

881309

1



**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO**  
CAMPUS LOMAS VERDES

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

LA SEGURIDAD NACIONAL EN MEXICO. UNA PROPUESTA  
DE REFORMA CONSTITUCIONAL A LOS ARTICULOS 73 Y 89  
Y LA CREACION DE UNA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

**T E S I S**

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

**FRANCISCO JAVIER GARZA PALACIOS**

DIRECTOR DE TESIS: MAESTRO JUAN ARTURO GALARZA  
ASESOR: DE TESIS: MARIA SOFIA VILLA CABALLERO

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

2005

1

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## DEDICATORIA

**A Dios**

Por existir y teñir mi mundo de azul.

**Mamá**

Por seguir siendo mi guía, mi confidente y mejor amiga, te amo.

**Odalys**

Por tu comprensión y amor, por ser mi vida entera, por aguantarme.

**Azul**

Por enseñarme que los milagros existen y cambiarme la vida.

**Loli**

Porque si pudiera tener dos madres, seguramente tu serías mi mamá.

**Ismael, Astrid, Carlos y Colo**

Por ser los mejores hermanos que la vida me pudo dar, gracias por quererme.

**Ximena, Pedro y Grethel**

Por enseñarme que la vida continúa.

**Gustavo, Milanka y Adelina**

Por querer a mis hermanos.

**Pepe, Ceci, Alexis, Santiago y Daniel**

Por ser parte de mi familia.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## AGRADECIMIENTOS

**A mi querida Universidad del Valle de México**  
Por darme armas para la vida.

**Dr. Jorge Carpizo MacGregor**  
Con mi admiración, gracias por su apoyo.

**Ing. Genaro García Luna**  
Por permitirme ser parte de su sueño.

**Don Adolfo Ruiz Sosa**  
Nunca terminaré de agradecerle.

**Luis Cárdenas**  
Por tu cariño y amistad, los queremos mucho.

**Fabrizio Nieves**  
Porque sin tí no estaría escribiendo estas líneas.

**Félix Corominas**  
Por tu invaluable apoyo.

**Claudia De Buen**  
Por el apoyo a Odalys y porque sin saber leer no habría llegado.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO.  
UNA PROPUESTA DE REFORMA  
CONSTITUCIONAL A LOS ARTÍCULOS 73  
Y 89 Y LA CREACIÓN DE UNA  
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

# ÍNDICE

Introducción	I
<b>Capítulo I. Seguridad nacional. La evolución histórica del concepto</b>	<b>1</b>
Conceptos	1
La perspectiva de los Estados Unidos de América	12
La escuela sudamericana	18
La revisión del cuerpo doctrinario de la seguridad nacional en la década de 1990	27
La seguridad nacional de los Estados Unidos de América en la década de 1990. Los prolegómenos de una nueva era	35
<b>Capítulo II. Seguridad nacional-seguridad internacional</b>	<b>46</b>
A) Terrorismo	51
B) Inmigración ilegal	55
C) Narcotráfico	57
D) Delincuencia organizada	64

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

E) Agresiones al medio ambiente	68
F) Delitos cibernéticos	69
Reformas al Código Penal Federal en México. Adición de los delitos cibernéticos	72
La definición de la seguridad nacional en el contexto internacional	74
<b>Capítulo III. La seguridad nacional en México</b>	84
La seguridad nacional en México en el Plan Nacional de Desarrollo	84
La política de seguridad nacional y las Fuerzas Armadas	99
La seguridad nacional en el Código Penal y el Código de Justicia Militar	107
Diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública y la necesidad de legislar en la materia	108
Conceptos y objetivos nacionales	116
<b>Capítulo IV. Propuestas de reforma a los artículos 73 y 89 constitucionales y la creación de una Ley de Seguridad Nacional</b>	124
Proyecto de reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de seguridad nacional, y al titular del	

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

<b>Ejecutivo Federal facultades en materia de seguridad nacional</b>	<b>124</b>
<b>Propuesta para crear una Ley de Seguridad Nacional</b>	<b>136</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>146</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>150</b>

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## INTRODUCCIÓN

Es necesario destacar el plano en que debe ser analizada la situación que guarda la seguridad nacional en el Estado mexicano considerando la globalización en que se incluye al orbe en su totalidad, en donde por ejemplo, las fronteras parecieran desdibujarse o al menos volverse francamente porosas al permitir el libre tránsito comercial, ideológico, político, religioso y cultural de los individuos pobladores de los Estados, habiéndose actualmente acortado de manera muy significativa las distancias, de tal suerte que hoy por hoy, es común que nuestras autoridades migratorias aseguren indocumentados de nacionalidades muy diversas como pudiera ser el caso de centroamericanos, coreanos o chinos sólo por citar un ejemplo.

Son sin duda los países desarrollados quienes apuestan buena cantidad de su presupuesto y destinan a sus instituciones recursos humanos, materiales y financieros para estudios y programas de los diversos ámbitos del quehacer humano en las actividades del futuro. esto es, hacen "teoría de los escenarios", siendo capaces de planear con altos grados de certidumbre y eficacia, los distintos panoramas a que se podrían enfrentar eventualmente, mismos que por sus dimensiones pudieren llegar a constituir problemas de seguridad nacional, en éstos casos se involucra al Estado de manera plena, de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

forma tal que puede ser puesto en riesgo el rubro de la población, el territorio o bien el propio gobierno que *per se* significa la estabilidad del Estado mismo.

Bajo las anteriores consideraciones es que debe ser analizado el problema particular de la seguridad nacional en México, sin perder de vista que los ámbitos de competencia de la misma involucran a un número importante de instituciones gubernativas, quedando claro que la problemática puede transitar desde el agotamiento de líquido vital (agua), por levantamientos subversivos, narcotráfico, delincuencia organizada, tráfico de personas o bien por daños a instalaciones estratégicas e incluso por actos terroristas; así pues con tan sólo éstas muestras podemos percibir la diversificación de variantes en que podemos encontrar problemas de ésta naturaleza.

Otro aspecto que no debe dejarse de considerar, es que la frontera divisoria entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional se ha venido adelgazando de manera importante, a grado tal que a veces se funde en diferentes latitudes y es difícil diferenciar técnicamente cuándo nos encontramos ante uno u otro supuesto. De éste modo, la seguridad nacional debe privilegiar sin duda las tareas preventivas y disuasivas respecto de las reaccionarias, ello en función de que si bien es aceptable y plenamente justificado que la capacidad de respuesta del Estado ante los problemas de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

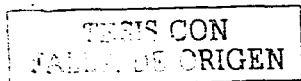
grandes magnitudes deben volverse ágiles y eficaces, es también muy claro que el rubro de la prevención constituye conjuntamente con el de la disuasión los verdaderos pilares en que debe sustentarse la política criminal del Estado; esta última idea en el marco de las políticas públicas en materia de seguridad nacional.

Es menester recordar que México al igual que cualquier otro país, responde a sus propias circunstancias inmutables, de modo tal que existen tres valores fundamentales que se erigen en constantes inamovibles bajo un punto de vista estrictamente objetivo y que tienen que ver con los segmentos geopolítico, histórico e idiosincrásico. En el primer supuesto para México, ésta es una determinante a considerar de manera especial, el solo hecho de considerar la existencia de más de 3,000 kilómetros de frontera colindantes al norte con Estados Unidos de América significa sin duda un enfrentamiento cultural, de civilidad e idioma lo suficientemente significativo para generar dos grandes problemas: el fenómeno migratorio y la comercialización de enervantes; en ésta misma tesitura si a lo anterior le aunamos el hecho de que el suelo mexicano es espléndido para el cultivo de marihuana y amapola por sus altas montañas y soleadas laderas así como por la humedad de sus tierras y la escasa vigilancia de sus caminos, amén de la infiltración del cáncer de la corrupción en las autoridades encargadas de realizar funciones de policía, se

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cáncer de la corrupción en las autoridades encargadas de realizar funciones de policía, se constituye un clima ideal para el fomento de las organizaciones criminales; de igual modo la frontera sur presenta sus propias peculiaridades por su cercanía a ideologías insurrectas y rebeldes que han influido de manera importante en la proliferación de grupos civiles armados que actúan bajo el amparo de banderas de respeto a los derechos humanos, igualdad y democracia, cuando en realidad sus intenciones van encaminadas a alcanzar su propia autonomía, por lo que dígame lo que se diga nos encontramos ante un escenario de guerra de baja intensidad.

Otro elemento a considerar es el histórico, que viene a representar sin duda aquella aseveración de que todo país está atado inexorablemente a su historia y a su tiempo; en este sentido es claro que la nación tiene memoria de sus hechos, gestas, sacrificios, triunfos y en general todos los acontecimientos relevantes que le han determinado, conformando de alguna manera lo que corresponde a la identidad de los mexicanos. En este contexto, la referida vecindad con Estados Unidos ha marcado de manera contundente el desarrollo de nuestro país siendo el caso que sin duda nuestra suerte corresponde a su suerte. Finalmente, la idiosincrasia es probablemente el elemento que más debe considerarse, dado que la forma de hacer y pensar, de conducirse y reaccionar en la comunidad es lo que



raigambre ha hecho que se genere identificación con patrones ajenos a la cultura de la legalidad, de este modo es más factible pensar en el desapego a la ley que en su cumplimiento y observancia, ello en función de que generacionalmente son los ejemplos que muy frecuentemente pueden leerse e identificarse con impunidad, poder y dinero.

En virtud de lo anterior, podemos considerar que la seguridad nacional es la defensa de los intereses y los valores de una nación; en éste orden de ideas debemos destacar que la seguridad nacional implica dos niveles: uno objetivo, que tiene que ver con la detección de factores adversos que puedan obstruir la consecución de los objetivos nacionales el otro nivel es subjetivo y tiene que ver con la percepción de cuales son los factores que real o potencialmente pueden desestabilizar a la nación.

Por tal motivo el Estado mexicano debe divulgar y hacer permear en su población la cultura de la legalidad, entendida como la convicción de que lo correcto es actuar acorde con la ley, para de este mismo modo, éste en su oportunidad nos proteja al hacer cumplir en nuestro beneficio. En suma se trata de un problema de múltiples aristas que debe ser atacado desde muy diversos flancos con la participación interinstitucional y la convicción ciudadana de actuar en la legalidad y respetar los derechos del hombre,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

presupuesto indispensable para la adecuada aplicación y funcionamiento de las políticas públicas en materia de seguridad nacional.

Finalmente, se plantea en esta investigación las propuestas para reformar nuestra Constitución a fin de crear una Ley de Seguridad Nacional y un Programa Nacional de Seguridad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO I. SEGURIDAD NACIONAL. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO.

### Conceptos

El concepto "seguridad" proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.<sup>1</sup>

La seguridad nacional es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, por lo que cada Estado lo establece en función de la realidad que observa en su desarrollo político, económico, social y militar.

La búsqueda de la seguridad se generó con la aparición de los primeros grupos humanos organizados. Es posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerse de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad. Entonces, podemos señalar que este fenómeno es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional.

<sup>1</sup> CALVO, Roberto. *La doctrina militar de la seguridad nacional*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Ven., 1979, p. 66.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó a asegurar la supervivencia de esa organización. El paso del tiempo ubicó a la seguridad nacional como un fenómeno social circunscrito al proceso político.

Tomando la definición etimológica, Norberto Bobbio indica que "el fin del estado solamente es la 'seguridad' entendida como la 'certeza' de la libertad en el ámbito de la ley."<sup>2</sup>

En tanto que, para el comando conjunto de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América (U.S. chiefs of staff), "la Seguridad Nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas".<sup>3</sup>

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto, Max Weber. El político y el científico. Ed. Fomento. México. 1981, p. 8. Véase. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1995, pp 2886-2887.

"Aun cuando 'seguridad nacional' no es un término que tenga un significado preciso, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa. Cabe observar que la 'seguridad nacional' no se concreta a la capacidad militar para evitar dicho eventual derrocamiento sino que, en general, también implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos, virtualmente, cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la construcción de vías generales de comunicación y la educación misma — independientemente de lo contravertido que pueda ser desde el punto de vista político, tomando en cuenta las prioridades de cada Estado—, puede justificarse, en parte, por proteger la seguridad nacional. Precisamente, algunas de las medidas adoptadas por los diversos sistemas jurídicos para evitar su destrucción o el derrocamiento de sus órganos supremos, frecuentemente se han considerado violatorios de los derechos humanos, concretamente, de las libertades políticas, presentándose por lo general, una tensión entre éstas y la denominada "seguridad nacional". Asimismo, conviene señalar que la expresión "seguridad nacional" equivale a la de "seguridad del Estado", misma que se utiliza con menor frecuencia pero que, desde un punto de vista jurídico, se puede considerar más precisa; en efecto, mientras el concepto de "nación" tiene un carácter primordialmente sociológico, es claro que el de "estado" es, por esencia y naturaleza, de contenido jurídico —como apunta Kelsen, el Estado no es más que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización—. . . razón por la cual en contextos jurídicos es preferible el vocablo "seguridad del Estado".

<sup>3</sup> AGUIAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey (Coords.). Las seguridades de México y Estados Unidos, en un momento de transición, Siglo XXI Editores, México, 1996, pp 13-32

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En este sentido, Robert Mcnamara señala que "la seguridad nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, la seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad."

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil, "la Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un estado puede proporcionar, en una época determinada, a la nación que jurisdiccional, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".<sup>4</sup>

Por otra parte, el general de división Edgardo Mercado Jarrín señala que la seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas o terror de que tales valores sean atacados".<sup>5</sup>

El coronel Alejandro Medina Solís señala en su obra *La doctrina de la Seguridad Nacional*, que ésta se define como "la capacidad del estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales".<sup>6</sup>

<sup>4</sup> BROWN, Harold, Reflexiones acerca de la seguridad nacional, p. 9.

<sup>5</sup> MERCADO JARRIN, Edgardo, Seguridad, política y estrategia, Lima, Perú, 1974, p. 55.

<sup>6</sup> Tomado del Compendio de lecturas requeridas, materia seguridad nacional, primera parte, Colegio de Defensa Nacional, septiembre de 1995, p. 46.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.

Por otra parte, tenemos una serie de definiciones expresadas en los ámbitos militar y académico, entre las más destacadas podemos mencionar las siguientes:

Para el Colegio de Defensa Nacional el concepto de seguridad nacional comprende lo siguiente:

Condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la Federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior.

El general Gerardo C. R. Vega define la seguridad nacional como la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del Derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales.<sup>7</sup>

El vicealmirante Mario Santos Caamal define la seguridad nacional como la creación de las condiciones adecuadas para que el Estado nacional, a partir de sus valores y apoyándose en sus instituciones se realice de acuerdo con el proyecto de nación.<sup>8</sup>

<sup>7</sup>VEGA GARCÍA, Gerardo C.R., Seguridad nacional; concepto, organización, método, S.D.N., México, 2000, p. 78.  
<sup>8</sup>SANTOS CAAMAL, Mario, La esencia de la seguridad nacional, Cesnnav, México, 1995, p. 34

TIENE CON  
FALLA DE ORIGEN

El jurista Manuel M. Moreno indica que la seguridad nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la Constitución.

El concepto integral de la seguridad nacional comprende dos aspectos, uno interno y el otro externo.

En el orden externo, México, país de vocación civilista y de inalterable tradición pacifista, siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón.

En cuanto al ámbito interno la seguridad está cimentada, de manera especial, en la solidez y firmeza de nuestras instituciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la Constitución. La acción del Estado en este aspecto está encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia Constitución preconiza.<sup>9</sup>

Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., definen la seguridad nacional como el conjunto de condiciones políticas, económicas,

<sup>9</sup> MORENO, Manuel M., "La seguridad nacional desde la perspectiva de la Constitución", Cuadernos de Investigación No. 7, UNAM-ENEP Acatlán, México, 1987, p. 80.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.<sup>10</sup>

Es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en:

- La preservación de la soberanía e independencia nacionales,
- El mantenimiento del orden constitucional,
- La protección de los derechos de sus habitantes y
- La defensa de su territorio.

Sergio Aguayo reconoce que la seguridad nacional debe ser un concepto amplio que, aun cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales (este último aspecto es generalmente traducido por los gobiernos como la preservación del orden establecido).

<sup>10</sup> HERRERA-LASSO M., Luis y Guadalupe González G., "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en *En busca de la seguridad perdida*, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 391.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La seguridad nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etc.<sup>11</sup>

El concepto de seguridad es global. Comprende la seguridad individual y colectiva, interna y externa de cada Estado. La seguridad existe para alcanzar el orden como justicia, es decir, un equilibrio aproximado en las relaciones entre grupos e individuos en la esfera interna y entre las naciones.

El contenido medular de la seguridad nacional es:

1. Es un medio de importancia invaluable para alcanzar el objetivo esencial de la política a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.

2. Es un concepto relativo porque, en la situación actual, ninguna nación por poderosa que sea, puede disfrutar de un grado total de seguridad.

La relatividad del concepto de seguridad nacional varía de acuerdo con los siguientes parámetros:

- a. El sistema político vigente en cada país
- b. Los objetivos nacionales
- c. La intensidad de los antagonismos en la época considerada, y

<sup>11</sup> AGUAYO, Sergio, *Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional*, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., México, junio de 1997.

TFESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### d. Los recursos del poder nacional<sup>12</sup>

Hablar de seguridad nacional para un Estado, requiere del conocimiento profundo y analítico de la historia del país de que se trate, el conocer sobre su formación, sus luchas internas y externas, su consolidación, su cultura, tradiciones, investigar en sus aspectos de formación social y de integración económica y política, permite deducir las aspiraciones e intereses nacionales de toda una sociedad y en función de esto, se logra determinar la política de seguridad y los objetivos nacionales con criterios normativos y jurídicos; es básico conocer entonces la auténtica Historia y el devenir de los acontecimientos de un país para posibilitar la estructuración de seguridad nacional según se proyecte.<sup>13</sup>

El conocimiento sobre la seguridad nacional es tan controvertido para tantos autores y concededores en la materia, que en su afán por establecer un concepto, o lo más riesgoso, una definición universal encuentran enormes obstáculos en su obsesión por concretar algo definitivo; esto se debe fundamentalmente a una causa bien importante consistente en: no existen Estados iguales en el mundo, cada cual tiene características y peculiaridades bien distintas, su población, extensión territorial, historia, costumbres, etc., son esencialmente individualizadas en cada país, de aquí

<sup>12</sup> ANGELES DAUHARE, Tomas, Concepto, organización y método de la seguridad nacional, en el marco de la Secretaría de la Defensa Nacional, SDN, México, 1991, pp. 1-3.

<sup>13</sup> VEGA G., Gerardo C R., *op. cit.*, pp. 9-10

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la necesidad se diría vital, de partir para entender que la seguridad nacional, no es sólo un concepto o definición, es a cambio una situación tan dinámica como cada país evoluciona o se desarrolla, como para fabricar una especie de precisión sobre el término "seguridad nacional" en torno a la cual se unifiquen pensadores y criterios, por tanto cada Estado, en particular dispondrá de una concepción particularizada sobre lo que debe entender por seguridad nacional.<sup>14</sup>

Para Manuel Villa Aguilera, el concepto de seguridad nacional incluye tres elementos básicos. El primero de ellos es la doctrina, que consiste en una postura nacional basada en principios que descansan en los valores nacionales fundamentales. El segundo aspecto es la política: un conjunto de propósitos y acciones específicas que puedan subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o a principios nacionales distintos de la seguridad. Para ejemplificar la combinación de doctrina y política, Villa señala el caso de la dictadura militar de Brasil durante la década de 1970. Asimismo, señala que las diversas dictaduras centroamericanas modernizaron —es decir, "norteamericanizaron"— sus fuerzas armadas durante las dos últimas décadas de la Guerra Fría, supeditando la doctrina a una política de seguridad nacional.

---

<sup>14</sup> *Idem.*, p. 11.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Según Villa, las dependencias operativas constituyen el tercer elemento de la seguridad nacional. En ese sentido, señala que en circunstancias extremas, estas dependencias pueden funcionar sin una doctrina o política de seguridad correspondientes. Tal es el caso, por ejemplo, de las dependencias de seguridad que actúan pragmáticamente cuando no existen principios claros y generales, y sustituyen de manera perversa sus propias acciones y razones políticas por la doctrina o la política. De acuerdo a este autor, Haití fue un ejemplo de este caso extremo de régimen policiaco autoritario, y México se encuentra en el otro extremo, ya que ejemplifica a un gobierno que se basa en principios nacionales, lineamientos de política interna y un aparato de seguridad subordinado y dedicado a resolver problemas específicos de seguridad nacional.<sup>15</sup>

En mi particular punto de vista, la seguridad nacional en México podría entenderse como la política del Estado nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del Gobierno, dedicada a la máxima tarea de la preservación y conquista de los objetivos nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad.

<sup>15</sup> VILLA AGUILERA, Manuel "Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional", en Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coordinadores), Siglo XXI Editores, México, 1997, pp. 117-118

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



No obstante, en México aún no se ha establecido un sistema de seguridad nacional entendido este como el conjunto estructurado de los diversos recursos, instituciones y componentes de un Estado que en forma coordinada y metodológica disponen de capacidad para manifestar el poder nacional de manera evidente y funcional para posibilitar el desarrollo nacional, con soberanía e independencia. En nuestro país aún no se ha establecido una cultura de la seguridad nacional, por lo que en la esfera gubernamental este fenómeno es incipiente.

