desarrollo.	* Es unidad derivada cuyo objetivo de estudio es armonizar con otros ámbitos del conocimiento y la política.	* Es unidad fundamental. Conviene al concepto vinculado con la política, lo social, lo cultural y lo militar.	* No es su objetivo básico.
<b>(7) SIGNIFICADO SIGLAS</b>						
PR- Presidente de la República.	SGR- Procuraduría General de la República.	LOAPF- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.				
SGM- Secretaría de Gobernación.	SGP- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	LO Ley Orgánica.				
SGM- Secretaría de la Defensa Nacional.	SCT- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	PND- Plan Nacional de Desarrollo.				
SM- Secretaría de Marina.	STPR- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.					
SRE- Secretaría de Relaciones Exteriores.	SEDECEL- Secretaría de Desarrollo Social.					

**Cuadro No. 22**  
**MODELO DE ANALISIS PARA LA SEGURIDAD NACIONAL**

	SEGURIDAD NACIONAL	DEFENSA NACIONAL	SOBERANIA	INTERES NACIONAL	SEGURIDAD POLITICA	SEGURIDAD PUBLICA
<b>INTELIGENCIA ESTRATEGICA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es su principal instrumento técnico. Desarrollo de alto nivel de conocimiento e información.</li> <li>Detecta los factores reales y potenciales contra la sociedad civil, el Estado y el Provedo Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es fundamental para orientar con fines militares las recursos.</li> <li>Evaluación constante de la geopolítica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es un recurso fundamental de alto nivel de conocimiento y planificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lo considera como unidad derivada y complementaria en el proceso de planificación global.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es un recurso fundamental de alto nivel de conocimiento y planificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Utiliza esquemas de planes con menor grado de política, pero de máxima rigurosidad para restaurar el orden y prevenir acciones disruptivas.</li> </ul>
<b>PERSONAL QUE LO INTEGREA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Científicos sociales y políticos, economistas, abogados, ingenieros, militares y administradores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fundamentalmente militares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Principalmente civiles de alto nivel de competencia profesional y política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusivamente comunidad científica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusivamente civiles que gozan de la permanencia política en el poder por tiempo determinado. Alto nivel de profesionalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusivamente civiles cuyo objetivo es la prevención y el combate a la delincuencia.</li> </ul>
<b>CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE BU ACTUACION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación e investigación estratégica. Estudios de alto nivel de información y análisis.</li> <li>Desarrollo de cursos de acción y toma de decisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño y operación de estrategias de decisión y acciones de defensa militar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño estratégico de las relaciones de poder internacional por medio de la cooperación, las alianzas y la diplomacia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Investiga y formula la agenda de asuntos que constitucionalmente sean relevantes para la seguridad nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer acuerdos que permitan mantener en el escenario político un marco plural de libertad y entendimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diseño y realización de operaciones para prevenir y restaurar el orden público.</li> <li>Participación y captura de delincuentes.</li> <li>Readaptación social.</li> </ul>
<b>TEMPORALIDAD DE BU OPERACION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permanente y sistemática en la formulación de estrategias tácticas de seguridad nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la vigilancia, permanente.</li> <li>En la operación limitada (o se inhibe o omite el factor negativo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la prevención, permanente.</li> <li>En la operación, según permanente y sistemática.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Permanente y sistemática valoración de los factores de poder y sus repercusiones en la seguridad nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la prevención, permanente.</li> <li>En la operación, aunque sistemática y variada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En la vigilancia, permanente.</li> <li>En la operación, según el estado de las condiciones para restablecer las condiciones originales de orden.</li> </ul>
<b>INTEGRALIDAD DISCIPLINARIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amplia y mínima. Economía, Cultura, política Interior y exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Específica. Militar, logística.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La única como marco base para ampliar la capacidad de decisión del Estado Nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amplio, variado y de alto nivel científico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Amplio, variado y de alto nivel de competencia técnica y operativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Específica. Militar, criminalística, administrativas.</li> </ul>
<b>RESPONSABILIDAD POLITICA Y SOCIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante la nación y el Estado Mexicano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante la nación y el Estado Mexicano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante la nación y el Estado Mexicano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante el gobierno federal y la sociedad mexicana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante el jefe del Ejecutivo.</li> <li>El Poder, ante el Poder Legislativo y el consenso popular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ante el gobierno federal, estatal o municipal, según corresponda.</li> </ul>
<b>AMBITO DE ACCION BASICO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel Federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel Federal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel federal, dentro del país y hacia otros países extranjeros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todo el país y la problemática internacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En todo el país y por sectores económicos y políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En cualquier parte del país con ámbitos muy concretos de validez y acción.</li> </ul>
<b>DESCRIPCIÓN SIGLAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PR- Presidencia de la República.</li> <li>SG- Secretaría de Gobernación.</li> <li>SDN- Secretaría de la Defensa Nacional.</li> <li>SSE- Secretaría de Marina.</li> <li>SRE- Secretaría de Relaciones Exteriores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PGN- Procuraduría General de la República.</li> <li>SECF- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</li> <li>SECT- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.</li> <li>SETE- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.</li> <li>SEDECOL- Secretaría de Desarrollo Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>LOAFY- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</li> <li>LO- Ley Orgánica.</li> <li>PNM- Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul>			