No existe un ordenamiento legal específico en materia de seguridad nacional. El organismo de mayor jerarquía es el Gabinete de Seguridad Nacional, instancia de coordinación creada por el Presidente de la República, integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el de la Procuraduría General de la República, así como cualquier otro funcionario que designe el Titular del Ejecutivo Federal. Este órgano analiza temas de alta prioridad para la nación, toma acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas relacionadas con la materia, además brinda asesoría al Presidente de la República.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## La perspectiva de los Estados Unidos de América

Al llegar a su término las hostilidades bélicas de la Segunda Guerra Mundial, dio inicio una etapa de abierta confrontación política entre las dos potencias que habían surgido como las grandes vencedoras de la lucha armada: Estados Unidos y la Unión Soviética.

Esta pugna de carácter ideológico, impulsada por las contradicciones existentes entre los sistemas propios del capitalismo y del socialismo, tanto en la aplicación de políticas nacionales como en el plano de las relaciones de poder a escala internacional, marcaron el periodo conocido como la "Guerra Fría".

En ese sentido, el lapso que se inicia en 1945 y llega a ocupar la arena política mundial hasta finales de la década de 1980, en el terreno de la definición de estrategias externas orientadas a la creación de alianzas político-militares que frenaran el avance o el "contagio" de ideologías ajenas a las zonas de influencia delimitadas por los acuerdos entre las grandes potencias, dieron lugar a los esquemas teórico-operativos de defensa militar y política llamados Doctrinas de Seguridad Nacional.<sup>16</sup>

<sup>16</sup>Como lo señala Cathryn L. Thorup, "El concepto de seguridad nacional surgió por primera vez en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, y desde un principio se vio muy influido por la Guerra Fría y el pensamiento estratégico militar", en "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en Aguayo, Sergio y John Bailey (coords) En busca de la seguridad perdida, Siglo XXI Editores, México, 1990, p. 97.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta conceptualización no tiene una definición universalmente aceptada, pero en su integración teórica y práctica coincide con el concepto que tiene como fuente cognoscitiva los estudios teóricos del realismo político elaborados en los Estados Unidos en la posguerra; en segundo término, su naturaleza filosófica y política se enfoca a definir metodológicamente el aprovechamiento de las capacidades internas y externas de los Estados y, por último, su aplicación indiscriminada como razón de Estado sirvió para justificar regímenes autoritarios y antidemocráticos, fieles a los designios de Washington pero no a los de la población a la que, en principio, debía servir.<sup>17</sup>

Las razones de esta articulación de elementos de teoría y praxis en un esquema de poder político son evidentes. Partiendo de una base tecnológica-industrial prácticamente intacta y de un nacionalismo fuertemente alentado por la victoria obtenida en la lucha contra las potencias del Eje, los nexos entre la política interna y la exterior de los Estados Unidos se dirigieron a consolidar una política expansionista que, simultáneamente,

<sup>17</sup>Es interesante la lectura del artículo de Richard C. Rockwell y Richard H. Moss en esa dirección, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en *En busca de...*, p. 43-68. En particular, definen a la seguridad nacional de la siguiente manera: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra". Otro autor define su uso "en función del desarrollo nacional se emplea el Poder Nacional con miras a la mejora material, espiritual y cultural de la sociedad, en función de la Seguridad Nacional, ese poder debe ser empleado como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar, neutralizar o reducir los antagonismos que se interpongan a la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes". José Thiago Cintra en "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", abril 2 de 1991, (mimeo).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

les ofreciera un sistema de mercados nacionales afines a su ideología e intereses y un escudo de contención político-militar a su rival hegemónico.

Las ventajas económicas y políticas obtenidas por el gobierno norteamericano en las negociaciones post-bélicas, particularmente de aquéllas que se derivan de su influencia en la reconstrucción de las economías europeas y asiáticas, le confirieron a ese país posiciones más adelantadas en el tejido de las redes del poder internacional.

Ello implicó una serie de alianzas y acuerdos internacionales cuyo propósito medular fue la consolidación de un mapa de influencias y dominio a escala intercontinental que permitiera la democracia y el liberalismo económico.

La conjunción de elementos económicos y políticos en esas metas, tanto de origen interno como externo, motivaron que en los principales centros de pensamiento norteamericanos se llevara a cabo una reflexión académica que incorporara todos los factores presentes en las preocupaciones básicas de los gobernantes, con un sentido práctico y accesible a la definición de políticas y estrategias a seguir.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>En el ensayo de Tang Tsou, "Scientific man vs. power politics revisited", la vinculación entre el ejercicio académico y su utilidad en la toma de decisiones políticas es realizada a la luz de las teorías del realismo político y también la influencia de este debate en las reflexiones que dan origen a las doctrinas del poder, entre ellas, las de Seguridad Nacional, en A Tribute to Hans J. Morgenthau, compilado por Kenneth Thompson y Robert J. Myers, Council on Religion and International Affairs, Transaction Books. Londres, 1984. El ensayo citado está entre las páginas 41 y 51

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las corrientes políticas, económicas y militares que se identifican con la doctrina estadounidense de seguridad nacional, definen a la contención del comunismo como la parte central de sus preocupaciones.

Luego entonces, las estrategias y tácticas surgidas al amparo de esta doctrina teórico-práctica, tienen expresión en los lineamientos de política exterior de Washington.

De cara a la confrontación ideológica con su rival socialista más poderoso, la Unión Soviética, se arma un tejido de alianzas sustentado en criterios geopolíticos que, en esencia, apuntan a la delimitación de fronteras ideológicas y políticas bien delimitadas.<sup>19</sup>

Al interior del sistema político estadounidense, la cultura de la seguridad nacional se vio determinada por el componente externo y, en ese entorno, el aparato institucional central y departamental del Ejecutivo designado para atender esa agenda se balanceó con órganos legislativos que permitieran dar, desde su perspectiva, un adecuado equilibrio entre los distintos rubros de las preocupaciones internas y externas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup>Al efecto son reveladoras las lecturas del libro de John Spainer, *American Foreign Policy since World War II*, Congressional Quarterly Press, Washington, 1988 y también en ISUNZA, José Miguel de, *Estados Unidos de Roosevelt a Reagan*, UNAM, México, 1992, p. 11, y STOESSINGER, John, *El poderío de las naciones*, Gernika, México, 1980.

<sup>20</sup>La lectura de SHERMAN, Kent, *Inteligencia estratégica para la política internacional de los Estados Unidos* (Pleamar, Buenos Aires, 4a edición, 1986) es ilustrativa sobre las formas en que los aparatos de inteligencia norteamericanos se crean desde una perspectiva centralizada que, sin embargo, no excluye las labores de inteligencia (la parte operativa de la seguridad nacional) en los Departamentos (Secretarías) y sus nexos con los Comités especializados de tales áreas en el Congreso. En particular, los capítulos 5, 6, 7, y 8, pp. 85-165. En lo constitucional, particularmente en lo que se refiere a la división de poderes que existe en el vecino país del norte, la *National Security Act* establece las modalidades de información del Ejecutivo al Congreso en las materias de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Las acciones de seguridad nacional invocadas como tales por las administraciones gubernamentales norteamericanas, contemplaron al factor externo como el eje prismático de sus actividades de seguridad nacional. Su origen y fines se encuentran comprendidos en los criterios de orden político-militar prevalecientes en dicha era, así como en los instrumentos utilizados.

Por tales motivos, la aplicación conjunta de las tesis propias del realismo político y de la seguridad nacional se orientó en las agencias e instituciones encargadas de estos asuntos, a la previsión de conflictos relacionados con la infiltración comunista en otros países aliados.

La red de esquemas tácticos de defensa creados en los cinco continentes dentro de la estrategia de contención del poder político y militar de orden nuclear estadounidense frente a su antagónico, tenían tal propósito defensivo.

Desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder -principalmente militares- y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-Nación...en el caso de los Estados Unidos, la memoria de una guerra devastadora y el

---

inteligencia consideradas en el rubro de la seguridad nacional. Tales consideraciones, además, se delimitan en la Directiva 1 de Seguridad Nacional (NSD-1), por la cual las organizaciones integrantes del Consejo de Seguridad Nacional -creada por la *National Security Act* de 1947, concentran la información en este para que "asesoren y asistan al Presidente en la integración de todos los aspectos de la política de seguridad nacional-doméstica, exterior, militar, inteligencia y económica- y como influyen en los Estados Unidos".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

enfrentamiento con la URSS llevó a que su seguridad nacional (y en realidad la del occidente) se conceptualizará en términos realistas, en buena medida porque tenían un poder económico y la capacidad militar para implementar dicha estrategia en una escala planetaria.<sup>21</sup>

Otro ejemplo se encuentra en la interpretación estadounidense sobre la soberanía. De acuerdo a Peter Smith, la visión norteamericana responde a su formación histórica y cultural y expresa claramente una proclividad a la imposición unilateral. Así, en la definición de sus líneas de políticas y estrategias hacia el exterior, la óptica estadounidense justifica y legitima la imposición de su perspectiva sobre la soberanía de otras naciones, avalando con ello el uso de toda la gama de instrumentos que posee.<sup>22</sup>

Esta doctrina de seguridad nacional concebía la política internacional -dice Oscar de Lasse- como una lucha de confrontación permanente por el poder entre el este y el oeste, esto es, entre dos bloques político-ideológicos antagónicos. Para esta doctrina, la seguridad se refería básicamente a 'amenazas externas', infiltración comunista y a problemas que se resolvían a través de instrumentos de fuerza. En suma, esta doctrina

<sup>21</sup> AGUAYO, Sergio, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, en "México y Estados Unidos: en busca de seguridad", en el libro *En busca de la seguridad...*, op. cit., pp. 19-20.

<sup>22</sup> "Consideraciones sobre la soberanía y la interdependencia", en *Paradojas de un mundo en transición*, S.R.E., México, 1993.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

concebía a la seguridad nacional no como un medio, sino como un fin en sí mismo.<sup>23</sup>

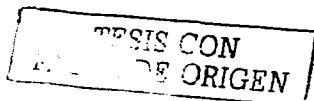
A partir de este marco conceptual de la política del poder, no es de extrañar que la doctrina de Washington sobre seguridad nacional se expandiera rápidamente entre los círculos gubernamentales en los países aliados. A las razones objetivas de su influencia política, económica y militar frente al resto de los países, se añadía una razón ideológica y cultural, lo suficientemente poderosa para que esa doctrina fuera aplicada en otras partes del orbe, destacadamente en los países del Cono Sur.

### **La escuela sudamericana**

En el contexto de las alianzas estratégicas cimentadas en criterios de orden geopolítico, la que se refiere al Continente Americano tiene una importancia singular para los intereses de Washington.

Al norte, su vecindad territorial con el Canadá, así como sus niveles de desarrollo económico más homogéneos y afines en historia y cultura a las naciones europeas, se plasman en su participación conjunta en

<sup>23</sup> LASSE, Oscar de "Seguridad de la nación: doctrina y estrategia", en El Financiero, México, 27 de octubre de 1988.





el terreno militar dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en otros esquemas de cooperación económica y política como la OCDE.<sup>24</sup>

Al sur del continente, la cobertura geoestratégica de los países ribereños del Atlántico y del Pacífico y la agenda de seguridad estadounidense que tiene que ver con los asuntos de la Antártida,<sup>25</sup> se ven reforzadas con el fin político americano que tiene que ver con la visión actualizada -en la posguerra- de la *Doctrina Monroe*.

En este hemisferio, la estrategia (la contención) tomó forma con la creación del Pacto de Río en 1947. En su calidad de superpotencia y de poder hegemónico regional, Estados Unidos podía esperar la aceptación de América Latina..., década tras década Estados Unidos mantuvo incólume dicha estrategia... es indudable que Washington tuvo éxito en la prevención o el derrocamiento de regímenes considerados de izquierda durante los últimos 45 años (con la notable excepción de Cuba); es igualmente evidente que la estrategia de contención estadounidense en la región sometió o ignoró las necesidades básicas, las aspiraciones al desarrollo y los sentimientos nacionalistas de amplios sectores latinoamericanos...<sup>26</sup>

<sup>24</sup>El caso de México se trata de manera más amplia y completa en un capítulo posterior.

<sup>25</sup>En particular, la comunidad científica y militar que enfatiza el potencial marítimo y continental del Polo Sur para los proyectos globales norteamericanos del futuro, sin descartar su utilidad como vía de transporte aéreo o marítimo de tropas y equipo bélico en un escenario o hipótesis de conflicto.

<sup>26</sup>Aguayo, Bagley y Stark, en México y Estados Unidos... *op. cit.*, p. 20.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En este punto cabe resaltar un aspecto. La incorporación de América Latina a los nuevos escenarios políticos y económicos surgidos de la postguerra, así como el nuevo sistema de alianzas internacionales del bipolarismo, coincidió en tiempo y circunstancia con el surgimiento de gobiernos en la región sureña de América encargados, entre otras cosas, de cimentar un esquema teórico y práctico de Estado moderno -de cara a requerimientos externos muy concretos de inserción económica internacional y los de la potencia continental en el terreno político, diplomático y militar- y que también fuera capaz de dar respuesta a las necesidades propias de su desarrollo integral, resolviendo los atavismos y lastres históricos de su convulsa formación sociopolítica.

Esta dicotomía de esfuerzos no puede ser desvinculada de la historia misma de las naciones latinoamericanas. Las contradicciones y antagonismos sociales surgidos en la consolidación de sus sistemas gubernamentales, no ajenos a la violencia y al uso de las armas como instrumentos políticos o electorales, propiciaron el surgimiento de liderazgos gubernamentales de clara influencia militar, así como la germinación de una clase política de origen, vocación e intereses ligados al desarrollo de la milicia.<sup>27</sup>

<sup>27</sup>Al efecto, la obra de Michael J. Kryzaneck, *Leaders, leadership, & U.S. policy in Latin America* (Westview Press, Boulder, Colorado, 1992), permite acceder a una visión global sobre la evolución de los liderazgos en la región y, en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En estos singulares cuadros de simbiosis entre élite militar y del ejercicio de la política gubernamental, la formación castrense de los cuadros de mando en las escuelas teóricas de los Estados Unidos, en el caso concreto de las tesis de seguridad nacional, encontró eco, simpatía y sentido utilitario, tanto para el ejercicio del poder nacional como para las alianzas externas.

El criterio geopolítico que permeó las estrategias anticomunistas norteamericanas, encontró rápidamente vías de acceso en los centros de entrenamiento militares ubicados en América Latina por dos razones fundamentales: los programas de entrenamiento y capacitación de las élites de mando -como se ha señalado- y la asunción de los poderes del Ejecutivo por muchas de ellas.

Así, las tesis de la doctrina de seguridad nacional surgidas de la escuela norteamericana, tomaron fuerza en varios países como filosofía de gobierno y razón de Estado. Este punto es importante, debido a que justifica - bajo esa perspectiva - las acciones dirigidas a frenar a cualquier costo el avance del comunismo en sus relaciones internacionales y, también, les permite acreditar las acciones oficiales y extraoficiales propias de la represión interna.

---

particular, la influencia militar o cultura de las armas, en los movimientos y cambios políticos ocurridos desde la conquista. Esta perspectiva también se plantea en "Transitions to Democracy in Latin America: The Role of Political Parties", de Torcuato S. Di Tella, que se encuentra en Working Papers, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego, número 3, abril 1993.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Entre las principales escuelas teóricas de esta corriente en Sudamérica, se encuentran los casos de Brasil, Perú y Chile.<sup>28</sup> En ellas, un nexo común entre política interior y exterior es la definición del "enemigo interno" como un resultado de la infiltración comunista internacional. Otro, la aplicación de criterios geopolíticos dentro de su estrategia nacional, como el factor que explica su vinculación a las políticas de poder internacionales de la potencia continental.

La perspectiva de seguridad nacional en Brasil, (considerada la de mayor influencia sobre las otras escuelas militares) de acuerdo a la Escuela Superior de Guerra, se define así: Seguridad nacional es la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente bajo la protección del Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares, para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes, a despecho de los antagonismos y presiones existentes o potenciales.

El general Alejandro Medina Lois, del Ejército de Chile, le define como la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida, y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.

<sup>28</sup>Una semejanza de estas escuelas se encuentra en el ensayo de Antonio Cavalla, "Breve introducción descriptiva a la geopolítica", que se encuentra en *La geopolítica y el fascismo dependiente*, Casa de Chile en México, México, 1977, pp. 13-92.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Edgardo Mercado Jarrín, general del Ejército peruano, dice que podemos definir seguridad nacional como la situación en que nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales, tanto internas como externas.<sup>29</sup>

Las circunstancias internacionales favorecían una visión como la señalada. La preeminencia de una política mundial matizada por el bipolarismo, en la cual cualquier esfuerzo que favoreciera los propósitos de contención global que dictaban los ritmos e impulsos de las políticas de las superpotencias, se veían recompensados con créditos y espacios favorables para la acción política internacional.

Es interesante denotar que, en esta particular concepción, el impulso a las economías nacionales derivado de un clima propicio a la expansión de los negocios y finanzas internacionales, permitía que la expansión de los indicadores de riqueza nacional fuesen superiores a las tasas demográficas registradas y, en esa dimensión, el desarrollo alcanzado -en un sentido relativo- tuviera un efecto favorable a los regímenes gubernamentales.

---

<sup>29</sup>Estas definiciones son citadas por Armando Martínez Pretelin en "Misión, compromiso y funciones de la Secretaría de Marina ante la seguridad nacional". México, 1992, mimeo. Una visión más amplia -puesto que incluye a Colombia, Uruguay y Venezuela- se encuentra en Oscar de Lasse, "Seguridad Nacional: Cuatro fronteras políticas conflictivas", en *El Financiero*, México, 26 de octubre de 1988. Es de destacar que en su artículo el autor señala que ya en 1987 (comentando una reunión celebrada en el Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos en ese año) la visión sobre la seguridad nacional es materia de análisis conjunta entre las instancias civiles, militares y académicas. Para una revisión más detallada véase a Antonio Cavalla, *op. cit.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Puede señalarse que su concatenación a las políticas anticomunistas prevalecientes les hubiera rendido, a tales regímenes, buenos resultados. Sin embargo, es de destacar que las contradicciones sociales no se agotaran en esa misma dirección.

Las manifestaciones violentas y no violentas de esta lucha social en la región, plantean en lo común la necesidad de resolver las necesidades internas más apremiantes de la nación. En estas prácticas políticas, tanto en las legales como en las que no lo son - los ejemplos clásicos de la "guerra sucia" en Argentina, Uruguay y Paraguay-, las carencias socioeconómicas rechazan el perfil anticomunista de la seguridad nacional y se inscriben, a pesar de la perspectiva de la élite gobernante y de sus aliados externos, en factores propios de la realidad interna.<sup>30</sup> Esta realidad se inscribió en un contexto distinto a la óptica interpretativa de los bastiones comunistas en América Latina.

La represión a cargo de las fuerzas de seguridad pública, interpretando la oposición política y social como riesgos y amenazas -según su criterio- a la seguridad nacional, asumió la forma directa del terrorismo de Estado. La legalidad y constitucionalidad de los regímenes sudamericanos se

---

<sup>30</sup>Paradójicamente, esta situación se observó con claridad en el caso de los conflictos centroamericanos. México y CEPAL siempre mantuvieron una posición distinta y distante a la interpretación estadounidense de las causas y medidas de solución y motivaron, por las razones geoestratégicas y geopolíticas de la región, un esfuerzo amplio de concertación que duró varios años y que no logró cristalizarse como un caso típico (por sus medidas resolutivas) de la seguridad nacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ajusta a estas doctrinas para justificar estos movimientos internos y, utilizándoles como un efecto endógeno de la visión externa de la seguridad nacional, instrumenta acciones político-policíacas dirigidas a erradicar cualquier brote de "contaminación" ideológica.<sup>31</sup>

De acuerdo a lo expresado por Jorge Tapia, crítico sudamericano del terrorismo de Estado -vía seguridad pública-, "... podemos afirmar que la doctrina norteamericana de la seguridad nacional, en su aplicación en América Latina, consiste en incrementar el papel político de las fuerzas armadas a fin de asegurar el control de la subversión o de la agitación social en cada país del continente y garantizar la estabilidad política interna. Ello ha supuesto preparar a dichas fuerzas armadas no sólo para la práctica de un tipo de guerra limitada en contra de la insurgencia, sino para participar en la dirección de los procesos sociales y económicos del país... no es extraño que la forma más común del gobierno en el área del Tercer Mundo sujeta a influencia norteamericana, sea la dictadura militar."<sup>32</sup>

Sin embargo, las nuevas circunstancias internacionales, particularmente aquéllas que se refieren a crisis de violencia generalizada cuya naturaleza no se lograba explicar por el simple calificativo de

<sup>31</sup>Al efecto, el libro *La doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur, El Terrorismo de Estado*, de Jorge A. Tapia Valdes (Nueva Sociedad/Nueva Imagen, México, 1980), es particularmente ilustrativo sobre esta hipótesis. En particular, destaca el capítulo VIII, "Doctrina de la Seguridad Nacional y fascismo dependiente".

<sup>32</sup>*Ibid.*, p. 65.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

confrontación Este-Oeste que impulsaba la visión estadounidense (como lo fueron los conflictos centroamericanos y otros de la región caribeña), motivaron una revaloración franca de la seguridad nacional empleada como razón de Estado.<sup>33</sup>

Como señala Martínez Pretelín, "A la seguridad nacional se pretendió hacerla un problema que concierne solamente a los militares y se había hecho alusión a ella en forma tan difusa que sólo creaba confusión; es cierto que la expresión en sí está desprestigiada...pero quienes la han desprestigiado ha sido porque se convirtieron en obedientes cumplidores de consignas del país hegemónico, en opresores de sus pueblos y en promotores de un desarrollo que sólo ha favorecido a sus élites. Esto no es seguridad nacional".<sup>34</sup>

<sup>33</sup>En esta perspectiva tiene una importancia particular el caso de Perú, bajo el gobierno de Alberto Fujimori, invocando como amenazas a la seguridad nacional el terrorismo desarrollado por Sendero Luminoso y la infiltración del narcotráfico (o su protección) en varios niveles de gobierno y aún en el sistema Legislativo y Judicial, en abril de 1992 Fujimori decretó la disolución del Congreso y llamó a promulgar una nueva Constitución, en la cual se le amplían los poderes, se reinstala la pena de muerte y se suspenden, en ese proceso, las garantías políticas. Este "auto-golpe de Estado", empero, contó con la velada simpatía de la Administración estadounidense, de cara a lo que se define como un conflicto de baja intensidad que, desde la revisión de los conceptos clásicos de la seguridad nacional seguida hasta la década de 1980, se puede identificar como una etapa de transición entre el enemigo comunista y los nuevos retos internacionales como el terrorismo y el tráfico ilícito de enervantes

<sup>34</sup>Misión, compromiso... T. op cit

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **La revisión del cuerpo doctrinario de la seguridad nacional en la década de 1990**

A casi 45 años de finalizada la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas de bipolarismo político-militar expresadas en el marco de la "Guerra Fría", al derrumbarse el Muro de Berlín y desaparecer de la nomenclatura y geografía de naciones la Unión Soviética, también dio inicio una nueva era en el terreno doctrinario de interpretación de la realidad internacional y, entre ellos, el concepto de seguridad nacional.

Los nuevos temas de la agenda internacional ya no permitían una interpretación lineal de los hechos como la que ofrecía la época del bipolarismo y que permitía explicar, en base al conflicto Este-Oeste, los conflictos ocurridos en la segunda parte del siglo.<sup>35</sup>

"Las paradojas del mundo contemporáneo -comenta James Petras- se enraizan en contradicciones reales: las contradicciones entre aspiraciones democráticas de la mayoría y las restricciones elitistas de los principales actores del mercado; el divorcio de los símbolos de igualdad cultural frente a las premisas socioeconómicas; las inequidades del poder

<sup>35</sup>Una relación de los principales problemas mundiales se encuentra en el número 36 de la serie *Historia Universal* de la editorial Siglo XXI. "El siglo XX. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder"

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que transforma el libre comercio en grandes inequidades regionales de orden socioeconómico".<sup>36</sup>

La lucha entre capitalismo y socialismo aparentemente se finiquitaba con la caída del "oso oriental". Los acuerdos de desarme de Helsinki y el apoyo norteamericano al gobierno de Boris Yeltsin para dejar en manos de Rusia el control del armamento nuclear instalado en las antiguas repúblicas soviéticas, únicamente vino a ratificar las tendencias de multipolarización económica y política que estaban presentes desde la década de 1970.

Las preocupaciones básicas identificadas con el interés nacional se relacionaban marcadamente con temas económicos y de bienestar a su población, afectando la perspectiva tradicional de dicho concepto, en una dinámica que venía desarrollándose rápidamente.<sup>37</sup>

Desde la década de 1970, el esquema bipolar comenzó a trasladarse a un sistema multipolar. El componente de poder de estos ejes mostró la influencia cada vez mayor de ingredientes económicos, en detrimento del componente militar.

<sup>36</sup>"Paradoxes in a world in transition", en *Paradojas de un ... op cit*, p 25

<sup>37</sup>"Para la década de 1990, se advierte la fragilidad del concepto de interés nacional; es la obligación del Estado promover el bienestar de la nación, asegurar las fronteras contra ataques externos y preservar los valores y sistema de vida de un país, esencia de los nacionalismos. Sufrirá una reconsideración -o está ocurriendo- ante la globalización e interdependencia que caracteriza al mundo. Esta impone limitaciones al interés nacional. Ni las grandes potencias pueden hacer lo que quieren sin hacer concesiones". Esto afirma Sergio Mota en *Desafíos. Globalización e interdependencia económica*, Diana, México, 1991, p. 14.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La propia dinámica de la sociedad internacional daba muestras de ello. Los países surgidos a la vida independiente desde el fin del conflicto bélico de los años cuarenta, obtuvieron mayor participación e influencia en los organismos internacionales y propiciaron el surgimiento de bloques de negociación de corte regional o multilateral, cuyos reclamos no siempre correspondían a los intereses de las superpotencias militares y, en varias ocasiones, eran francamente opuestos.

La presencia y participación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, la Liga Árabe, el Movimiento No Alineado y el Grupo de los 77 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en otros temas políticos como el conflicto del Medio Oriente y las alzas de precios petroleros de los años setenta, mostraban que el tejido de alianzas creado al amparo del bipolarismo no eran ya lo suficientemente sólidas para lograr contener problemas internos cuya génesis iba más allá de la confrontación ideológica de las superpotencias.

El realismo político comenzó a perder adeptos en los círculos académicos. La lucha por el poder ya no era el paradigma que permitiera interpretar cabalmente, en opinión de algunos autores, la realidad circundante a los problemas nacionales, ni los del ámbito internacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

"Por 45 años los debates académicos y políticos sobre seguridad han tenido como referentes los supuestos, percepciones e intereses de funcionarios y académicos estadounidenses inmersos en las teorías 'realistas' del poder y preocupados por las rivalidades entre Estados Unidos y la Unión Soviética...(pero no han) dedicado mucha atención a las preocupaciones centrales de las empobrecidas mayorías del sur: reducción del hambre y la miseria; distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico; mejoras en salud, educación y seguridad social; defensa de los derechos humanos; consolidación de la democracia; control de la degradación ambiental, y respeto a los principios de autodeterminación, no intervención y soberanía nacional. Es entonces natural el desprestigio de los estudios de seguridad entre aquéllos intelectuales del mundo en desarrollo preocupados por el bienestar de su sociedad. Es igualmente lógico el rechazo y la suspicacia cuando se habla de seguridad".<sup>38</sup>

La vertiginosidad de los avances en materia tecnológica a escala mundial ha favorecido el incremento de la producción y de las comunicaciones. Las nociones autárquicas de desarrollo y del ejercicio supremo de la soberanía comenzaron a debilitarse en la misma medida en que expansión y eficiencia de los procesos industriales y financieros incorporaron a nuevos agentes internacionales.

<sup>38</sup>AGUAYO, Sergio. Bruce Bagley y Jeffrey Stark, en la "Introducción" al libro *En busca de...*, op.cit pp.17-18.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los instrumentos de esta evolución tecnológica, productiva y financiera fueron las empresas transnacionales. Como consecuencia de este nuevo perfil y polo de influencia internacional, el papel del Estado-Nación comenzó a ser cuestionado severamente desde varios ángulos.

En esta pérdida de preeminencia estatal, el deterioro funcional y operativo de los organismos internacionales en la arena de concertación de voluntades políticas -en cuanto a su incapacidad de generar respuestas certeras y definitivas a problemas globales y lacerantes de la humanidad como la hambruna, el deterioro ecológico y la explosión demográfica, sin descontar a la pobreza- se articulaba a la crisis financiera de estos foros y disminuían, en su conjunto, la representatividad y eficacia del Estado en su estrategia multilateral.

En el terreno estrictamente bilateral, las estrategias de negociación estaban sujetas, como siempre, a sus niveles de capacidad. Y en este rubro el apego a la soberanía política encontraba serias dificultades para sustentarse en el ejercicio de la soberanía económica.

En respuesta al deterioro de los indicadores macroeconómicos de las grandes potencias que se derivó del incremento de los precios internacionales del petróleo en los años setenta, las estrategias de solución adoptadas por los países altamente industrializados o del norte en el seno de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

la Comisión Trilateral y en el G-7, tuvieron un efecto para ellos positivo en el terreno político y económico.<sup>39</sup>

En base a su mayor capacidad de negociación conjunta, los acuerdos políticos logrados en esos foros para frenar el avance de la inflación y reactivar sus economías se encaminaron al fortalecimiento de sus nexos comerciales y a una férrea disciplina financiera que provocó, en consecuencia, una elevación sin precedentes de las tasas históricas de interés, el derrumbe de los precios internacionales de las materias primas agrícolas y minerales y la implementación de políticas económicas similares a las suyas, vía los organismos financieros y crediticios internacionales.

Esto fortaleció su papel político y económico en el mundo, pero también sentó las bases necesarias para expandir la transnacionalización de los procesos productivos y financieros a escala global. De ahí surgió también un proceso político y económico que evidenciaba el deterioro de la posición negociadora de los países del Sur.

A los problemas tradicionales de la política de desarrollo, signada por las graves carencias de articulación productiva y financiera interna, se

<sup>39</sup>Zbigniew Brzezinski afirmaba en 1979 que "estamos en proceso de crear una comunidad de estados independientes. Trabajando con nuestros aliados... estamos fundando un cuadro de cooperación internacional que involucre a Estados Unidos, Europa y Japón y muchas de las potencias regionales surgientes... Y con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la República Popular China observaremos un incremento significativo de la cooperación internacional", citado en "Comentarios al libro El juego estratégico", en Geopolítica, num. 39, Buenos Aires, 1989. Véase también a Gonzalo Martínez en Introducción a las economías del Tercer Mundo, México, CEEEST/IN/ Nueva Imagen, 1981. También La Crisis Internacional y la América Latina, México, Selección de Lecturas del FCE, vol. 55, 1984.

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN

añadía un cúmulo de problemas externos que lesionaban significativamente su capacidad de crecimiento. La deuda externa y la caída de los precios internacionales de sus principales productos de exportación se concatenaban decididamente a la explosión demográfica y a las fallas estructurales de sus procesos económicos internos.

El resultado fue el inicio de una intensa serie de cuestionamientos al papel del Estado en el desarrollo. Esta crítica comenzó a mostrarse en el campo de la ideología económica y se extendió rápidamente al terreno de la geometría política. Las tendencias monetaristas de la escuela de Chicago encontraron acogida en los sectores conservadores y la función tutelar del Estado -inmersa en una enorme crisis financiera- comenzó a dar marcha atrás al rol asumido durante varias décadas al impulso de las teorías keynesianas.<sup>40</sup>

El discurso político de los estadistas sobre la soberanía, al ser confrontado con las necesidades internas y las circunstancias internacionales, caía fácilmente -desde la perspectiva de la población- en los terrenos de la retórica.

En este contexto, el Estado como principal actor de la sociedad internacional se veía disminuido. La crisis del sistema monetario y financiero, el surgimiento de nuevos entes nacionales y el relajamiento de la disciplina

<sup>40</sup>Ver la cita en la nota 2 de este capítulo.

ESTRUC CON  
FALLA DE ORIGEN

férrea de los bloques de poder en el terreno político-militar, cuestionaban la preponderancia del Estado.

Esta situación la expresa así Oscar de Lasse: "Una segunda y definitiva transición se experimenta en el estudio y análisis de la seguridad nacional a principios de la década de los setentas con la emergencia de nuevos factores que inciden negativamente en la seguridad de las naciones, en este caso derivado fundamentalmente de los económicos, como resultado del agotamiento del patrón de crecimiento de la postguerra y la pérdida de eficacia de las instituciones multilaterales de Bretton Woods."<sup>41</sup>

El realismo político fue dejado paulatinamente al margen en estos primeros años de revisión de los paradigmas propios de una época en proceso de franca y abierta transformación. Los procesos económicos regionales mostraban que los flujos productivos y financieros predominantes en su interior, así como sus nexos con la dinámica externa, involucraban retos teóricos y prácticos que ya no podían ser fácilmente asimilados mediante la aplicación tradicional de los conceptos del poder nacional.

Así, conceptos como globalización, interdependencia, soberanía e intersoberanía pasaron a ocupar el centro de los estudios interpretativos de

---

<sup>41</sup>"Seguridad Nacional... op cit

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



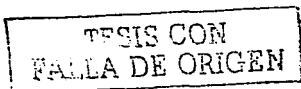
las sociedades nacionales y la que corresponde al ámbito de las relaciones internacionales.<sup>42</sup>

### **La seguridad nacional de los Estados Unidos de América en la década de 1990. Los prolegómenos de una nueva era.**

El impacto de la elevación de los precios del petróleo en los años setenta también cuestionó las concepciones tradicionales en materia de política económica. Los principales centros de pensamiento estadounidenses respondieron con una reformulación de la teoría de las ventajas comparativas. Las tesis de reconversión industrial se constituyeron en las puntas de lanza de nuevos espacios de negocios en el ámbito mundial.

De tal suerte, los Nuevos Países Industrializados (NIC'S), vinieron a sustituir en el lenguaje economicista los conceptos aplicables a los países en vías en desarrollo o del Sur. La nueva estratificación tecnológica y productiva de amplios sectores de la economía internacional se vinculó al acelerado desarrollo de nuevos centros financieros y de producción y

<sup>42</sup>La lectura sobre estos conceptos ha sido muy amplia. Entre los textos más completos se encuentra el libro de Alejandro Ramos Esquivel, *La Guerra que viene. Siglo XXI, la Centura del Pacífico*. Grupo editorial Iberoamericano, México, 1991. También Frobel, Hennrichs, *et al.* *La Nueva División Internacional del Trabajo*. Siglo XXI Editores, México, 1981. Una síntesis de estas teorías se encuentra en *El desafío de la interdependencia: México-EUA*, compilado por la Comisión sobre el futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, FCE, México, 1988.



crearon las condiciones necesarias para que la revalorización de la teoría económica se llevara a cabo a costa de las teorías políticas.

La globalización se convirtió rápidamente en la nueva ideología gubernamental. La formación de bloques regionales y la inserción en las nuevas corrientes de la economía mundial se convirtieron en objetivos de gobierno.<sup>43</sup>

En este marco el concepto de soberanía pasó a definirse como intersoberanía. En función de los nuevos requerimientos externos y a las condicionantes imperantes en el exterior, ya ningún país podía ejercerla como una visión autárquica.

Algunos autores reclasificaron sus estudios básicos y convirtieron la vieja teoría de la dependencia -creada en los años cuarenta y cincuenta por la CEPAL- en la interdependencia. Ahora todos los países del orbe eran dependientes entre sí.

La problemática central de este debate se centró en la falta de equilibrio entre intereses económicos e intereses políticos. Los problemas de consenso al interior de los sistemas oficiales y la disminución del rol estatal en los procesos de desarrollo -al amparo de las políticas monetaristas- se

<sup>43</sup>El diagnóstico del contexto internacional y su ponderación para objetivos e intereses de gobierno, se presentan en el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988, y en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, Poder Ejecutivo Federal, México, dan testimonio de esta conceptualización. También se sugiere Relaciones Internacionales no. 59, Centro de Relaciones Internacionales, FCPS, UNAM, julio-septiembre de 1993, titulada "Seguridad, globalización y regionalismo: elementos para su estudio", permite obtener una visión amplia sobre este particular.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

combinaron con los nuevos imperativos del orden externo y generaron una profunda crisis en la estructura del Estado-Nación.

Sin embargo, esta crisis se presentó con mayor crudeza en la Unión Soviética y en los países de Europa Oriental. Las contradicciones internas de su modelo de desarrollo económico y la falta de satisfactores sociales inmediatos, se aunaron al amplio desequilibrio presupuestal que les imponía la carrera armamentista y provocaron un profundo deterioro en el sistema de gobierno que llevó al derrumbamiento del bloque socialista.

Las tesis del libre mercado se impusieron sobre las tesis que impulsaban la planificación central de la economía. Esto trajo como consecuencia un unipolarismo en la esfera político-militar y un redimensionamiento de los estudios sobre las relaciones internacionales.

Empero, las nuevas condiciones internacionales eran ya muy distintas a las prevaecientes en décadas previas. El peso de las empresas transnacionales sobre las economías nacionales y su influencia en el contexto económico internacional, empujaron a las teorías sociales a un debate sobre el rol político del Estado.

Además, los temas de la agenda multilateral de las Naciones Unidas también incidían en las preocupaciones de los estadistas, en un sentido distinto a la "dictadura de las mayorías" que había enunciado

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Kissinger. El narcotráfico, el medio ambiente y los derechos humanos, emergían poderosamente en los foros de debates a causa de su influencia recíproca entre lo nacional y lo internacional, condicionando el ejercicio de la soberanía en su sentido tradicional.

Los aspectos de amenazas a la estabilidad de los sistemas políticos, en esta perspectiva, tenían y tienen un componente externo radicalmente opuesto. La transnacionalización de los conflictos sociales, económicos y políticos en el orbe<sup>44</sup> confiere a los retos de seguridad nacional y soberanía nuevos perfiles.

Como anota el politólogo norteamericano Peter Smith, "... el concepto clásico de soberanía se enfrenta a varios retos. Desde arriba, aquéllos que afectan por encima al Estado-Nación, como el tráfico de drogas, la contaminación y el terrorismo; mismos que tienen que solucionarse de manera conjunta, no aislada, en pleno respeto de la soberanía de un Estado. Desde abajo, los que no respetan ni reconocen el papel del Estado-Nación, como los movimientos religiosos, étnicos y sociales, mismos que buscan establecer entidades subnacionales, localistas..."<sup>45</sup>

<sup>44</sup>De acuerdo a Seara Vazquez, estos son de naturaleza política, económica, social, así como de instituciones y liderazgo. En su conjunto, estos factores de crisis en la sociedad internacional no son exclusivos de un país y su resolución no es factible generarla desde un Estado de manera unilateral. Seara Vazquez, Modesto, La hora decisiva Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1990.

<sup>45</sup>CASTILLO PÉREZ, Gabriel: "Soberanía. Una época, un concepto", en Observador Internacional, México, número 27 febrero de 1994. La cita es de la página 23. El propio Smith agrega un concepto de cuestionamiento respecto a la soberanía al agregar los retos desde afuera: "los problemas del sufrimiento humano que sencillamente requieren

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, distintos autores mantuvieron una distancia de las tendencias de rechazo al realismo, a la soberanía y al futuro del Estado-Nación. Consideraban que la dinámica del neoliberalismo económico iba generando rápidamente una desarticulación del tejido social creado en varias décadas al amparo de las corrientes estatistas y que la vertiginosidad de estas políticas sólo tendrían como consecuencia el retorno de la valorización del papel del Estado en el plano de las relaciones internas e internacionales.<sup>46</sup>

Como indica Spainer, "los Estados rápidamente aprenden 'las reglas del juego o qué deben de hacer para asegurar su supervivencia y realizar las medidas de seguridad correspondientes'.<sup>47</sup> Esta visión también la refuerza el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales de Georgetown, uno de los más influyentes "think tanks" (o centros académicos y de investigación ligados al poder norteamericano) de las décadas 1980 y 1990, al señalar que "las políticas exteriores retornaban en varios aspectos a las líneas familiares...particularmente al control de su proceso por parte del principal actor internacional, los Estados."<sup>48</sup>

---

y piden alguna respuesta por parte de la comunidad internacional". Citado en "Consideraciones sobre la soberanía y la interdependencia", en *Paradojas de un mundo...*, *op.cit.*, p. 186.

<sup>47</sup> "El multicitado Paradojas de un mundo en transición da testimonio de la aseveración anterior.

<sup>48</sup> SPAINER, John, *American Foreign Policy since World War II*, congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1988.

<sup>49</sup> Barry Blechman y Edward Luttwak, *International Security yearbook 1985/85*, Center for Strategic & International Studies, Westview Press, Boulder and London, 1985. La cita es de la pág. 5

TRABAJE CON  
FALLA DE ORIGEN

Manuel Villa Aguilera afirma que existen juicios de valor que distorsionan el análisis objetivo acerca de las funciones estatales, "... el Estado es control, es apabullante; a menos Estado más libertad, en consecuencia, todo lo que tenga relación inmediata y directa con el Estado o con el presidencialismo, es malo... en la perspectiva del pensamiento occidental del análisis político, el sesgo de ver al Estado como el mal y a la sociedad civil como el bien."<sup>49</sup>

En este orden de ideas, cabe señalar que los nuevos retos de la seguridad nacional se perfilaban, desde la óptica y tradición norteamericana, a la definición de aquellos rubros de las relaciones internacionales que afectaban su percepción sobre la soberanía y de lo que pudiera afectar sus objetivos e intereses nacionales.

En particular, se exigía analizar y anticipar los problemas que se derivaran de aquellos grandes temas económicos internacionales que habían provocado un deterioro de su capacidad e influencia en el orbe.

Esta situación se observa claramente en la *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*. En este documento, se plantea que los objetivos estadounidenses para la década de 1990 se centran en la preservación de sus intereses económicos regionales, en la prevención de nuevas conflagraciones mundiales mediante la cooperación política con las

<sup>49</sup>VILLA AGUILERA, Manuel, en "Reestructuración del poder presidencial", México, 18 de febrero de 1993 (mimeo).

TRUCIS CON  
FALLA DE ORIGEN

naciones tradicionalmente aliadas, pero sobre todo, en el fortalecimiento interno de su economía con la finalidad de hacerla más competitiva frente a las expectativas de ingreso a nuevos mercados e incremento de los estándares de bienestar social.

En dicho documento, la interdependencia es aceptada como el eje de reflexión teórica sobre el cual se sustenta la planificación política de los próximos años en ese país.<sup>50</sup>

Los nuevos retos del orden mundial para los Estados Unidos, cuando menos en una primera interpretación de la realidad predominante, se expresan en la vinculación del poder entre la economía y el poder propio de su condición de potencia mundial, denominándole a esta articulación de objetivos, intereses y medios "realismo económico".<sup>51</sup>

Dicho concepto es importante puesto que, desde la perspectiva estadounidense, confiere a la estrategia de seguridad nacional de esa década un cuerpo conceptual preciso, apegado a la situación interna y externa prevaleciente y afín a su filosofía política.

---

<sup>50</sup>Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. La Casa Blanca, Washington, agosto de 1991. En particular sobre este punto, véase "Los cimientos de la estrategia nacional: intereses y objetivos", de las pags. 2-6. Sobre la interdependencia y el enfoque global, el documento señala que "La seguridad es indivisible. La seguridad, libertad y bienestar de un pueblo no puede separarse de la seguridad, libertad y bienestar de todos... la tecnología, especialmente la explosión de las comunicaciones y la información han acelerado el ritmo del contacto humano... la ampliación del comercio y la creciente aceptación de los principios del mercado han acelerado el movimiento hacia la interdependencia y la integración de las economías... esta interdependencia de los pueblos crecerá y continuará exigiendo una diligencia estadounidense responsable." Citado en las pags. 38-39.

<sup>51</sup>Ibid., p. 11.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Desde esa óptica, es interesante destacar que la estrategia de carácter económico guarda un papel básico en los esquemas de política internacional que se estipulan en la estrategia de seguridad nacional de los años noventa, pero sin que se disminuya la importancia de las relaciones del ámbito político, diplomático y militar. "Las actuales negociaciones comerciales comparten en alguna medida la importancia estratégica que tradicionalmente hemos dado a las pláticas sobre armamentos con la Unión Soviética."<sup>52</sup>

Destaca, en esta dimensión, el siguiente señalamiento: "Podríamos concentrarnos más en mejorar la seguridad -particularmente en el mundo en desarrollo- a través de medios más políticos, sociales y económicos que militares... **la desnutrición, el analfabetismo y la pobreza resultan presiones peligrosas para las instituciones democráticas pues los ciudadanos hambrientos, sin educación y con falta de vivienda resultan ideales para la radicalización por parte de movimientos tanto de izquierda como de derecha.**"<sup>53</sup>

Este giro en la concepción de la seguridad nacional para el gobierno norteamericano, que marca un cambio trascendente en la definición de escenarios sobre el clima global de las relaciones internacionales,

---

<sup>52</sup>Ibid. p. 8.

<sup>53</sup>Ibid. p. 10.

TRIS CON  
FALLA DE ORIGEN



procede de una interpretación del contexto internacional que disminuye notablemente el acento militar que animó su interpretación política desde la Segunda Guerra Mundial.

"Durante la mayor parte de los últimos 45 años, la principal atención de nuestra estrategia militar nacional fue la contención de la Unión Soviética y su ideología comunista y logramos enfrentar este desafío con éxito...sin embargo, siguen existiendo ciertas realidades...las amenazas futuras a los intereses estadounidenses son intrínsecas en la certidumbre e inestabilidad de un mundo en constante y acelerado proceso de cambio. Podemos enfrentar los desafíos... con una fuerza mucho más reducida de la que hemos tenido en los últimos años."<sup>54</sup>

Para Washington, el mayor enemigo "...que debemos enfrentar es menos un comunismo expansionista que la propia inestabilidad"<sup>55</sup>

<sup>54</sup> POWELL, Colin I. Jefe del Estado Mayor Conjunto del Ejército de Estados Unidos, mayor instancia jerárquica castrense después del Secretario de Defensa en ese país, en la presentación de la Estrategia Nacional de Estados Unidos en materia militar, Washington, D.C., Enero de 1992

<sup>55</sup> "Estrategia de Seguridad Nacional ... op. cit. p. 29. Tal perspectiva sobre la inseguridad había sido enfrentada en la década de los ochenta, con una estrategia de transición entre la amenaza comunista y los problemas regionales y transnacionales, a la luz de los "conflictos de baja intensidad". En estos, la amenaza comunista venía siendo superada por los conflictos regionales, cuya característica sustantiva «desde la visión de Washington» era la insurgencia. De tal manera, a partir del segundo lustro del decanato anterior se crea en la Secretaría de la Defensa la Subsecretaría de Operaciones especiales y Conflictos de Baja Intensidad. Cabe señalar que a su filosofía y cuerpo doctrinario se incorporan las experiencias obtenidas en las guerras de Corea y Vietnam, así como las de los conflictos centroamericanos y africanos. De ella surge un manejo opcional para los intereses de los Estados Unidos ya que puede elegir por apoyar a los movimientos insurgentes el caso de la contra en Nicaragua; a gobiernos establecidos, Honduras, Perú y El Salvador; o utilizar ambas alternativas -los nexos para el suministro o intercambio de armas, dinero y drogas en Centroamérica para apoyar a los contras y a Iran-. Este tipo de estrategias propias de los conflictos de baja intensidad y el rol político y operativo de las fuerzas armadas y la inteligencia estadounidense, se encuentran en el libro de Robert Sihal Para entender la guerra, Conaculta/Grijalbo, México, 1992, en Michael Klare y Peter Kornbluh (Compiladores), Conaculta/Grijalbo, México, 1990. También en publicaciones especializadas como Military Review y Defense, Contrainsurgencia, pronsurgencia y antiterrorismo en los 80. El arte de la guerra de baja intensidad, ambas revistas del Ejército de los Estados Unidos.

LEBES CON  
PALA DE ORIGEN

En concordancia con tales lecturas, los intereses y objetivos nacionales de los Estados Unidos en materia de seguridad nacional, son los siguientes:

*"La supervivencia de Estados Unidos como nación libre e independiente, con los valores fundamentales intactos y las instituciones y el pueblo seguros...*

*Una economía saludable y en crecimiento en Estados Unidos que garantice la oportunidad de prosperidad individual y los recursos para los proyectos nacionales tanto en el país como en el extranjero...*

*Relaciones saludables de cooperación y políticamente vigorosas con aliados y naciones amigas...*

*Un mundo estable y seguro, donde la libertad política y económica, los derechos humanos y las instituciones democráticas puedan florecer".<sup>56</sup>*

Estos lineamientos corresponden a la visión estadounidense sobre el mundo y sus objetivos e intereses específicos. La nueva naturaleza del conflicto, como la identificó el posteriormente Secretario de la Defensa, Les Aspin, proviene de temas distintos a la contención y expansión del comunismo que representaba la Unión Soviética.

<sup>56</sup>Estrategia de Seguridad .... op. cit. pp. 5-6.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El terrorismo, las drogas y los conflictos religiosos y étnicos tienen una naturaleza regional que se expande rápidamente al ámbito internacional y son la causa de frecuentes enfrentamientos entre los grupos y actores involucrados que -desde un punto de vista que posteriormente queda plasmado en los documentos oficiales sobre seguridad nacional-, perfilan una atención continental más cercana a la potencialidad de las crisis que se deriven de conflictos regionales.

De tal suerte, las principales amenazas que estima la seguridad nacional norteamericana pueden afectar sus intereses -y ya no su supervivencia, como en décadas previas- proceden de inestabilidades políticas y sociales propias de características regionales y no de una confrontación a escala mundial en el terreno militar, como era la tónica que animaba las principales preocupaciones en la era de la "guerra fría".<sup>57</sup>

<sup>57</sup>ASPIN, Les. Seguridad Nacional en los años noventa: Definición de nuevas bases para las fuerzas militares de Estados Unidos, Enero 6, de 1992 (mimeo). Esta visión continental también se referenda en las comparecencias efectuadas ante el Congreso norteamericano para ratificar los nombramientos efectuados por el Presidente Clinton en los cargos de Secretarios de la Defensa y de Estado, así como del Director de la CIA. Congressional Record, Legi-State Service, Washington, D.C., febrero de 1993.

TRABAJA CON  
FALLA DE ORIGEN

## CAPÍTULO II. SEGURIDAD NACIONAL-SEGURIDAD INTERNACIONAL

En el último informe sobre estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos publicado recientemente por la Casa Blanca con el título *A National Security Strategy for a New Century*, se numeran como grandes riesgos que amenazarán su seguridad en el siglo XXI la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, la delincuencia organizada y las agresiones al medio ambiente

Resulta evidente que estos riesgos emergentes afectan no sólo a los Estados Unidos, sino al conjunto de los países desarrollados. Así, las cinco grandes amenazas a la seguridad nacional de nuestro país en el inicio del presente siglo son muy similares a las percibidas por el ejecutivo norteamericano: el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, la delincuencia organizada y las agresiones al medio ambiente.

Junto a estas amenazas hay que considerar también los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva -nucleares, químicas y biológicas- y los conflictos étnicos, nacionales o religiosos que puedan afectar a nuestros intereses.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

La naturaleza de estos riesgos es particularmente compleja. Tradicionalmente este tipo de amenazas han estado situadas más en el campo de la seguridad interior que en el de la seguridad exterior. Los principales actores de estas actividades eran nacionales o tenían al menos una base nacional. Sin embargo, en los últimos años puede observarse una creciente internacionalización de este tipo de actividades.

En consecuencia, resulta cada vez más difícil establecer límites precisos entre los riesgos exteriores y los interiores de nuestra seguridad.

Esta internacionalización de los riesgos exige a su vez, una potenciación de los mecanismos de cooperación entre las organizaciones responsables de la seguridad en los diferentes países. Esta colaboración tendrá una especial intensidad en el seno de la Unión Europea donde se pretende llegar a construir un espacio de libertad y seguridad común.<sup>1</sup>

Por otro lado, estos riesgos emergentes necesitan también de nuevas respuestas por parte de los Estados. Los ejércitos, en su concepción clásica, resultan por lo general poco adecuados para hacer frente a este tipo de amenazas. Pero la gravedad y complejidad de algunas de ellas está demostrando que una actuación estrictamente policial tampoco puede

---

<sup>1</sup> AGUAYO, Sergio, *Chiapas: Las amenazas a La Seguridad Nacional*, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., México, 1997, p. 6.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

neutralizarlas adecuadamente, especialmente cuando se trata de establecer un control y vigilancia más eficaz del perímetro fronterizo.

Se imponen, por tanto, fórmulas de mayor cooperación entre las organizaciones encargadas de una y otra esfera de seguridad, al tiempo que cobran un nuevo protagonismo los instrumentos polivalentes capaces de actuar con eficacia en ambos terrenos. En ese sentido, es necesario destacar en primer lugar que el final de la Guerra Fría ha traído consigo una disminución de la amenaza clásica, entendiendo por tal la posibilidad de una agresión armada de otro Estado contra nuestro territorio o el de nuestros aliados.

Esta menor probabilidad se explica, en primer lugar, por el hecho de que la utilización de la fuerza resulta cada vez más obsoleta como forma de relación entre las democracias desarrolladas y, en segundo término, por la creciente superioridad tecnológica de los países de primer orden respecto a los de segundo y tercero, así como por el efecto positivo que la creciente institucionalización del nuevo orden internacional está teniendo en la resolución pacífica de los conflictos. Todos estos factores hacen también cada vez más remota la posibilidad de una agresión bélica de un país no democrático contra una democracia desarrollada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Esta menor probabilidad de que ocurra un conflicto armado en nuestro territorio no significa que en el futuro no continúe siendo esencial para un país como el nuestro, mantener una capacidad de disuasión suficiente frente a cualquier posible agresor. La capacidad militar de un país seguirá siendo, de hecho, un factor importante a la hora de determinar su credibilidad y su protagonismo en las relaciones internacionales, incluyendo aquellas que se realizan con nuestros aliados. Por otro lado, debemos considerar la posibilidad de que determinados conflictos étnicos o nacionalistas en algunas regiones más o menos próximas a nuestro país, impliquen riesgos de desestabilización regionales y puedan afectar severamente a nuestros intereses.

Del mismo modo, determinados países de los denominados "fuera de la ley", pueden tener la tentación de buscar nuevas formas de confrontación con los países desarrollados a través, por ejemplo, de la adquisición de armas de destrucción masiva o el terrorismo, como ya sucedió en septiembre de 2001: los terroristas de *Al Qaeda* atacaron dos puntos muy importantes en los Estados Unidos.

No podemos tampoco desconocer la creciente presión que ejerce la opinión pública de los países desarrollados sobre sus gobiernos para que detengan, incluso por medios militares sino existe otra opción, determinados

TRABAJE CON  
FALLA DE ORIGEN

conflictos que alteran por su brutalidad y desprecio a los derechos humanos, la tranquilidad de conciencia de sus ciudadanos.

La persistencia de estos riesgos exteriores, y la proliferación constante de operaciones militares de ayuda humanitaria, de imposición o mantenimiento de la paz, hace muy difícil imaginar un escenario en el que los ejércitos no mantengan un papel relevante que desempeñar. Serán, con toda probabilidad, unos ejércitos distintos, más reducidos, más profesionalizados y tecnológicamente muy avanzados y tendrán misiones distintas a las que han desempeñado en el último siglo, pero resulta obvio que en un futuro previsible ningún Estado, y especialmente ninguno que se sitúe en el primer nivel mundial, podrá permitirse el lujo de prescindir de unas fuerzas armadas que disuadan eficazmente cualquier potencial agresión de un régimen totalitario, otorguen peso y credibilidad a su política exterior y a la defensa de sus intereses y, finalmente, contribuyan activamente a la estabilidad y a la paz internacional.

Pero junto a esta renovada función y protagonismo de las fuerzas armadas, los Estados están obligados a desarrollar también nuevos instrumentos y nuevas fórmulas de cooperación entre sus ejércitos y sus fuerzas y cuerpos de seguridad, de forma que se puedan articular respuestas adecuadas a los riesgos emergentes que trae consigo el nuevo siglo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



La crisis del orden bipolar que había regido el mundo en los últimos cincuenta años ha traído consigo la aparición y acentuación de algunos riesgos. Por un lado, la despresurización del orden internacional ha hecho aflorar una proliferación de conflictos étnicos, religiosos y nacionales que amenazan seriamente la estabilidad de zonas sensibles del planeta. Por otro, la desintegración de una gran potencia nuclear como la antigua Unión Soviética, y la propia aceleración del desarrollo tecnológico, trae consigo un riesgo creciente de proliferación de armamentos de destrucción masiva.

En este apartado nos vamos a referir, sin embargo, a aquellos riesgos emergentes que tradicionalmente se han situado en la esfera de la seguridad interior, pero que actualmente están cobrando una dimensión internacional cada vez mayor.

#### **A) Terrorismo**

Entre estos riesgos destaca en primer lugar el terrorismo y, muy especialmente, el terrorismo internacional. El terror, como forma substitutiva de la guerra en las relaciones de confrontación entre los países, constituye una fórmula mucho menos costosa y extraordinariamente eficaz para

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

mantener un conflicto por parte de cualquier Estado u organización política que busque el logro de determinados objetivos políticos o estratégicos propios, o la simple desestabilización del adversario.

Las sociedades democráticas muestran además una especial vulnerabilidad ante este tipo de agresiones. En primer lugar, por el amplio margen de libertad de movimientos que permite a los individuos, el escrupuloso respeto a los derechos individuales y colectivos, la generosa interpretación de las libertades de asociación, reunión y expresión, así como por las excelentes infraestructuras de comunicación de las que puede beneficiarse este tipo de delincuencia organizada.<sup>2</sup>

Por otro lado, el asentamiento de grandes bolsas de inmigración ilegal en determinadas ciudades, colectivos que pueden tener un alto grado de identificación con la acción de determinados grupos terroristas en función de su etnia, nacionalidad o religión, es otro riesgo añadido. Este tipo de comunidades, en ocasiones poco integradas en las sociedades receptoras, permiten a estos grupos disponer de la infraestructura, los apoyos y las canteras de reclutamiento necesarios para poder llevar a cabo sus acciones de forma mucho más eficaz.

---

<sup>2</sup> TAPIA VALDÉS, Jorge A. *La doctrina de la Seguridad Nacional en el cono sur. Terrorismo de Estado*. Nueva Imagen, México, 1980, p. 12.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En segundo término, podemos observar una creciente debilidad psicológica de las opiniones públicas occidentales frente a cualquier forma de violencia. En las sociedades desarrolladas, la paz y el bienestar individual son valores al alza mientras que los conceptos de patria o la defensa de ideales o intereses comunes están a la baja. Esta inversión de valores que se observa en las sociedades postmodernas contrasta con la evolución experimentada por las sociedades menos desarrolladas, en las que los individuos están en mayor disposición de sacrificar su bienestar individual e incluso su propia vida en la defensa de ideales religiosos, étnicos o nacionales que les sean comunes.

Este análisis nos lleva a afirmar que en el futuro habrá una mayor proliferación de movimientos terroristas que busquen en esta forma de violencia la consecución de objetivos políticos, ideológicos o religiosos, al mismo tiempo que asistiremos a una mayor vulnerabilidad de las sociedades desarrolladas dispuestas a otorgar mayores concesiones colectivas a estos grupos con tal de evitar riesgos individuales.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, líder económico y militar en el mundo, se ha establecido como máxima prioridad en las relaciones internacionales, la cooperación en materia de seguridad, bajo una especie de combate al

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

terrorismo que pretende justificar cualquier acción y cualquier disposición, incluso contraria a los principios del Derecho internacional. La libertad y la seguridad se han convertido en los principales motivos para justificar violaciones al Derecho internacional e incluso a los derechos humanos.<sup>3</sup>

El terrorismo internacional es un reto ante los procesos de globalización, como quedó de manifiesto en la más reciente reunión plenaria de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), efectuada a fines del año 2002 en Los Cabos, Baja California Sur, en donde la seguridad de las naciones se ha identificado como fundamento de las relaciones económicas. Sin cooperación en seguridad e identificación en la lucha contra el terrorismo, no puede pensarse en continuar el proceso de diversificación de las economías nacionales. Cualquier trato bilateral o multilateral con los Estados Unidos estará presidido por la relación en materia de seguridad internacional y combate al terrorismo.

Aunque esta condición impuesta por ese país tiene aspectos no aceptados por el Derecho Internacional, sí es una oportunidad para consolidar la cooperación internacional en materia de seguridad. Por ello, combatir el terrorismo puede contribuir a consolidar la cooperación

---

<sup>3</sup> En este apartado no nos referiremos con amplitud a los ataques terroristas que sufrió Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, toda vez que no es objeto de nuestro tema, además de que esto ha sido profusamente difundido en publicaciones especializadas y hechas ex profeso.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

internacional en el combate a todas las manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional.

La oportunidad que se da para consolidar una relación multilateral entre México y los demás países en materia de seguridad es indispensable.

#### **B) Inmigración ilegal**

La inmigración ilegal de carácter masivo, cuyos primeros síntomas comenzamos a percibir en nuestro país, constituye otro de los grandes riesgos del futuro.

Cada día aumenta el número de inmigrantes ilegales detenidos por las fuerzas de seguridad en la totalidad de los países europeos. Sólo en nuestro país, se han interceptado en este último año más de 15,000 inmigrantes ilegales dentro de nuestro territorio o en nuestro mar patrimonial, y se rechazó en la frontera otro tanto igual. Los cálculos actuales hablan de una inmigración ilegal que puede situarse en torno a las 250,000 personas.

En algunas ciudades españolas, especialmente en Ceuta y Melilla, la inmigración ilegal está incidiendo ya de forma muy negativa en la seguridad ciudadana y existe un riesgo creciente de conflicto social. Pero

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estas cifras pueden ser aún muy reducidas si las comparamos con algunas previsiones pesimistas sobre el futuro. Las críticas condiciones demográficas y económicas existentes en la mayoría de los países del Continente Africano, problemas de difícil y lejana solución, nos inducen a pensar que el flujo de inmigración incontrolada hacia Europa, constituye un factor de riesgo de primer orden que plantea multitud de problemas sociales, políticos e incluso sanitarios. Algunos informes hablan de que la presión migratoria en la frontera sur de la Unión Europea se multiplicará por veinte en los próximos diez años.

No obstante, al hablar de inmigración ilegal, resulta necesario destacar que, en la mayoría de los casos, el inmigrante ilegal es una víctima y no un delincuente. Los verdaderos criminales son las mafias y las redes de delincuencia organizada que lucran y se benefician de esta nueva modalidad de tráfico de seres humanos.

Pero al margen de culpabilidades, lo cierto es que los efectos que la inmigración ilegal puede llegar a tener en nuestro sistema económico, social o político es aún difícil de calibrar, pero aún más grave que el impacto puramente económico de este tipo de inmigración -aumento de los gastos asistenciales o potencial incremento del desempleo-, estos movimientos incontrolados favorecen la aparición de minorías no integradas y

TRIS CON  
FALLA DE ORIGEN

desarraigadas que pueden perturbar el orden social establecido. Este fenómeno fomenta además la existencia de una delincuencia asociada al mismo y facilita la eclosión de reacciones y sentimientos racistas y xenófobos en determinados sectores sociales del país receptor.

### C) Narcotráfico

El narcotráfico seguirá siendo otra de las grandes amenazas a las que deberá enfrentarse nuestra seguridad en el futuro, tanto por su impacto nocivo sobre la sociedad, y muy especialmente sobre nuestros jóvenes, como por las numerosas actividades delictivas asociadas al mismo.

La evolución de este fenómeno, a pesar de los esfuerzos desarrollados por nuestro gobierno y por la comunidad internacional para erradicarlo, no invita a ser optimistas. Por el contrario, se está operando una globalización del uso indebido de drogas y del consecuente tráfico ilícito. Sólo una adecuada combinación de políticas preventivas, represoras y asistenciales, con especial insistencia en las primeras nos permitirá avanzar en esta difícil lucha que la droga plantea a las sociedades modernas.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Por el momento las grandes organizaciones de narcotraficantes aumentan cada vez más su poder económico y su influencia política; se reconvierten permanentemente, adaptándose a nuevas drogas y a nuevas rutas, intensificando sus contactos entre sí, cooperando e intercambiando nuevos tipos de sustancias ilegales.

El creciente número de aprehensiones operadas en nuestro país en los últimos años, pone de manifiesto no sólo un incremento de la introducción de drogas tradicionales (cannabis, cocaína y heroína), sino un aumento aún mayor de la demanda de drogas sintéticas o de diseño procedentes principalmente de los países de Europa del Este.

El consumo de drogas es un fenómeno social complejo con causas e implicaciones diversas. las tendencias del consumo a nivel internacional constituyen un buen ejemplo de la dinámica actual del problema de las drogas. Aunque no se dispone de información oficial respecto al consumo de drogas a nivel global, la información disponible indica algunas tendencias preocupantes que sugieren la persistencia de elevados niveles de uso en los principales mercados de consumo de drogas, una mayor diversificación del tipo de drogas consumidas en estos mercados, así como una ampliación de los mercados de consumo de drogas en términos geográficos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



La información también indica un consumo creciente de todo tipo de drogas en sociedades que hace poco parecían relativamente alejadas de este problema, incluyendo algunos países de América Latina. Respecto a los principales mercados de consumo, se han consolidado algunas tendencias tales como el incremento en el uso de heroína y la ampliación del uso de cocaína en el Continente Europeo. Actualmente, es considerable el incremento del consumo de drogas sintéticas a nivel mundial, entre las que destacan los estimulantes de tipo anfetamínico: si bien este problema afecta especialmente a Europa y Norteamérica, también se presenta como una tendencia en otras regiones del planeta.

Tomando en cuenta las tendencias descritas, se puede indicar que el consumo de drogas en el ámbito internacional persistirá como un elemento causal fundamental en el problema internacional de las drogas durante los próximos años.<sup>4</sup>

Para el caso concreto de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra las garantías fundamentales del ser humano, que tienen como propósito asegurar el desarrollo armónico del individuo y la sociedad en el seno del régimen constitucional y legal del Estado Mexicano. Algunas de las garantías establecidas en nuestra Carta

<sup>4</sup> Programa Nacional para el Control de Drogas, 2001-2006, Procuraduría General de la República, México, 2002, pp. 29-30.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Magna corresponden a la salvaguarda de la integridad física, la salud y seguridad de los mexicanos.

Nuestra Constitución Federal le atribuye a los órganos del Estado la obligación de velar por la exacta observancia de las garantías fundamentales mediante el establecimiento de bases legales que norman su actuación y sus relaciones entre si.

El Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo Federal precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; contiene provisiones sobre los recursos asignados; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, así como los lineamientos de política global, sectorial y rige el contenido de los programas generados en el Sistema Nacional de Planeación Participativa.

En ese sentido, el Gobierno Federal emitió el *Programa Nacional para el Control de Drogas, 2001-2006*, el cual es un programa especial, mencionado así en el Objetivo Rector ocho b) del área de Orden y Respeto del *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, el cual tiene vigencia determinada y responde a un enfoque de coordinación integral que establece objetivos, estrategias y la ejecución de acciones específicas, que serán objeto de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal con competencia en la materia, entre éstas y los gobiernos de los estados y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

municipios, así como las acciones concertadas entre las dependencias del Ejecutivo y grupos sociales o particulares.

La Ejecución del Programa se basa fundamentalmente en cuatro grandes rubros:

- Prevención y control de la demanda de drogas.
- Prevención y control de la oferta.
- Delitos conexos.
- Cooperación internacional.

La atención efectiva de éstos, se constituye en un elemento indispensable para detener los procesos delictivos que atentan contra el desarrollo de los mexicanos y del país.

La prevención del consumo de drogas se encuentra respaldada por un amplio marco constitucional y legal, que como se ha indicado anteriormente, tiene como propósito garantizar la integridad física y la salud de los mexicanos. La aplicación de las normas dirigidas a prevenir y atender el problema está a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud y de las dependencias con facultades en la materia, así como de las entidades federativas, mediante la concurrencia en el área de salubridad general.

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Tratándose de la prevención y control de la oferta, por disposición constitucional, también corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de diversas secretarías de Estado y del Ministerio Público de la Federación, la prevención, investigación y persecución de los delitos contra la salud y sus delitos conexos.

En este sentido, se ha identificado como un aspecto de especial importancia, la prevención del cultivo de enervantes en zonas proclives, las cuales en su mayoría presentan condiciones geográficas, sociales y económicas similares. De esta forma, se ha encomendado la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza, a la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con las autoridades competentes y con los gobiernos estatales y municipales.<sup>5</sup>

De manera conjunta, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación participa activamente en la formulación y ejecución de acciones y programas de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes y las autoridades de las entidades federativas.<sup>6</sup> Bajo esta orientación, el Gobierno de México

<sup>5</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32.

<sup>6</sup> Ídem, artículo 35.

COPIA CON  
FALLA DE ORIGEN

pretende fortalecer paulatinamente la capacidad de respuesta de las instituciones, para impulsar el desarrollo integral en este medio y así reducir las posibilidades de las organizaciones dedicadas al narcotráfico para inducir a la población rural al cultivo de enervantes.

A fin de cumplir cabalmente la encomienda constitucional de la Procuraduría General de la República, ésta ha sido reconceptualizada y ha organizado bajo un enfoque de especialización al Ministerio Público de la Federación, encargado de prevenir e investigar la comisión de delitos contra la salud y de coordinar la política del Gobierno Federal en materia de control de drogas.

Es importante señalar que en materia de prevención y control de la oferta de drogas la ley prevé la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno toda vez que, cualquier persona en ejercicio de funciones públicas está obligada a participar la existencia de un probable delito al Ministerio Público de la Federación, transmitiéndole todos los datos que tuviere y poniendo a su disposición a los inculpados, si hubieren sido detenidos.

Adicionalmente, de manera expresa la ley otorga la facultad a la Procuraduría General de la República para convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

competencia. Asimismo, señala como auxiliares suplementarios del Ministerio Público de la Federación a los agentes del Ministerio Público del fuero común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los estados de la República, previo acuerdo entre las autoridades federales y locales.

Con el fin de promover y defender los intereses de México, la Ley faculta expresamente al Ejecutivo Federal para que por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, propicie y asegure la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin afectar el ejercicio de las atribuciones que cada una de ellas corresponda, así como para conducir la política exterior del país.<sup>7</sup>

#### D) Delincuencia organizada

Un cuarto riesgo para la seguridad de todos los países desarrollados y muy especialmente del nuestro de cara al presente siglo lo constituye la delincuencia internacional organizada, que en los próximos años adoptará nuevas formas, algunas ya emergentes actualmente.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> *Idem*, artículo 28.

<sup>8</sup> Seguridad y Soberanía Nacionales en América Latina, UNAM, México, 1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Es preocupante el paulatino establecimiento de organizaciones mafiosas internacionales en el sur del litoral Mediterráneo y en algunas grandes ciudades, con incidencia en delitos de blanqueo de dinero, ajuste de cuentas y fraudes telefónicos e informáticos. Igualmente, hay que considerar el riesgo futuro del previsible incremento de una delincuencia internacional especializada en determinadas formas delictivas, como el robo de automóviles de lujo, robo y tráfico ilegal de obras de arte, falsificación de valores bancarios y operaciones ficticias. Es conveniente a su vez considerar el aumento de la actividad de proselitismo de sectas vinculadas a una amplia variedad de delitos, algunos de ellos tan graves como la prostitución infantil.

Este fenómeno de la delincuencia organizada constituye una novedad, tanto por el grado de sofisticación, cohesión y estructura que logran este tipo de asociaciones delictivas como por la creciente internacionalización de las mismas. En ambos campos, el desarrollo de su capacidad organizativa y el establecimiento de fórmulas de cooperación internacional con otros grupos, este tipo de delincuencia parece ir por delante de las respuestas policiales que los Estados contraponen para combatirlas.

El mayor riesgo que supone este tipo de organizaciones delictivas es que teniendo en consideración su enorme potencial económico, su cohesión interna y su capacidad de penetración en las estructuras políticas o

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de seguridad encargadas de reprimirlos, puedan en determinadas esferas de la sociedad o incluso en partes integrales del territorio de un país, llegar a suplantar al propio Estado. Por otro lado, su carácter marcadamente transnacional las está convirtiendo en unos actores cada vez más relevantes y peligrosos de las relaciones internacionales.

Es evidente que vivimos en una época de globalización, en la cual los hechos y acciones que emprenden las organizaciones delictivas repercuten en la seguridad nacional de los Estados.

Sabemos que el siglo XX permitió que se abrieran las fronteras de las acciones para fomentar el libre comercio, los avances en los medios de comunicación, la cibernética y la realización de un gran número de transacciones financieras. En ese sentido, la delincuencia utilizó las más modernas tecnologías para tomar ventaja y cometer diversos delitos, se ha reestructurado conforme se transforma la sociedad y actualmente rebasa los límites de protección que brinda el Estado.

La delincuencia organizada transnacional surge de la facilidad y rapidez con la que sus miembros logran trasladarse de un país a otro, evadiendo la acción de la justicia y logrando con ello la impunidad. Asimismo, surge por la creación de organizaciones delictivas integradas por sujetos de diferentes nacionalidades quienes planeaban la comisión de delitos en un

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



país determinado, ejecutándolo en otro, para posteriormente huir a un tercero.

En 1988, Interpol define a la delincuencia organizada como "cualquier empresa o grupo de personas dedicadas a una continua actividad ilegal, con el propósito primordial de generar beneficios económicos sin considerar fronteras nacionales."

Actualmente, la definición que maneja Interpol es: "Cualquier grupo con una estructura corporativa cuyo objetivo principal es obtener beneficios económicos mediante actividades ilegales, manteniendo su actividad frecuentemente bajo temor y corrupción."

Para el caso de México, el 7 de noviembre de 1996 se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que define a dicho fenómeno en su artículo 2o., como la reunión de tres o más personas que acuerdan organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno de los delitos instituidos en el Código Penal Federal, siendo por ese sólo hecho como miembros de dicho fenómeno.

Esta administración federal (2000-2006) tomando como base fundamental el Plan Nacional de Desarrollo ha realizado diversos

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

ordenamientos encaminados a combatir a la delincuencia organizada que vulnera tanto a la seguridad pública como a la seguridad nacional, a saber: *Programa Nacional de Procuración de Justicia, Programa Nacional para el Control de Drogas* y probablemente haga uno específico contra la delincuencia organizada.

#### **E) Agresiones al medio ambiente**

Las amenazas contra nuestro entorno vital, la naturaleza y el medio ambiente suponen a su vez un riesgo evidente para nuestra seguridad. Esta preocupación se irá incrementando en el futuro en la medida en que la agravación de estos riesgos constituye una amenaza cada vez más visible para el necesario equilibrio ecológico del planeta. Problemas como la contaminación ambiental, la protección de la fauna y la flora, la lucha contra los vertidos y residuos tóxicos o contaminantes, constituirán un auténtico reto para la sociedad del presente siglo.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **F) Delitos cibernéticos**

El vertiginoso desarrollo de las redes de acceso a la información supondrá a su vez nuevos desafíos para nuestra seguridad. Estos nuevos medios cibernéticos suponen un avance fundamental para la sociedad del futuro, pero suponen también nuevas vulnerabilidades para su seguridad.

La existencia de estas redes introducen, en primer lugar, un elemento de transnacionalidad en algunas actividades ilícitas que permiten cometer diferentes delitos a miles de kilómetros de donde tienen sus efectos y, permitiendo al delincuente ampararse en un creciente anonimato.

En segundo término, estas nuevas redes de comunicación permiten operar a las bandas de la delincuencia organizada de forma más estructurada y en un ámbito más internacional. La proliferación de encriptadores de información en el mercado hace que la lucha contra este tipo de criminalidad se complique de forma muy notable.

Por último, la creciente dependencia de nuestras sociedades de este tipo de medios, provoca que las redes de comunicación se conviertan en un objetivo potencial de organizaciones terroristas o criminales que quieran atacar contra nuestros intereses.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Resulta evidente que la mayoría de los riesgos expuestos no son radicalmente nuevos, en mayor o menor medida estamos sufriendo ya sus consecuencias. Lo novedoso es la dimensión que previsiblemente pueden adoptar algunos de ellos en un futuro relativamente próximo y la progresiva incapacidad de los Estados desarrollados para hacerles frente de forma eficaz con los instrumentos tradicionales. Se impone, por tanto, una reflexión sobre las respuestas que debemos dar a estos retos.

En el ámbito internacional, el *Manual de las Naciones Unidas sobre Prevención y Control de Crímenes Relacionados con Computadoras* identifica las conductas genéricas más comunes, calificadas como delitos computacionales o relacionados con computadoras, que a saber, son:

- Fraude por manipulación computacional;
- Falsificación computacional;
- Daños o modificaciones de datos o programas computacionales;
- Acceso no autorizado a sistemas y servicios, y
- Reproducción de programas computacionales legalmente protegidos.

Los países miembros de la Unión Europea tienen una regulación muy completa en el campo cibernético, que incluye seguridad de datos, creaciones intelectuales relacionadas con la informática, defraudación

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

cibernética, contratos realizados a través de los medios binarios, clonéo electrónico y robo de información.

En el ámbito interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Reunión de Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales de las Américas han abordado el tema, a fin de diseñar mecanismos de cooperación internacional adecuados para combatir los delitos cibernéticos.

El Consejo de Europa, a través de un Comité de Expertos, actualmente trabaja en un proyecto de Convención sobre delitos cibernéticos, el cual, de ser aprobado, significará el primer instrumento jurídico internacional en esta materia. Esta Convención establecerá, entre otros aspectos, reglas sobre jurisdicción y competencia, descripción de tipos penales, sanciones aplicables, asistencia jurídica y extradición.

Algunos países han desarrollado mecanismos tendentes a proteger los sistemas informáticos y la confidencialidad o reserva de bases de datos de las comunicaciones. Por ejemplo, Francia y otros países europeos establecen como condición para proporcionar informes de los archivos de sus cuerpos policíacos que el país que la solicite cuente con legislación protectora de la privacidad informática.

TRIE CON  
FALLA DE ORIGEN

Países como Alemania y Austria han optado por crear una ley específica para combatir a los delitos informáticos, en tanto que otros, como Argentina, España y Estados Unidos, han optado por incluirlos en sus códigos penales.<sup>9</sup>

#### **Reformas al Código Penal Federal en México. Adición de los delitos cibernéticos.**

Por todo lo anterior, ante la problemática que representa el uso de computadoras y demás aparatos que aprovechan el avance constante de la tecnología informática, el Ejecutivo Federal consideró necesario y oportuno presentar ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al Código Penal Federal, para incluir de manera específica las conductas que se consideran como delitos cibernéticos.

La iniciativa del Ejecutivo Federal, presentada ante el Senado de la República el 13 de noviembre de 1998, reconoció que el uso de la correspondiente contará con el instrumento adecuado para el castigo de las conductas que atenten contra la privacidad e integridad de esa información.

<sup>9</sup> GÓMEZ SÁNCHEZ, Alejandro, "Nueva legislación sobre delitos cibernéticos", en Revista Mexicana de Justicia, Nueva época, No. 8, México, P.G.R., 1999, pp 157-175.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

También se señaló que el concepto de "sistema informático" está estrechamente vinculado con la definición de "informática" de la Ley de Información Estadística y Geografía, al citar que ésta comprende la tecnología para el tratamiento sistemático y racional de información mediante el procesamiento electrónico de datos.

Finalmente, las Cámaras concluyeron en la creación del tipo penal y castigo para quienes accedan a sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad, propiedad del Estado o de las instituciones que integran el sistema financiero, con el propósito de alterar o provocar la pérdida de información.

La reforma en materia de delitos informáticos consistió en la modificación de la denominación del Título Noveno del Libro Segundo del Código Penal Federal para incluir en el Capítulo II los delitos informáticos.

Por lo anterior, ahora el mencionado Título Noveno recibe la denominación de "Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática".

Los delitos informáticos se encuentran en los artículos 211 bis 1 a 211 bis 7 del Código Penal Federal.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> *Idem*

TRISIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## **La definición de la seguridad nacional en México en el contexto internacional**

Como consecuencia de los actos terroristas ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, y de la respuesta militar y política organizada por la realización de los mismos, el concepto de seguridad internacional ha sufrido una transformación radical. También el sistema de alianzas entre los Estados ha sufrido un cambio importante. Para México, las nuevas circunstancias lo obligan a redefinir el concepto de seguridad nacional.<sup>11</sup>

Asimismo, Estados Unidos ha abandonado su proyecto ideológico que fue el de la globalización para edificar un Imperio como el romano. Ahora la prioridad es su seguridad interna y las cuestiones estratégicas de su guerra con Oriente Medio.<sup>12</sup>

Al producirse una recomposición en el sistema de alianzas, y al requerirse una nueva definición de la seguridad nacional, una consecuencia obligada es determinar, en esa nueva realidad, los instrumentos que habrá de utilizar el Estado Mexicano para salvaguardar los intereses esenciales de nuestro país.

<sup>11</sup> SEPULVEDA AMOR, Bernardo, "Terrorismo, seguridad nacional y colectiva", en *Este país, Tendencias y opiniones*, número 131, febrero, México, 2002, pp. 2-11.

<sup>12</sup> HERNANDEZ, Jaime J., "Cuestionará Alain Touraine a Fox el inmovilismo político", en *El Universal*, México, 13 de noviembre de 2002, p. A-11.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Aunque resulte una verdad no sujeta a comprobación, es útil recordar que la primera obligación de todo Estado es proteger a sus ciudadanos y defender su territorio nacional, por ser éste un elemento esencial de la propia seguridad nacional. Para impedir que se vulnere esa seguridad nacional, el Estado tiene títulos válidos y legítimos para prevenir y reprimir actos terroristas que se cometan en el ámbito de su espacio territorial. De esta suerte, por interés propio, el Gobierno Mexicano tiene la responsabilidad política y jurídica de combatir el terrorismo.

Pero el terrorismo, como sucede con el narcotráfico, es también un crimen transnacional, que reclama la cooperación de la comunidad de Estados. Reclama, necesariamente, un sistema de reciprocidades que coadyuve, para beneficio de todos los miembros de esa comunidad, en la prevención y persecución de esa modalidad de la delincuencia organizada, cuya naturaleza es particularmente cruel por afectar a la población civil, por dañar a víctimas inocentes. Ese sistema de reciprocidades obedece a un legítimo interés colectivo, pero responde también a un genuino interés individual por parte de cada Estado.

Un acto de terrorismo, como el que ocurrió el 11 de septiembre de 2001, ha sido calificado por Naciones Unidas como una amenaza a la paz y a la seguridad internacional. Por supuesto, esa amenaza pone también en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

peligro la seguridad nacional. Pero para que esa seguridad, interna y externa, sea real y perdurable, es preciso que se cumplan normas y principios que no deben ni pueden ser desconocidos aun en el caso de la comisión de actos como el terrorismo.

Esas normas y principios comprenden la existencia de un sistema de legalidad, con un orden jurídico internacional que debe ser cumplido y respetado. Incluye también un sistema de seguridad colectiva ya establecido en la Carta de las Naciones Unidas, con un mecanismo institucional que centraliza las respuestas en contra de un acto de agresión.<sup>13</sup>

Para México, los nuevos términos de la seguridad internacional hacen necesario definir un concepto de la seguridad nacional que responda a las circunstancias contemporáneas. Esa seguridad abarca, por supuesto, la integridad territorial y la independencia política de México, reafirmando su calidad de Estado soberano, pero no se limita en ello. Es imperativo que esa noción de seguridad no tenga una connotación policiaca o militar; deberá ser, por el contrario, un término con alcances eminentemente políticos. Una auténtica seguridad del Estado, que se convertirá en parte de una seguridad colectiva para la comunidad internacional, comprenderá, adicionalmente, estos otros elementos:

---

<sup>13</sup> SEPÚLVEDA, *op. cit.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- fortalecer las instituciones democráticas, eliminando autoritarismos que dañan al conjunto de la comunidad mexicana.

- respetar los derechos humanos como parte integrante de una cultura política generalizada.

- reafirmar la existencia de un Estado de derecho, en donde la solidez de un orden jurídico es sustento de garantías individuales y de funcionamiento óptimo de las instituciones gubernamentales.

- implantar estrategias de desarrollo económico sostenido, favoreciendo una distribución equitativa de la riqueza, con los consecuentes beneficios en el equilibrio social.

- combatir el narcotráfico como elemento corrosivo de las instituciones del Estado, cuya consecuencia es contaminar a toda la sociedad por sus efectos destructivos.

- combatir organizaciones terroristas que atentan contra la estructura política de uno o varios Estados.

- combatir, a escala internacional, el tráfico ilícito de armamentos, que representan una amenaza continua al buen funcionamiento del Estado, por vulnerar el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

- combatir, como fenómeno que socava al tejido político y al desarrollo económico, el problema de la corrupción pública y privada.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- proteger el medio ambiente para limitar y revertir procesos de desertificación y ampliación de zonas áridas, como consecuencia de la erosión del suelo.

- afianzar los mecanismos de la solidaridad internacional para impulsar el auxilio en el caso de desastres naturales.

- integrar programas de salud pública para prevenir y eliminar pandemias como el sida, cuyo efecto devastador en todos los órdenes produce daños equiparables a los grandes desastres naturales, pero cuya presencia es permanente y progresiva.<sup>14</sup>

Un replanteamiento en la naturaleza de la seguridad internacional habrá de conducir a centrar la atención en el combate al terrorismo. En el orden de prelación de las grandes potencias ese será el asunto prioritario en los años por venir. Otras cuestiones importantes, como los acuerdos de control y reducción de armamentos nucleares o la revisión de las reglas en materia de defensa antibalística, serán un subproducto derivado de la realineación de fuerzas políticas que ha surgido como consecuencia de la lucha antiterrorista. La seguridad económica internacional quedará condicionada al buen funcionamiento de los mecanismos que se implanten para combatir esta manifestación de la delincuencia organizada.

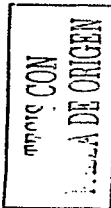
---

<sup>14</sup> *Idem.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

En forma semejante a lo que sucederá en el caso de un cierto número de países, México habrá de jugar un papel importante en la aplicación de los nuevos términos del concepto de seguridad internacional. Una primera consecuencia es que el perímetro de seguridad que corresponde a México, a Estados Unidos y a Canadá, se ha ensanchado de manera considerable. Su ampliación es espacial, pero también conceptual. Ello comprende el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia y de información. La cooperación en este rubro habrá de significar mejores instrumentos en el combate al terrorismo pero, de manera paralela, también podrá representar nuevos elementos para una mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada, el narcotráfico, la corrupción y el tráfico ilegal de armamentos. El riesgo, desde luego, es que en los servicios de inteligencia predomine el criterio policiaco, con daño serio a las libertades fundamentales.

La seguridad en el suministro de energéticos será una inculcable preocupación de Estados Unidos ante las turbulencias y la inestabilidad que se producen en el Medio Oriente y en Asia Central. La necesidad de una confiabilidad total en el abastecimiento de petróleo originado en países territorial y políticamente cercanos a Estados Unidos se habrá de incrementar, en demérito de aquellas otras fuentes energéticas que se



ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

encuentren involucradas en las zonas de graves turbulencias políticas y militares. Pero en las virtudes de la confiabilidad están también sus defectos. Por ejemplo, sustituir a Arabia Saudita como proveedor de petróleo puede hacer vulnerables a México o a Venezuela, al convertirse esos países en piezas esenciales en un asunto que constituye un interés vital para Estados Unidos.

Para los largos plazos, es probable que Estados Unidos requiera flujos migratorios que cubran necesidades adicionales de mano de obra. América Latina podrá convertirse en un contribuyente importante de esas corrientes migratorias. Pero en el plazo inmediato, las razones de seguridad habrán de imperar, implantándose una severa política de control fronterizo y de documentación migratoria que dificultará enormemente las oportunidades para regularizar extranjeros o para establecer programas de trabajadores temporales.

El efecto de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 se refleja en la recomposición de un orden de prelación en el sistema internacional y en el ámbito individual de cada Estado. Toda la comunidad de Estados ingresa a una nueva categoría de vulnerabilidad previamente desconocida. Seguridad colectiva y combate al terrorismo serán elementos indisolubles en los años por venir. La colaboración en ese combate habrá de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

condicionar y definir la naturaleza de la cooperación en otros ámbitos. Cada Estado habrá de determinar el alcance de sus responsabilidades domésticas e internacionales. Ante una nueva realidad imperante como consecuencia de lo sucedido a partir del 11 de septiembre, es obligado el diseño de nuevas políticas en materia de seguridad y de relaciones exteriores.

Para México, el combate al terrorismo es parte de su interés nacional. Pero el impacto que producirá en todos los órdenes ese combate es un asunto que debe ser periódicamente reevaluado. Sistemas de inteligencia y de información, política energética, controles migratorios en las dos fronteras, flujos de inversión y financiamiento, o mercados de exportación, en el futuro sufrirán una profunda transformación. Mantenerse al margen de las nuevas realidades no servirá para fortalecer las potestades soberanas del Estado mexicano. Pero reafirmar los fundamentos de un concepto de seguridad nacional ajustado a términos políticos y alejado de criterios policíacos o militares será elemento indispensable para diseñar la participación mexicana en un nuevo sistema de seguridad internacional.

Un último comentario respecto a las necesarias nuevas definiciones de la seguridad nacional. Hacer de México un país reconocido internacionalmente por sus instituciones democráticas, sin cuestionamientos en materia de derechos humanos, aplicando cirugía a las prácticas corruptas

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

y erradicando a la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico, será un programa de política exterior que recibirá una amplia aceptación y especial beneplácito de la comunidad en su conjunto. Hacer de México un país comprometido internacionalmente por el respeto pleno al Estado de derecho, en donde la legalidad constituya un valor supremo, también será un programa que devuelva calidad a la imagen y a la realidad mexicanas. Ello tendrá que ir acompañado de un proyecto de desarrollo nacional que en lo económico y en lo político, se traduzca en bienestar general, estabilidad a largo plazo, y prosperidad para todos los mexicanos.<sup>15</sup>

Es innegable la hegemonía mundial que ejerce actualmente Estados Unidos. En ese sentido, y con la firme decisión de que no ocurra un nuevo atentado como el del 11 de septiembre de 2001 y previendo su posible guerra contra Irak, el 25 de noviembre de 2002 el presidente George W. Bush formalizó la creación de un Departamento (Secretaría) de Seguridad Doméstica, la cual se encargará entre otras actividades, de la vigilancia de sus fronteras, ejecución de políticas migratorias, vigilancia y protección de los servicios de infraestructura, detección de amenazas químicas y biológicas, así como el cuidado de las comunicaciones electrónicas y estratégicas.

Esto es la mayor reorganización del gobierno estadounidense en los últimos 50 años; implica a 22 agencias gubernamentales con 170,000

---

<sup>15</sup> *Idem.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



empleados y con un presupuesto para el año 2003 de 37 mil millones de dólares.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> BUSH, George W., *Securing the homeland strengthening the Nation*, USA, Seal of the president of the United States, 2003, pp. 1-18.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### CAPÍTULO III.- LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

#### La seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo

Por lo que concierne al concepto mexicano de seguridad nacional, a continuación se expone una serie de términos que nos permitirán expresar las bases de esta materia en nuestro país:

El concepto de seguridad nacional apareció por primera vez en México en un documento oficial que marca políticas de gobierno, en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, en el cual se indica que la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales "reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México".<sup>1</sup>

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la seguridad nacional es interpretada como la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social

<sup>1</sup> *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980, p. 132.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

dentro del marco constitucional. México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la practica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. En consecuencia, convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías.<sup>2</sup>

Para vincular estos principios generales de relación con otras potencias en el plano interno, el Plan establece lo siguiente: "Es preciso considerar a la nación en su totalidad... habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno". La seguridad nacional en México estaba pues, según la formulación presidencial, ligada directamente a la capacidad de desarrollo del país.

El concepto de seguridad nacional intentaba purificarse analíticamente de las distorsiones que el tiempo le había producido y vincularse a aspectos edificantes. La realidad, sin embargo, no cambiaba en el mismo sentido. Bajo la administración de De la Madrid los indicadores

---

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983, pp. 58-61.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

socioeconómicos sufren un deterioro enorme. Si desarrollo integral significaba seguridad nacional, el país incrementaba en ese periodo su debilidad. Los cuerpos de seguridad, por otra parte, se veían envueltos en escándalos relacionados con la nueva amenaza a la seguridad hemisférica: el narcotráfico.<sup>3</sup>

En 1989 se crea el Gabinete de Seguridad Nacional integrado por representantes de la Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y por la Procuraduría General de la República.<sup>4</sup>

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* encontramos que la seguridad nacional es definida como la condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de derecho y a los principios que este representa.

La Seguridad Nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno.

<sup>3</sup> CURZIO, Leonardo, "La Seguridad Nacional en México: Balance y perspectivas" en *Revista de Administración Pública* No. 98, Seguridad Nacional, INAP, México, 1998, p. 11.

<sup>4</sup> GARZA SALINAS, Mario A., "Políticas públicas, ética y seguridad en el marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo," en *Revista de Administración Pública* No. 100, *La administración pública mexicana ante el futuro*, INAP, México, 1999, p. 245.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia".<sup>5</sup>

En ese sentido, bajo la administración Salinas (1988-1994) el concepto sufre un ligero retoque y se hace mucho más legible que el anterior, pero mantiene sus pilares fundamentales... sin embargo, Salinas reconocía, en su último informe de gobierno, que los órganos de información fallaron y planteó el debate sobre la necesidad de reformular las bases doctrinales del sistema de inteligencia nacional, su modernización y su profesionalización. La inteligencia basada en los viejos cánones no pensaba necesariamente en proteger a la nación, pero con la crisis de 1994, ni siquiera se mostraba capaz de proteger a sus jefes directos<sup>6</sup>

Por lo que respecta al *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior, toda vez que no existe en dicho Plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de prioridad nacional, pues se señala que: "es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional

<sup>5</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989, p. 54.  
<sup>6</sup> CURZIO, *op. cit.* p. 12.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social".<sup>7</sup>

Además, se materializa una política de seguridad nacional, la cual tiene como principio rector, el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de acciones internas y externas. En este sentido, se entiende a la soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado Mexicano.

La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior.<sup>8</sup>

Sin embargo, el Plan de Ernesto Zedillo no plantea una definición explícita de seguridad nacional, pero asume los elementos fundamentales de lo que se va configurando como el contenido mínimo de lo que la seguridad nacional significa en un horizonte estratégico. Esto es, un concepto más amplio e incluyente basado en una política de defensa regida por una

---

<sup>7</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995, p. 8.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 3.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

doctrina muy precisa y regida por una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regida por la ley.

En ese sentido, la estrategia de Zedillo respecto a la seguridad nacional contempló los siguientes aspectos:

- Preservar la integridad territorial del país, el espacio aéreo y los mares territoriales y patrimoniales frente a otras potencias u organizaciones criminales.
- Asegurar la vigencia del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
- Actualizar la planeación estratégica de las fuerzas armadas y modernizar sus capacidades militares, operativas y de inteligencia.
- Coordinar a las diferentes instancias públicas para asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la Seguridad Nacional: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra cultura en el sistema educativo nacional, en los medios de comunicación y en la preparación de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Actualizar el marco legal que rige a los servicios de inteligencia con el fin de tipificar y reglamentar sus labores. Estos se apegarán a los principios de eficiencia y legalidad y se aprovechará la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.<sup>9</sup>

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en el punto 7 correspondiente al Área de Orden y Respeto, ... la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del Derecho, son prioridades del Ejecutivo Federal por convicción y exigencia ciudadanas.

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

<sup>9</sup> CURZIO, *op. cit.*

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



En ese sentido, la actual administración, misma que debe implementar las acciones que le marca el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, dentro del área de orden y respeto tiene los siguientes objetivos:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.<sup>10</sup>

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene una definición o concepto de "seguridad nacional".

En el artículo 89, fracción VI, se establece entre las atribuciones del Presidente de la República, la de "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación." Asimismo, en el mismo artículo pero en su fracción VII, señala: "Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76."

Sin embargo, estos conceptos no son equivalentes al de seguridad nacional, además de que en términos reales, no existe en nuestro país una Guardia Nacional.

Por otra parte, el artículo 73 constitucional, por el cual se otorgan atribuciones al Congreso de la Unión, no contiene disposición alguna que lo faculte para legislar en materia de seguridad nacional. Adicionalmente, se estima que no puede considerarse que tal facultad se encuentre comprendida entre las llamadas "facultades implícitas" del Congreso contenidas en la fracción XXX, toda vez que por jurisprudencia de la

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, Presidencia de la República, México, 2001, pp. 127-130.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), entre los requisitos para que se actualicen dichas facultades se encuentra la existencia de una facultad que debe ser desarrollada y, en la especie, el concepto de seguridad nacional ni siquiera se encuentra contenido en nuestra Constitución.

Dicha jurisprudencia es la siguiente:

**FACULTADES IMPLICITAS Y EXPLICITAS. MULTAS.** En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la Constitución o en alguna ley. Por una parte, si hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiendo por implícitas aquellas

TERMINA CON  
FOLIA DE ORIGEN

facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y, aun tratándose de las facultades legislativas del Congreso, por ejemplo, que están sólo sucintamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha dicho que si el fin de la ley es legítimo, y si está dentro de los objetivos señalados en la Constitución, y los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, esa ley es constitucional. Pero hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas, y sólo se puede admitir que se ejerciten las facultades expresa y limitativamente otorgadas. Es el caso de las normas que imponen cargas fiscales, reconocido en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y emanado primordialmente de la fracción IV del artículo 31 constitucional, conforme a la cual ningún cobro se puede hacer por la vía económico-coactiva ni aplicarse ninguna otra sanción a un particular, sin acudir a los tribunales previamente establecidos (como excepción a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional), si no está claramente determinado en una ley, sin que las autoridades administrativas puedan ampliarse sus facultades al respecto por razones de interés público, o de conveniencia en

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

el ejercicio de sus facultades, ni por ningunas otras. En el caso de las multas y sanciones administrativas se está, evidentemente en la segunda hipótesis de las examinadas, y las facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las hipótesis en que procede su aplicación, deben estar expresa y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se pueda ampliar ni facultades, ni sanciones, ni hipótesis de infracción, ni por analogía, ni por mayoría de razón, ni porque indebidamente se estime que el que puede lo más debe poder lo menos. Luego, para imponer las sanciones a que restrictivamente se refiere el artículo 23, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (sin analizar aquí si es el Congreso el que debe fijar las facultades de los órganos de autoridad del Ejecutivo, o si éste puede por sí y ante sí ampliarlas, otorgarlas o modificarlas), con base en ese precepto sólo tiene facultades el director general de Control y Vigilancia Forestal, sin que pueda asumirlas el secretario del ramo por analogía ni por mayoría de razón, ni por poder lo más, como superior de quien puede lo menos, porque esto violaría el sistema de facultades restringidas para imponer sanciones cobrables por la vía económico-coactiva, o imponibles sin acudir a los tribunales previamente establecidos.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 1110/80. Doddoli Hermanos, S. de R.L. 1o. de  
abril de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 145-150 Sexta Parte

Página: 119

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, el apartado de Orden y Respeto dispone un capítulo referente a la seguridad nacional, el cual establece en su diagnóstico que es impostergable la necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos humanos, con información suficiente, oportuna, confiable, para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población. Señala que es indispensable contar con una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que también pongan en peligro la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneran la integridad de nuestro territorio.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El creciente deterioro ambiental, particularmente la deforestación, cuyos efectos en los sistemas hidrológicos del país y en la biosfera influye de manera negativa en la sociedad, en la economía y en la seguridad.

Asimismo, indica que los efectos adversos de los fenómenos naturales hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos causantes de desastres que ponen en riesgo la vida y las propiedades de la población.

Resumiendo, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, considera las siguientes estrategias para normar la seguridad nacional:

- a) Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.
- b) Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.
- c) Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.

- d) Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.
- e) Anticipar y prevenir con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.<sup>11</sup>

Asimismo, establece que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una Institución fundamental en la defensa de la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad democrática y el orden constitucional, que se encamine a consolidarse como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 133-134.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



### **La política de seguridad nacional y las Fuerzas Armadas**

Según lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Presidente de la República el disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea el Ejército terrestre, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (Art. 89, VI), es decir, corresponde al titular del Poder Ejecutivo el derecho de utilizar, según lo considere conveniente, para hacer frente a las amenazas militares, sean éstas actuales o potenciales, o bien, internas o externas.

Sin embargo, el Presidente de la República no ejerce un poder absoluto de mando sobre las Fuerzas Armadas, ya que debe apegarse estrictamente a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, quien tiene asignada la facultad expresa de legislar con la finalidad de levantar y sostener a las instituciones armadas, y para reglamentar su organización y servicio (CPEUM, Art. 73, XIV).

Se entiende entonces que si bien el Presidente de la República puede disponer de las Fuerzas Armadas para cumplir con el mandato constitucional relativo a la seguridad interior y defensa exterior del país, debe hacerlo dentro de los límites y cauces que le señalen las leyes respectivas,

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

puesto que éstas regulan el "servicio" que prestarán las Fuerzas Armadas, y fijan, además, las misiones generales para las que han sido creadas.

Puede decirse que el Poder Legislativo ha definido los principios básicos de la política de seguridad nacional en materia militar, es decir, la manera en que el Estado mexicano puede hacer frente a las amenazas de guerra creando, primero, a las Fuerzas Armadas; dotándolas enseguida de ciertas atribuciones y misiones, y en tercer lugar, colocándolas bajo las órdenes del Ejecutivo, tal y como lo señala enfáticamente la Constitución General de la República. Al Presidente de la República compete, según este razonamiento, conducir las al cumplimiento del mando constitucional, respetando celosamente los límites establecidos por las leyes conducentes, dentro de los cuales pueden actuar con la mayor libertad y autonomía, siempre bajo su más estricta responsabilidad.

Tanto la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana como la Ley Orgánica de la Armada de México, obras ambas del Poder Legislativo, contienen las misiones generales y atribuciones tanto del Ejército y Fuerza Aérea, como de la Armada (LOEFAM, Art. 1; LOAM, Arts. 1 y 2), y las dos coinciden en atribuir la calidad de Mando Supremo de los Institutos Armados Mexicanos, al Presidente de la República (LOEFAM, Art. 11; LOAM, Art 10).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

El Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos tienen asignadas las misiones generales siguientes (LOEFAM, Art. 1):

- a) Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.
- b) Garantizar la seguridad interior.
- c) Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
- d) Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
- e) En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Con mucho mayor detalle, la LOAM describe las funciones de la Armada de México, mismas que pueden ser resumidas de la manera siguiente (Art. 2):

- a) Defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas.
- b) Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano.
- c) Ejercer jurisdicción militar de la Federación en aquellas porciones del territorio nacional en que su particular

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- especialidad lo hace posible, y coadyuvar en ellas en la vigilancia de los recursos naturales, combatiendo además el contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes.
- d) Auxiliar a la población civil en caso de desastre, efectuar operaciones de rescate y salvamento, y organizar y operar el servicio de policía marítima.
  - e) Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica y biológica, y cooperar en la realización de misiones culturales y cívicas en los aspectos relacionados con actividades marítimas.

En su calidad de Mando Supremo, el Ejecutivo Federal establece la política que, de acuerdo con los preceptos de la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las Fuerzas Armadas ejecuten las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia del desarrollo nacional (PND, 3.2).

Las Fuerzas Armadas reciben del Presidente de la República las directrices generales que aparecen descritas en el Plan Nacional de Desarrollo, documento que concibe democráticamente el "proyecto" de nación al que aspiramos los mexicanos, y que ha sido aprobado, además,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

por el Congreso de la Unión. En él, el Mando Supremo ha dispuesto que las Fuerzas Armadas Mexicanas participen en la vida nacional bajo las siguientes premisas (PND, 3.2.3):

- a) En lo político, defendiendo los principios de independencia y nacionalismo, respeto a la libertad, apoyo a la democracia, rechazo a la intervención y defensa de la autodeterminación de los pueblos.
- b) En lo económico, apoyando el desarrollo integral
- c) En lo social, compartiendo el compromiso de elevar el bienestar del pueblo y participando en el fortalecimiento de la identidad nacional.
- d) En lo cultural, colaborando en la preservación de tradiciones, principios y costumbres mexicanas, y
- e) En lo relativo a la defensa de la soberanía, exigiéndoles un esfuerzo recio, constante y comprometido, dando a todas sus acciones una auténtica proyección nacionalista y patriótica.

Para el cumplimiento de estas directrices, el Mando Supremo ha dispuesto que las Fuerzas Armadas ejecuten las acciones que a continuación se enlistan (PND, 3.2.3), las que bien pueden ser interpretadas como órdenes específicas, puesto que la CPEUM establece enfáticamente

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que los órganos de la Administración Pública Federal, entre los que indudablemente se encuentran las Fuerzas Armadas, se sujetarán obligatoriamente al PND (CPEUM, Art. 26):

- Coadyuvar en la preservación de la soberanía e independencia nacionales;
- Coadyuvar en el mantenimiento de la seguridad, de la paz, y las libertades de los mexicanos;
- Participar en la vigilancia, protección y preservación de los recursos estratégicos;
- Coadyuvar en la política del Estado en las acciones de protección civil y ayuda a la población, en aspectos generales como son: la protección a la ecología, la asistencia a la población en casos de desastre y la lucha contra los estupefacientes;
- Adecuar las características de las Fuerzas Armadas a las necesidades del país y mantener el profesionalismo militar;
- Promover la reforma jurídica, fincada en la modernización de la normatividad, para adecuar la legislación militar vigente;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

- Vincular la industria militar al desarrollo del país, mediante la coordinación con la planta industrial nacional a fin de limitar la dependencia del exterior;
- Asegurar la coordinación de acciones entre las Fuerzas Armadas;
- Alentar y mantener elevada la moral de los integrantes de la Fuerzas Armadas, mejorando los procedimientos de promoción y la programación sistemática de las prestaciones que otorgan las leyes de seguridad social;
- Atender el bienestar de los miembros de las Fuerzas Armadas mediante el fortalecimiento de los servicios de seguridad social;
- Mejorar el sistema de reclutamiento para atraer más elementos poseedores de altos valores cívicos y morales al servicio del país desde las Fuerzas Armadas;
- Reestructurar orgánica y funcionalmente el servicio militar nacional, mediante la modernización del reclutamiento, de la preparación y el adiestramiento, y fomentando el nacionalismo y el amor a la patria entre los jóvenes;
- Vigilar y proteger, a través de la Armada, los recursos renovables, no renovables y de toda clase de las zonas

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN

marinas mexicanas, con objeto de que su aprovechamiento esté orientado al beneficio de los mexicanos;

- Vigilar el cumplimiento de las normas aplicables a la conservación y protección de las especies marinas y aquellas tendentes a prevenir las alteraciones del ecosistema marino, que atenten contra dichas especies; y
- Contribuir al desarrollo y coordinación de la investigación oceanográfica, como medio para diseñar políticas que redunden en la explotación racional del vasto potencial de los recursos marítimos del país.

En resumen, la misión de las Fuerzas Armadas Mexicanas, parte del principio constitucional que las crea y las dota de un objetivo general, mismo que es ampliado por la legislación ordinaria, formándose así el marco legal de su desempeño, dentro del cual, el Presidente de la República, en su calidad de Mando Supremo, emite las órdenes conducentes para disponer de ellas.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> VILLALPANDO, José Manuel, *Las Fuerzas Armadas y la Ley. Una Introducción al Derecho Militar Mexicano*. Escuela Libre de Derecho, México, 2002, pp. 21-27.

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **La seguridad nacional en el Código Penal y en el Código de Justicia Militar**

Los tipos penales contra la seguridad interior y exterior de la Nación se encuentran debidamente descritos en la legislación penal nacional; en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como en el Código de Justicia Militar.

Por lo que toca al primer ordenamiento citado, regula injustos en su Libro Segundo, Título Primero denominado Delitos contra la Seguridad de la Nación, en los que destacan como delitos contra la seguridad interior los siguientes: sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración referidos en los artículos 130, 131, 132 a 138, 139, 140 y 141 respectivamente. Los que van en contra de la seguridad exterior de la nación son el de traición a la patria, contempla dos en los numerales 123, 124, 125 y 126 y el espionaje, en los artículos 127, 128 y 129 del aludido texto legal.

En cuanto al Código de Justicia Militar, por lo que respecta a los delitos contra la seguridad exterior de la Nación se encuentra el de rebelión (cuando se alza en armas el Ejército en contra del Gobierno de la República) y sedición (los que reunidos tumultuariamente en un número de diez o más,

ESTADO CON  
FALLA DE ORIGEN

resisten a una autoridad o la atacan); el primero de los mencionados por su gravedad puede ser castigado con la pena de muerte en términos del artículo 219 del Código de Justicia Militar, el cual en su Título Sexto cataloga a los delitos contra la seguridad exterior de la nación, y contienen el de traición a la patria (artículo 203 al 205), espionaje (artículo 207), delitos contra el derecho de gentes (208 al 215), violación de neutralidad o de inmunidad diplomática (216 y 217).

Hay un catálogo completo de delitos destinados a tipificar las conductas de la población civil y de los militares que atenten en contra de la seguridad nacional y por tanto puedan poner en riesgo la paz social o la seguridad exterior de la patria. En materia militar las penalidades son más severas, lo cual tiene como objetivo salvaguardar la seguridad nacional.<sup>13</sup>

#### **Diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública y la necesidad de legislar en la materia**

Considerando lo anterior, es necesaria una reforma constitucional que establezca el concepto de seguridad nacional y que otorgue facultades expresas al Congreso de la Unión para legislar en la materia.

<sup>13</sup> CARLOS ESPINOSA, Alejandro, *Derecho Militar Mexicano, México*, Editorial Porrúa, 2000, pp. 65-66.

TECIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior podría traer como consecuencia la expedición de una Ley de Seguridad Nacional, con lo que se daría cumplimiento al Objetivo rector número 2 del apartado de Orden y Respeto del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, mismo que establece el diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional. Además, es importante hacer énfasis en establecer una definición de seguridad nacional para que no se confunda con el concepto de seguridad pública.

En ese sentido, es muy oportuna la reciente publicación de Ana María Salazar<sup>14</sup>, que al respecto nos señala:

Parecería que durante los últimos tiempos casi cualquier problema político del Estado es una "amenaza a la seguridad nacional". Se ha convertido casi en un pasatiempo macabro hacer un listado de todos los temas que a la fecha, por lo menos en México, se pueden identificar como problemas de seguridad nacional. Entre los asuntos que se han identificado, figuran:

La remodelación y compra de enseres para la residencia oficial de Los Pinos, la problemática de las fronteras norte y sur, o la organización y manejo de las Fuerzas Armadas, el control de las tripulaciones de los barcos

<sup>14</sup> SALAZAR, Ana María, *Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias*, Nuevo Siglo-Aguilar, México, 2002, pp. 61-62.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

que arriban al país, el petróleo y Pemex, el CISEN, la protección de los recursos naturales, el Registro Nacional de Vehículos, las escuelas públicas.

La lista es corta, ya que fue redactada antes del 11 de septiembre de 2001, pero expresa claramente la frustración existente por la indefinición de lo que es seguridad nacional y por el uso indiscriminado que el gobierno mexicano hace de este concepto. Otros problemas que también se han identificado como de seguridad nacional incluyen al narcotráfico, al terrorismo, a la corrupción, al secuestro, a la ingobernabilidad, a la debilidad de las instituciones, a la pobreza, a los grupos armados, a la intolerancia y a la seguridad pública.

¿Importa cómo se definan las amenazas? La respuesta es un rotundo sí. ¿Cómo distinguir si un problema es de seguridad nacional o del orden público? Para comprender estas diferencias, se necesita entender en qué forma los integrantes de la sociedad resuelven los conflictos, y para ello se presenta el siguiente cuadro:

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Diferencias entre los objetivos de seguridad nacional y  
seguridad pública**

<b>Seguridad nacional</b>	<b>Seguridad pública</b>
<p>Mantener la unidad del Estado.</p> <p>Defender la soberanía nacional.</p> <p>Defender el territorio.</p> <p>Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo. Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.</p> <p>Garantizar la paz social.</p>	<p>Mantener la unidad de la sociedad.</p> <p>Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal.</p> <p>Es obligación del estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia.</p> <p>Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.</p>

En ese sentido y conforme a declaraciones de legisladores de diferentes partidos y de expertos en la materia, se pone de manifiesto que México se mantiene rezagado y al margen de la evolución jurídica mundial de los últimos diez años. De tal forma que los organismos encargados de la

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

seguridad nacional actúan dentro de un vacío constitucional que les permite operar de manera arbitraria y discrecional.

Legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) han propuesto diversas modificaciones a la Constitución a fin de darle facultades al Poder Legislativo para que emita reformas respecto a como deben operar en México los sistemas de inteligencia, principalmente en los estados del país.

Existen varias iniciativas en la Cámara de Diputados para crear una Ley de Seguridad Nacional. Entre los artículos que se proponen reformar están el 39 y 90 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, así como el 73, el 89 y el 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>15</sup>

Es importante señalar los antecedentes recientes para el caso de México, toda vez que desde principios de la década de 1990 circuló, aunque de manera restringida, la información de que el Gobierno Federal ya tenía listo un proyecto de Ley de Seguridad Nacional. Una década después la transición política mexicana y la realidad exterior convergen y crean las presiones políticas y sociales suficientes para sumar los consensos necesarios que permitan introducir formalmente el tema a los primeros

<sup>15</sup> JIMÉNEZ, Norma, "La seguridad nacional, es un vacío constitucional", en Milenio, Diario, 7 de octubre de 2002, pp.4-5.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

lugares de la agenda legislativa de todos los partidos políticos; llevarlo al debate en el Senado y en la Cámara de Diputados, y aprobar el instrumento jurídico que corresponda. Cabe señalar que durante la campaña por la Presidencia de la República, Vicente Fox prometió en varias ocasiones introducir las actividades de la seguridad nacional en el Estado de derecho. En concreto ofreció promover la promulgación de un marco normativo que regule al Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN).

Después del 2 de julio de 2000 los mensajes en ese sentido fueron continuos y una vez iniciada su administración, tanto el Secretario de Gobernación como el Consejero presidencial de seguridad nacional refrendaron el compromiso.

Iniciaron entonces diálogos y consultas informales entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. El primer aspecto fue estudiar las posibilidades de llevar a cabo trabajos conjuntos que concluyeran en una propuesta normativa en la que se recogieran el mayor consenso de unos y otros y los enfoques del sector especializado. La importancia del tema ya había sido reconocida por los partidos políticos, principalmente mediante declaraciones esporádicas de algunos de sus miembros.<sup>16</sup> Sin embargo, ya una vez concluidos dos años de la administración foxista y de la actual

<sup>16</sup> LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, "Hacia la Ley de Seguridad Nacional. Reflexiones para un ejercicio legislativo inedito", en *Bengalones*, Revista del ITESO, No. 5, mayo-agosto 2002, pp. 53-61

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Legislatura, no existen signos reales de que se legisle sobre la seguridad nacional.

Es necesario establecer como línea estratégica las reformas constitucionales y legales para la expedición de una ley que contenga, entre otros aspectos, los siguientes:

- Las definiciones sobre la materia: seguridad nacional interior y exterior; amenaza de seguridad nacional; agenda de riesgos, etcétera.
- Establecer las instancias de coordinación en seguridad nacional: Sistema y Consejo de Seguridad Nacional.
- Nombrar el intercambio de información entre las instancias que tengan relación con la seguridad nacional.
- Establecer las reglas generales sobre información confidencial.

Una vez expedida la Ley de Seguridad Nacional que se propone, y derivado del Plan Nacional de Desarrollo sería conveniente para la presente administración federal, que establezca un Programa de Seguridad Nacional que coadyuve al cumplimiento de la referente Ley.

Cabe señalar que el 14 de enero de 2003 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*. En este se señala claramente que se establecen las bases para coordinar las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



acciones del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

A través de este programa la actual Administración Federal establece claramente la política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia a través de los siguientes objetivos fundamentales:

- Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana
- Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública
- Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario
- Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiacos
- Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas
- Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>17</sup>

Es evidente, que este Programa se refiere estrictamente a la seguridad pública de nuestro país, no se considera la seguridad nacional.

---

<sup>17</sup> Diario Oficial de la Federación, México, 14 de enero de 2003, pp. 2-48. A efecto de tener una visión actualizada de la seguridad pública en México, vease PEÑALOZA, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coordinadores) Los desafíos de la seguridad pública en México, PGR-ILJ-UNAM-Universidad Iberoamericana, México, 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

### Conceptos y objetivos nacionales

Para una mejor comprensión de la terminología referente a la seguridad nacional, a continuación se indican algunos conceptos básicos en la materia, los cuales son tomados del *Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*:

- Aspiraciones nacionales: pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad.
- Intereses nacionales: deseos o pretensiones, pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio. Sirven de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional. Estos incluyen la autoconservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.
- Objetivos nacionales: la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

las aspiraciones máximas de la nación, estables en el tiempo y cuyo logro redunda en beneficio de los intereses nacionales.

- **Objetivos nacionales permanentes:** son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia como: libertad, soberanía, independencia o integridad territorial; o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como: desarrollo, justicia, paz o seguridad pública.
- **Objetivos nacionales coyunturales:** realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes.
- **Amenazas:** acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación.
- **Antagonismos:** son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pueden existir internos o externos y actuales o potenciales.
- **Factor adverso:** se define como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

objetivos nacionales, requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción.

- Presión dominante: constituyen presiones con capacidad para enfrentar el poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, por lo que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Para fundamentar estos conceptos podemos indicar que todos forman parte de la terminología propia de la seguridad nacional, es decir, son un eslabón de la doctrina y quizá uno de los mas importantes, porque la seguridad nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, energías y recursos disponibles.

Cuando estos propósitos, pretensiones o proyectos tienen su origen en el pueblo en su conjunto, en la nación como unidad de acción, se les denomina aspiraciones nacionales. En tanto que, cuando provienen del gobierno o de un sector específico de la sociedad, como empresarios, clero, clase política, etc., se denominan intereses nacionales.

Finalmente, los objetivos nacionales son la conjunción y asimilación de los intereses y aspiraciones nacionales, tarea que corresponde a la política nacional, en ese punto adquieren el carácter de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

permanentes y se plasman como principios fundamentales o en su caso tratan de solventar situaciones pasajeras y de actualidad por lo que son llamados coyunturales. En el caso de los primeros los encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los segundos en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, los objetivos nacionales coyunturales o actuales son objetivos nacionales que, en determinado momento y tomando en cuenta la capacidad del potencial nacional, expresan etapas intermedias con miras a conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.

Es necesario señalar que el establecimiento de los objetivos nacionales resulta de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, donde este último, en calidad de legítimo representante de la mayoría, interpreta y analiza los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales. Esto consiste en determinar la orientación del proyecto nacional, que se funda en dos grandes tareas: la conquista de nuevos objetivos y la conservación de los ya alcanzados. Esta situación se sintetiza en el binomio formado por dos fuerzas centrífugas: evolución y conservación frente a la sobrevivencia.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

Algunas de estas aspiraciones, intereses u objetivos se alcanzan con plena normalidad mediante la aplicación del esfuerzo propio y sin oposición alguna.

Sin embargo, la mayoría se enfrenta a una serie de obstáculos y oposiciones provenientes del interior del Estado o de otras naciones lo que puede generar la aparición de riesgos y amenazas que pongan en peligro su consecución y que puedan afectar a la nación en su conjunto.

En este sentido, el esquema inicial de acercamiento a la seguridad nacional, parte de aquellas aspiraciones, intereses y objetivos que necesita el Estado Mexicano para alcanzar su desarrollo y que permiten la preservación de los mismos y sustentan el grado de seguridad necesario para la consecución de los mismos; enseguida, se contrastan estos con los obstáculos y amenazas que atentan en contra de ellos, en ese punto se establece la planeación de la seguridad nacional, cuya finalidad consiste en establecer las estrategias y líneas de acciones necesarias para preservar la seguridad nacional y conquistar los objetivos nacionales.

Recientemente, en noviembre de 2002, el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) planteó la agenda de riesgos de la seguridad nacional de nuestro país en donde entre otros conceptos señaló que la seguridad nacional es la obligación de afrontar a las

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

amenazas que pongan en riesgo la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación; la integridad del territorio y la preservación de la independencia y soberanía nacionales; la existencia de las instituciones democráticas del Estado y la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, así como el orden público, la paz, la defensa de la vida y los derechos de los ciudadanos.

Si un Estado es incapaz de darse seguridad no podrá cumplir con su deber de ofrecer seguridad a la sociedad.

Las actividades para la seguridad nacional deben expresarse en la identificación puntual y precisa de amenazas y riesgos. Acotación indispensable para evitar el uso abusivo del concepto de seguridad nacional en agravio de derechos ciudadanos o para el mantenimiento de intereses o grupos en el poder.

Por lo anterior, es indispensable crear el marco legal que regule el objeto y ámbito de las políticas, estrategias y acciones relacionadas con la seguridad nacional que, al definir las competencias y facultar a los órganos, incremente su eficacia y las actividades de inteligencia no rondan ya en los límites de la ilegalidad o de la indefensión.

Para establecer con oportunidad y exactitud los escenarios de riesgo que periódicamente se presentan en el país, el Centro de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Investigación y Seguridad Nacional propone anualmente una agenda de riesgo, que es un ejercicio de inteligencia explicativa y proyectiva, cuya finalidad es establecer, mediante el análisis, el desarrollo de problemáticas sociales y políticas futuras, susceptibles de convertirse en una amenaza para la estabilidad, la gobernabilidad y la tranquilidad pública de la Nación.

La agenda de riesgos es un elemento básico para la planeación estratégica de cualquier servicio de inteligencia que organiza y delimita el universo de trabajo al otorgar prioridades a cada tema de atención, según su nivel de riesgo, es decir, de relevancia y posibilidad de ocurrir.

Los riesgos concretos que enfrentan sociedades como la nuestra, creciente inseguridad pública, corrupción, expansión y fortalecimiento del crimen organizado y presencia de grupos subversivos, son problemas que afectan profundamente la percepción social de seguridad, lo cual contribuye, en algunos casos, al debilitamiento del tejido social y al desprestigio de las formas políticas de gobierno para resolver conflictos sociales.

La misión institucional del CISEN es contribuir al fortalecimiento del sistema de inteligencia para apoyar la toma de decisiones relacionadas con la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, las instituciones democráticas, la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



protección de los derechos de los ciudadanos y la defensa del territorio, condiciones imprescindibles para el desarrollo integral del país.

Lo anterior, con base en los principios institucionales de legalidad, neutralidad y objetividad.

Por ser la estabilidad política uno de los fundamentos de la seguridad nacional es vital permanecer como un país capaz de amalgamar libertad y seguridad, democracia y participación ciudadana con estabilidad interna. Nuestra historia ha demostrado que sin unidad nacional México despierta apetitos externos y que la tranquilidad pública es indispensable para el desarrollo económico y social.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> MEDINA-MORA ICAZA, Eduardo, "La agenda de riesgos y los retos para la seguridad nacional", en Memoria del Ciclo Internacional de Conferencias "Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el siglo XXI" Procuraduría General de la República-Fundación Konrad Adenauer, México, 2002, pp. 99-110.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

#### **CAPÍTULO IV: PROPUESTAS DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 73 Y 89 CONSTITUCIONALES Y LA CREACIÓN DE UNA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

Una de las tareas más importantes que realizan los legisladores es la de elaborar las leyes que han de regir en un país. Las conductas de los hombres que conviven en sociedad son reguladas en su mayoría por reglas de conducta: es decir, por leyes. Un país que se preocupa por mejorar la calidad de sus leyes es un país que avanza en todos los aspectos: económicos, culturales, tecnológicos, etcétera.

En ese sentido, como colofón a esta investigación se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que se incorpore la seguridad nacional a rango constitucional, para lo cual se hace la siguiente propuesta:

PROYECTO DE REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 73 Y 89 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
PARA OTORGARLE AL CONGRESO FEDERAL LA FACULTAD DE  
LEGISLAR EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL, Y AL TITULAR DEL  
EJECUTIVO FEDERAL FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD  
NACIONAL.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Los suscritos, diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido.... de la Legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de este Honorable Pleno la presente iniciativa de decreto de reformas a la fracción XXVIII del artículo 73 y a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de **seguridad nacional**, y al titular del Ejecutivo Federal facultades en materia de **seguridad nacional**, de conformidad con la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

Garantizar la seguridad, la defensa y soberanía del territorio de un Estado, y mantener la estabilidad de las instituciones que conforman su sistema político, económico y social, son conceptos que desde hace algún tiempo se han identificado con el significado de la **seguridad nacional**.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Desde principios de la década de 1980, se han percibido esfuerzos importantes por desarrollar y esclarecer el concepto de **seguridad nacional**.

Durante un largo periodo, la noción de seguridad tuvo un uso secundario, que derivó en un abandono teórico, lo que provocó que posteriormente fuera descartada por su imprecisión.

En América Latina, como en otras partes del mundo, el fin de la Guerra Fría modificó y amplió de manera importante la discusión en torno a la **seguridad nacional**, que se ha alejado de las concepciones tradicionales que la anclaban a los aspectos militares para incorporarla a un horizonte más amplio dentro de la vida de un Estado.

Así, actualmente en Argentina se concibe al término de **seguridad nacional** como la situación en la que un Estado se encuentra resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, otorgándole libertad de acción para proseguir su propio desarrollo y progreso.

En Chile se define como la condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional, y de haber adoptado previsiones y acciones tendentes a atenuar o eliminar sus

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

vulnerabilidades, de modo que se pueda asegurar el logro de los objetivos nacionales, pese a los riesgos y amenazas internas y externas.

Para Costa Rica, la **seguridad nacional** se ve descrita en el precepto de la Ley General de Policía que dice "Al Presidente de la República y al Ministro del Ramo, les corresponde tomar las medidas necesarias para garantizar el orden, la defensa y la seguridad del país, así cómo las que aseguren la tranquilidad y el libre disfrute de las libertades públicas".

También los países desarrollados no han cedido para conseguir una adecuada concepción de **seguridad nacional**. Así, para los Estados Unidos el concepto de seguridad nacional significa la defensa nacional y de las relaciones exteriores, la cual, estaba conformada por un sistema de seguridad llamado Consejo de Seguridad Nacional presidido por el Director de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), oficina creada desde el año 1947. Esta situación, ha cambiado sustancialmente después de los ataques del pasado 11 de septiembre de 2001, los que evidenciaron que esta superpotencia no era inmune a la vulneración de su **seguridad nacional**.

Para España el concepto de **seguridad nacional** se traduce en la protección al conjunto de bienes y condiciones que integran a la nación, en su Constitución señala que "corresponde a las Fuerzas Armadas,

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

constituidas en Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército de Aire, garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional".

En Australia la **seguridad nacional** se define como la protección del Estado y de las personas, así como de otras entidades y territorios en contra de: I. Espionaje; II. Sabotaje; III. Violencia políticamente motivada; IV. Provocación de violencia comunitaria, y V. Actos de interferencia extranjera.

En México, el tratamiento que se le ha dado al tema, no ha sido homogéneo, lo que ha dado como consecuencia el arraigo en concepciones parciales o erróneas sobre la naturaleza y alcances de la **seguridad nacional**.

Los diversos acontecimientos que durante los últimos años, y recientemente, se han suscitado en el plano nacional e internacional, hacen que en México sea aún más patente la necesidad de conceptualar, delimitar y regular, todos aquellos aspectos relacionados con la **seguridad nacional**.

Los movimientos sociales en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, el crecimiento del narcotráfico, los incidentes sobre las intervenciones telefónicas, así como los recientes acontecimientos que pusieron en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad nacional del país más poderoso del mundo, hacen urgente que nuestro país cuente con una sólida

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

estructura jurídica en materia de seguridad nacional, que le permita corregir y hacer frente a situaciones que pongan en peligro las condiciones de paz, libertad y justicia en que se sustenta el orden jurídico constitucional, así como su sano desarrollo democrático y soberano.

En México la ausencia de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo en la materia, abre la posibilidad de que se presente un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivada de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos.

Es precisamente en este tema, el de la seguridad nacional, en el que no debemos permitir, y nunca debe ocurrir, que ésta vele por la seguridad del régimen en turno y por proteger intereses particulares vinculados al poder. Debemos evitar caer en la confusión entre el interés nacional y el interés de grupos, que puede pervertir la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectan la seguridad de nuestra nación.

Es en agosto de 1985, cuando el Ejecutivo federal crea la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (Disen), la cual opera hasta 1989, fecha en que se establece el Centro de Investigación y

TFSES CON  
FALLA DE ORIGEN

Seguridad Nacional (Cisen), ambas oficinas dependientes de la Secretaría de Gobernación y que, por lo menos, en su nombre, ya albergaban el concepto de Seguridad Nacional.

Actualmente el organismo con algunas facultades normativas específicas, que desarrolla actividades de inteligencia para la seguridad de nuestra nación, es precisamente el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).

Dicho organismo desconcentrado, según el artículo 38 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, tiene como atribución, el establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país; recabar y procesar la información generada por el sistema señalado, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes; realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones, y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.

Estas importantes atribuciones, de las cuales, actualmente ningún país puede prescindir de ellas, encuentran su marco jurídico y normativo, sólo en la fracción XXIX del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se refiere a las funciones de la

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Secretaría de Gobernación y en el ya referido artículo 38 del Reglamento Interior de esta misma Secretaría.

También de alguna manera, inherente a sus atribuciones, dependencias como la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de la República, vienen realizando funciones de investigación e inteligencia ligadas a la seguridad nacional.

Pero de manera específica, no existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la referencia al término **seguridad nacional**, lo que pone de manifiesto que México está rezagado y al margen de la evolución jurídica que ha impulsado los acontecimientos nacionales y mundiales, por lo menos en los últimos diez años.

Estos organismos que realizan funciones de seguridad nacional, actúan dentro de un vacío constitucional, que es imperativo llenar, para acabar y evitar distorsiones y deformaciones estructurales y funcionales que puedan derivar en la posible arbitrariedad y absoluta discrecionalidad en su operación.

En el artículo 89 constitucional, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la fracción VI le otorga al presidente la facultad de "disponer de la totalidad de la fuerza armada

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

permanente o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

Pero cómo se deriva de los conceptos vertidos en esta exposición de motivos, la visión contemporánea de la seguridad nacional se refiere a aspectos más amplios que sólo atañen al ámbito militar; abarca la protección de los elementos constitutivos del Estado: Gobierno, Territorio y Población, frente a las agresiones externas o internas que lesionan o ponen en peligro la soberanía y la estabilidad o el desarrollo armónico de las instituciones sociales y políticas. La Seguridad Nacional, ahora se integra de una visión amplia y consistente que se basa en la democracia y en la estabilidad, en la convivencia pacífica y en la concordancia social; incluyendo también un modelo económico que ofrezca un sistema productivo que promueva el desarrollo sostenido.

No obstante que el Ejecutivo Federal deriva sus facultades en esta materia a través de los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de los del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, a los que se hizo referencia, consideramos necesario incluir, dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la facultad de preservar la seguridad nacional, lo que vendría a fortalecer y dar

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

fundamento constitucional a las funciones que en la materia realizan las dependencias del Ejecutivo.

Como hemos explicado, los conceptos que abarca la seguridad nacional, como seguridad económica y financiera, la seguridad ecológica y ambiental, el terrorismo internacional, el narcotráfico, la delincuencia organizada implican una enorme responsabilidad en la que todos los mexicanos debemos ser copartícipes.

Como han demostrado claramente los acontecimientos internacionales, ni la integridad territorial, ni la paz social están garantizadas permanentemente, ya que en cualquier momento pueden verse vulneradas por situaciones internas o externas; por lo que trabajar ahora en el fortalecimiento del fundamento y marco jurídicos de la **seguridad nacional**, es avanzar en la reducción de los riesgos que implica el afrontar situaciones y actividades que puedan afectar los intereses de nuestra nación.

En México debemos aspirar a desarrollar verdaderos procedimientos de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa que genere información privilegiada para la toma de decisiones.

Esto supone, en principio, que a través de la regulación normativa de la **seguridad nacional** logremos mejorar las capacidades del sistema, y en particular, de la coordinación en inteligencia estratégica, de la calidad de

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

los análisis, de la racionalidad en el uso del presupuesto, de la optimización de la formación y de la capacitación del personal dedicado a esas tareas.

En esta labor, el Poder Legislativo Federal, no puede mantenerse al margen.

Debido a que la seguridad nacional tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la nación, se hace indispensable otorgar la facultad de legislar en materia de seguridad nacional al Poder Legislativo, anteponiendo el principio del equilibrio entre poderes, como una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el fortalecimiento del Estado de derecho en el que vivimos los mexicanos.

En México, las labores de inteligencia se han regulado en decretos y reglamentos administrativos. En otros países, la tendencia es cambiar este tipo de instrumentos por reformas y legislaciones que dan permanencia, legitimidad y legalidad a tan importante función.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración de este honorable pleno el presente **proyecto de decreto**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

de reformas a la fracción XXVIII del artículo 73 y a la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle al Congreso Federal la facultad de legislar en materia de seguridad nacional, y al Presidente de la República facultades en materia de seguridad nacional.

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción XXVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.** .....

XXVIII. Para legislar en materia de seguridad nacional.

**Artículo Segundo.** Se reforma la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 89.** .....

VI. Preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

**Transitorios**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**Unico.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

### **Propuesta para crear una Ley de Seguridad Nacional**

A continuación se presenta a modo de propuesta un esquema para crear una Ley de Seguridad Nacional, a saber:

#### **LEY DE SEGURIDAD NACIONAL**

##### **TÍTULO PRIMERO**

##### **DISPOSICIONES PRELIMINARES**

##### **CAPÍTULO ÚNICO**

**ARTÍCULO 1o.-** La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer los instrumentos y mecanismos para prever y hacer frente a situaciones que atenten a la seguridad nacional.

**ARTÍCULO 2o.-** Para los efectos de esta ley se contemplarán los siguientes rubros:

- I. Agenda de riesgos;
- II. Aspiraciones nacionales;

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

- III. Amenaza;
- IV. Antagonismo;
- V. "El Grupo": El Grupo de Coordinación de Seguridad Nacional;
- VI. Información confidencial;
- VII. Información reservada;
- VIII. Información secreta;
- IX. Inteligencia;
- X. Interés nacional;
- XI. "La Consejería";
- XII. Órgano generador de información e inteligencia;
- XII. Seguridad nacional;
- XIV. Sistema de Coordinación para la Seguridad Nacional.

**TÍTULO SEGUNDO**  
**DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN PARA**  
**LA SEGURIDAD NACIONAL**  
**CAPÍTULO I**  
**DISPOSICIONES GENERALES**

**TRICIS CON**  
**FALLA DE ORIGEN**

ARTÍCULO 3o.

ARTÍCULO 4o.

**CAPÍTULO II**  
**EJECUTIVO FEDERAL**

ARTÍCULO 5o.

**CAPÍTULO III**  
**SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y OTRAS DEPENDENCIAS**

ARTÍCULO 6o.- La Secretaría de Gobernación

ARTÍCULO 7o.- La Secretaría de la Defensa Nacional

ARTÍCULO 8o.- La Secretaría de Marina

ARTÍCULO 9o.- La Secretaría de Seguridad Pública

ARTÍCULO 10.- La Procuraduría General de la República

ARTÍCULO 11.- Las dependencias, entidades y órganos  
desconcentrados de la Administración Pública Federal

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



**CAPÍTULO IV**  
**CONSEJERÍA DE SEGURIDAD NACIONAL**

ARTÍCULO 12.-

ARTÍCULO 13.

**CAPÍTULO V**  
**DE LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA**

ARTÍCULO 14.

ARTÍCULO 15.

**CAPÍTULO VI**  
**DEL GRUPO DE COORDINACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL**

ARTÍCULO 16.

ARTÍCULO 17.

ARTÍCULO 18.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CAPÍTULO VII  
DE LA COORDINACIÓN**

ARTÍCULO 19.-

ARTÍCULO 20.

ARTÍCULO 21.

**TÍTULO TERCERO  
DE LOS INSTRUMENTOS DE LA SEGURIDAD NACIONAL**

**CAPÍTULO I**

ARTÍCULO 22.

**CAPÍTULO II  
PROGRAMACIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL**

ARTÍCULO 23.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**CAPÍTULO III****DECLARATORIAS DE SEGURIDAD NACIONAL**

ARTÍCULO 24.

ARTÍCULO 25.

ARTÍCULO 26.

ARTÍCULO 27.

**CAPÍTULO IV****PREVENCIÓN DE RIESGOS**

ARTÍCULO 28.

ARTÍCULO 29.

ARTÍCULO 30.

ARTÍCULO 31.

**CAPÍTULO V****DEL FONDO NACIONAL DE DESASTRES Y  
DE PREVENCIÓN DE RIESGOS****TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ARTÍCULO 32.

ARTÍCULO 33.

ARTÍCULO 34.

**TÍTULO CUARTO**  
**DE LOS ÓRGANOS GENERADORES DE**  
**INFORMACIÓN E INTELIGENCIA**

**CAPÍTULO I**  
**DE SU CONSTITUCIÓN**

ARTÍCULO 35.

ARTÍCULO 36.

ARTÍCULO 37.

**CAPÍTULO II**  
**DEL CENTRO DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESTRATÉGICO**

ARTÍCULO 38.

ARTÍCULO 39.

ARTÍCULO 40.

**TFIS CON**  
**FALLA DE ORIGEN**

ARTÍCULO 41

**CAPÍTULO III  
DE LA INFORMACIÓN GENERADA**

ARTÍCULO 42.

ARTÍCULO 43.

ARTÍCULO 44.

ARTÍCULO 45.

ARTÍCULO 46.

ARTÍCULO 47.

ARTÍCULO 48.

**CAPÍTULO IV  
COMITÉ SUPERVISOR DE INTELIGENCIA Y DE PREVENCIÓN DE  
RIESGOS EN SEGURIDAD NACIONAL**

ARTÍCULO 49.

ARTÍCULO 50.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TÍTULO QUINTO**  
**DEL CONTROL DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL**  
**CAPÍTULO I**  
**DEL CONTROL LEGISLATIVO**

ARTÍCULO 51.

ARTÍCULO 52.

ARTÍCULO 53.

ARTÍCULO 54.

ARTÍCULO 55.

ARTÍCULO 56.

ARTÍCULO 57.

**CAPÍTULO II**  
**DEL CONTROL JUDICIAL**

ARTÍCULO 58.

ARTÍCULO 59.

ARTÍCULO 60.

ARTÍCULO 61.

ARTÍCULO 62.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

ARTÍCULO 63.

ARTÍCULO 64.

ARTÍCULO 65.

ARTÍCULO 66.

ARTÍCULO 67.

ARTÍCULO 68.

ARTÍCULO 69.

ARTÍCULO 70.

ARTÍCULO 71.

ARTÍCULO 72.

ARTÍCULO 73.

ARTÍCULO 74.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO.

SEGUNDO.

TERCERO.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## CONCLUSIONES

Primera.- Los riesgos emergentes que amenazan nuestra seguridad de cara al siglo XXI tienen una naturaleza compleja. Los límites entre los riesgos exteriores y los interiores aparecen cada vez más difusos, de forma que estos nuevos riesgos afectarán en igual medida tanto a la seguridad exterior del Estado como a su seguridad interior. Para su neutralización resulta evidente que es necesaria una colaboración cada vez más estrecha entre fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad.

Segunda.- El desarrollo de un marco conceptual nos permite sentar las bases del resto del trabajo, toda vez que el valor de cualquier concepto se determina por su capacidad para explicar un máximo de fenómenos que convencionalmente se considera pertenecen a la esfera de la actividad estatal.

Tercera.- Así pues, definimos al Estado como la organización político-social más avanzada que ha creado la especie humana, en la cual se concentra el poder de todos los integrantes de ese conglomerado, traduciendo la unión de poderes individuales en un poder político, donde la política juega el papel dinámico que permite los procesos y la interacción entre los actores sociales.

Cuarta.- Para entender a la seguridad nacional es necesario encontrar su función primordial, por lo que necesitamos hacer las siguientes reflexiones: la seguridad, en sí misma, como concepto y como valor es ambigua. Por un lado, es inherente a la condición humana de un cierto mínimo de certidumbre y de protección contra los riesgos; por otro, la vida humana es radicalmente insegura.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Quinta.- La seguridad nacional es una función del Estado, pues esta institución es la concentradora del poder nacional. Pero, esa seguridad involucra al Estado y a la nación, toda vez que se refiere a la garantía de existencia de los mismos, con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura. En este sentido, debe entenderse como una filosofía de acción política, especie de ideología práctica.

Sexta.- La seguridad nacional es uno de los conceptos mas complejos de nuestro tiempo, al ser muy abstracta. Igualmente, es una herramienta de tipo político, económico, social y militar que se constituye en un mecanismo de la política general.

Séptima.- La seguridad nacional responde a las exigencias del Estado, la nación y el poder de ambos. Según sea su ideólogo, puede tratarse de una condición, una situación, un grado de garantía, un estado, una capacidad o una política. Se realiza con la aplicación del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planeación. Además, es determinada y relativa a una época y lugar. Su ámbito de acción es el Estado-Nación y los intereses y compromisos internacionales del mismo. Finalmente, la utilidad de esta herramienta es brindar protección al Estado y la nación.

Octava.- En México, la seguridad nacional se empezó a manejar en términos oficiales, a nivel de planeación nacional, por primera ocasión en el Plan Global de Desarrollo, donde se le vinculó a las misiones de las fuerzas armadas; enseguida, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se transforma su enfoque, el que adquiere la connotación de "herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social".

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Novena.- Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se conforma el concepto mas evolucionado, mismo que consiste en una condición de equilibrio que perfila la seguridad como una tarea integral en la cual participan todos los actores estatales.

Décima.- En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no se establece una nueva definición, lo que nos hace pensar que se respeta la anterior, pero sí se plasma una política de seguridad nacional cuyo principio rector es el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de acciones internas y externas, entendida la soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad.

Décima Primera.- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 considera que la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población, el territorio y de las instituciones.

Décima segunda.- La seguridad nacional debe ser la condición del Estado democrático mexicano destinada a prever y hacer frente a situaciones antagónicas de índole externa e interna que amenacen de manera inusual, extraordinaria, profunda o generalizada el bienestar y la paz de la población, que ponga en riesgo el Estado de derecho, la vigencia y permanencia de las instituciones, la identidad y aspiraciones nacionales o vulneren seriamente la integridad del territorio o sus recursos naturales a fin de alcanzar, con pleno respeto a los derechos humanos, un desarrollo integral sustentable y sostenido.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Décima tercera.- No obstante, en México aún no se ha establecido un sistema de seguridad nacional entendido este como el conjunto estructurado de los diversos recursos, instituciones y componentes de un Estado que en forma coordinada y metodológica disponen de capacidad para manifestar el poder nacional de manera evidente y funcional para posibilitar el desarrollo nacional, con soberanía e independencia. En nuestro país aún no se ha establecido una cultura de la seguridad nacional, por lo que en la esfera gubernamental este fenómeno es incipiente.

Décima cuarta.- Es necesario que el Congreso legisle en términos de modificar diversos ordenamientos tales como la Constitución General de la República, a fin de que se norme una materia tan importante como lo es la seguridad nacional, la cual debe plasmarse en una Ley de Seguridad Nacional, de tal forma que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, se haga y ejecute un Programa de Seguridad Nacional.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

## BIBLIOGRAFÍA

AGUAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey (Coords.), Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Siglo XXI Editores, México, 1996.

AGUAYO, Sergio, Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., México, 1997.

ÁNGELES DAUHARE, Tomás. Concepto, organización y método de la seguridad nacional, en el marco de la Secretaría de la Defensa Nacional, SDN, México, 1991.

ASPIN, Les, Seguridad Nacional en los años noventa: Definición de nuevas bases para las fuerzas militares de Estados Unidos, Enero 6, de 1992 (mimeo).

Barry Blechman y Edward Luttwak, International Security yearbook 1985/85, Center for Strategic & International Studies, Westview Press, Boulder and London, 1985.

BOBBIO, Norberto, *Max Weber*. El político y el científico, Ed. Premio, México, 1981.

BROWN, Harold, Reflexiones acerca de la seguridad nacional, 1991. (mimeo)

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

BUSH, George W., Securing the homeland strengthening the Nation, Seal of the President of The United States, USA, 2003.

CALVO, Roberto, La doctrina militar de la seguridad nacional, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Ven., 1979.

CARBONELL, Miguel y Susana Talía Pedroza de la Llave (Coordinadores) Elementos de técnica legislativa, Editorial Porrúa-UNAM, México, 2002.

Carlos Espinosa, Alejandro, *Derecho Militar Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000.

CASTILLO PÉREZ, Gabriel, "Soberanía. Una época, un concepto", en Observador Internacional, México, número 21, febrero de 1994.

CAVALLA, Antonio, "Breve introducción descriptiva a la geopolítica", en La geopolítica y el fascismo dependiente, Casa de Chile en México, México, 1977.

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, Editorial Sista, México, 1998

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 2001.

CURZIO, Leonardo, "La Seguridad Nacional en México: Balance y perspectivas" en Revista de Administración Pública No. 98, Seguridad Nacional, INAP, México, 1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa-UNAM, México, 1996.

Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, La Casa Blanca, Washington, 1991.

GARZA SALINAS, Mario A., "Políticas públicas, ética y seguridad en el marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo"; en Revista de Administración Pública, No. 100, La administración pública mexicana ante el futuro, INAP, México, 1999.

Gómez Sánchez, Alejandro, "Nueva legislación sobre delitos cibernéticos", en Revista Mexicana de Justicia, Nueva época, No. 8, México, Procuraduría General de la República, 1999

HERNÁNDEZ, Jaime J., "Cuestionará Alain Touraine a Fox el inmovilismo político", en El Universal, México, 13 de noviembre de 2002, p. A-11.

Herrera-Lasso M., Luis y Guadalupe González G., "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI Editores, 1990.

ISUNZA, José Miguel de, Estados Unidos de Roosevelt a Reagan, UNAM, México, 1992.

JIMÉNEZ, Norma, "La seguridad nacional, es un vacío constitucional", en Milenio Diario, 7 de octubre de 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Lasse, Oscar de, "Seguridad Nacional: cuatro fronteras políticas conflictivas" en El Financiero, México, 26 de octubre de 1988.

LEÓN, José Luis (Coord.) El nuevo sistema internacional. Una visión desde México, SRE-FCE, México, 1999.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Porrúa, México, 1998.

LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, "Hacia la Ley de Seguridad Nacional. Reflexiones para un ejercicio legislativo inédito", en Renglones, Revista del ITESO, No. 5, mayo-agosto 2002.

MARTÍNEZ PRETELÍN, Armando, "Misión, compromiso y funciones de la Secretaría de Marina ante la seguridad nacional", México, 1992, (Mimeo).

MEDINA MORA ICAZA, Eduardo, "La agenda de riesgos y los retos para la seguridad nacional", en Memoria del Ciclo Internacional de Conferencias "Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el Siglo XXI", Procuraduría General de la República-Fundación Konrad Adenauer, México, 2002.

MERCADO JARRÍN, Edgardo, Seguridad, política y estrategia, Lima, Perú, 1974.

MORENO PINO, Ismael, Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas, SER-FCE, México, 1999.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

MORENO, Manuel M., "La seguridad nacional desde la perspectiva de la Constitución", Cuadernos de Investigación No. 7. México, UNAM-ENEP Acatlán, 1987.

PEÑALOZA, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coordinadores) Los desafíos de la seguridad pública en México, PGR-IIJ-UNAM-Universidad Iberoamericana, México, 2002.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1980.

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

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México, 2001.

POWELL, I. Colin, Estrategia Nacional de Estados Unidos en materia militar, Washington, D.C., Enero de 1992.

Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, Procuraduría General de la República, México, 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de julio de 2002.

SALAZAR, Ana María, Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias, Nuevo Siglo-Aguilar, México, 2002.

SANTOS CAAMAL, Mario, La esencia de la seguridad nacional, Cesnav., México, 1995.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, La hora decisiva, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1990.

Seguridad y Soberanía Nacionales en América Latina, UNAM, México, 1994.

"Seguridad, globalización y regionalismo: elementos para su estudio," en Relaciones Internacionales No. 59, Centro de Relaciones Internacionales de la FCPS-UNAM, México, julio-septiembre de 1993.

SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, "Terrorismo, seguridad nacional y colectiva", en Este país. Tendencias y opiniones, número 131, febrero, México, 2002.

SHERMAN, Kent, Inteligencia estratégica para la política internacional de los Estados Unidos, Buenos Aires, Pleamar, 1986.

SPAINER, John, American Foreign Policy since World War II, congressional Quaterly Press, Washington, D.C., 1988.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

STHAL, Robert, Para entender la guerra, Conaculta/Grijalbo, México, 1992, en Michael Klare y Peter Kornbluh (Compiladores), Conaculta/Grijalbo, México, 1990.

STOESSINGER, John, El poderío de las naciones, Gernika, México, 1980.

TAPIA VALDÉS, Jorge A., La doctrina de la seguridad nacional en el cono sur: Terrorismo de Estado, Nueva Imagen, México, 1980.

THIAGO CINTRA, José, "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", México, 1991 (Mimeo).

VALDÉS UGALDE, José Luis y Diego Valadés (Coordinadores) Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre, CISAN-UNAM-IIJ, México, 2002.

VEGA GARCÍA, Gerardo C.R., Seguridad nacional: concepto, organización, método, S.D.N., México, 2000, p. 78.

VILLA AGUILERA, Manuel "Los cambios internos y externos en el período posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional", en Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición, Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coordinadores), Siglo XXI, México, 1997.

VILLA AGUILERA, Manuel, en "Reestructuración del poder presidencial". México, 18 de febrero de 1993 (mimeo).

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

VILLALPANDO, José Manuel, Las Fuerzas Armadas y la Ley. Una introducción al Derecho Militar Mexicano, Escuela Libre de Derecho, México, 2002.

TEXTO CON  
FALLA DE ORIGEN