

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Características de la seguridad nacional en México durante el sexenio
del presidente Vicente Fox Quesada.**

**Tesis que para obtener el título de licenciada en Ciencias Políticas y
Administración Pública (especialidad en Administración pública)
presenta:**

LUNA VILLAGRANA CRISTINA

Asesor: Javier Oliva Posada

MÉXICO

2006



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.

ÍNDICE

Introducción	4
Capítulo I Aproximación conceptual a la seguridad nacional	9
1.1 Conceptos básicos relacionados con la seguridad nacional	9
1.2 Origen y desarrollo del concepto de seguridad nacional en el mundo	20
1.3 Concepto de seguridad nacional en México	28
1.4 Redefinición del concepto	42
Capítulo II Marco Jurídico de la seguridad nacional en México	52
2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	52
2.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	66
2.3 Ley de Seguridad Nacional	75
2.4 Ley del Gabinete de Seguridad Nacional	79
2.5 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	83
2.6 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	86
Capítulo III Agenda de seguridad nacional en México	89
3.1 La pobreza, factor de riesgo para la seguridad nacional	91
3.2 Grupos Armados como amenaza a la seguridad nacional	98
3.3 Delincuencia organizada como factor real de amenaza al Estado mexicano.	105
3.4 Seguridad pública como elemento esencial de la seguridad nacional	114
3.5 Terrorismo, amenaza a la estabilidad nacional	121
3.6 Política exterior como instrumento de la seguridad	124

	nacional	
3.7	Deuda externa como factor de pérdida de soberanía	130
3.8	Aspectos fundamentales de la relación entre migración ilegal y seguridad nacional	135
3.9	Deterioro ecológico, reto para la seguridad nacional	138
Capítulo IV El Ejército Zapatista de Liberación Nacional		148
4.1	Antecedentes de levantamientos armados	149
4.2	Gestación del EZLN	151
4.3	Surgimiento del EZLN	153
4.4	Actuación del Presidente Carlos Salinas de Gortari ante el EZLN	155
4.5	Actuación del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León ante el EZLN	157
4.6	Actuación del Presidente Vicente Fox Quesada ante el EZLN	159
4.7	Intervención del Ejército en el conflicto del EZLN	162
4.8	Chiapas antes y después del surgimiento del EZLN y su situación actual.	164
4.9	El EZLN como riesgo para la seguridad nacional	165
Conclusiones		168
Anexos		172
Fuentes consultadas		178

INTRODUCCIÓN

El Estado como organización política, requiere resguardar las bases y elementos que lo conforman, con la finalidad de conservarse y permanecer. Preservar la seguridad nacional es una de sus principales funciones, sin la que no se imagina y de la cual no puede prescindir para que la población viva tranquila dentro del territorio en el que se encuentra establecida, es por ello que el estudio de la seguridad nacional es de vital importancia para cualquier país, puesto que es una condición primordial para que los diferentes sectores se desenvuelvan en un ambiente de estabilidad.

Los estudiosos de la ciencia política y la administración pública se ubican entre los principales interesados en estudiar el tema y aportar, en la medida de lo posible, opiniones y recomendaciones, ya sea en el ámbito teórico o en el práctico, debido a que cuentan con las herramientas necesarias para fundamentar y comprobar puntos de vista en este campo, echando mano de la interdisciplinariedad.

Esta investigación presentará un trabajo puntual en lo que al tema se refiere, considerando sus elementos y principios fundamentales, así como su importancia para el país. No se puede dejar de lado tal asunto, sobre todo actualmente que se vuelve cada vez más importante para los gobiernos, tanto al interior como al exterior.

Se pretende realizar un estudio completo que aporte una visión general de lo que implica la seguridad nacional en sus diversos aspectos.

A través de este trabajo no se busca dividir el conocimiento existente, por el contrario, se pretende ser un complemento y diferir en lo

necesario, pero siempre con apego estricto al concepto y al criterio de verdad.

Es importante reconocer, que la seguridad nacional puede llegar a tener un grave problema si no se mantiene un país estable, y para ello se necesita un plan de acción, en el que se encuentren contemplados todos los programas necesarios para responder a la ciudadanía satisfactoriamente.

Es necesario comprender a la nación como una dinámica en la que la seguridad nacional sea un asunto integral, en el que todos los aspectos de la vida estén estrechamente ligados y la falla en uno de ellos puede provocar consecuencias en todo el sistema.

La presente tesis es un trabajo deductivo y teórico conceptual, su objetivo consiste en establecer qué es y cómo ha sido durante la administración de Vicente Fox Quesada la seguridad nacional en México; así como sus antecedentes y cuáles son los principales problemas que atentan contra ella. Derivado de lo anterior, se desprende un estudio específico sobre un tema que por más de diez años ha estado latente en la agenda de seguridad nacional, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

Esta investigación pretende aportar y confrontar los elementos necesarios que den la razón a sus hipótesis:

- A. Hipótesis teórica: de acuerdo a sus características es el concepto ampliacionista de la seguridad nacional el más adecuado para México.

B. Hipótesis política y práctica: las características de México elevan las consecuencias de la pobreza a la agenda de seguridad nacional.

C.

Es decir nuestro país por sus características políticas, sociales, económicas y ecológicas, no puede pretender buscar su seguridad nacional al interior ni al exterior basado sólo en el concepto tradicionalista. Además, el término no puede permanecer estático, sino que tienen que cambiar y reflejar los distintos momentos históricos.

El objetivo es elaborar una argumentación sólida, basada en la metodología de investigación teórica, con consistencia bibliográfica y hemerográfica que den coherencia al trabajo.

La tesis está compuesta por cuatro capítulos, que mediante su desarrollo consistente aportan al lector las herramientas para conocer las características actuales de la seguridad nacional. El primer capítulo contempla definiciones básicas, así como un histórico de los intentos de conceptualización de la seguridad en México y en el mundo, marcando una clara diferencia entre el concepto tradicionalista y el ampliacionista.

El capítulo número dos hace referencia al obligado marco jurídico que permea a la seguridad nacional, analizando los contenidos, ventajas y desventajas de las disposiciones legales, y lo que falta por hacer, desde luego tomando en cuenta el concepto ampliacionista, y así dar un diagnóstico sobre si el marco jurídico actual funge como herramienta o bien como obstáculo a la seguridad nacional, o simplemente es insuficiente.

El capítulo tercero por su parte, hace un recorrido por la agenda actual de seguridad nacional, la cual no incluye sólo temas de orden público, sino también temas elementales para la supervivencia, desarrollo y convivencia de la población.

Por último, el cuarto capítulo presenta un análisis sobre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, el cual se inserta en el tema de los levantamientos armados y ocupa un espacio en la agenda de seguridad nacional, aunque con distinto grado de importancia, desde su surgimiento el 1 de enero de 1994.

El ejemplo del EZLN pretende demostrar como -de acuerdo al momento histórico y a los distintos componentes de un Estado- a causa de una situación económica-política-social puede surgir una amenaza real a la seguridad, y después ser sólo un foco de atención, es decir, como un mismo problema para la seguridad nacional puede serlo y después ya no. Lo anterior de acuerdo a los principios del criterio ampliacionista. Por otro lado, también probar la relación directa entre pobreza e inconformidad social.

Los cuatro capítulos mencionados buscan aportar una herramienta más para el estudio del tema en México, con descripciones y reflexiones, en su caso, específicas sobre los elementos que afectan o fortalecen la seguridad nacional. Sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, fecha que marcó un antes y un después de la seguridad mundial y las relaciones internacionales, y que impregnó de una absoluta preocupación por las amenazas a los países.

La carrera profesional que con ese trabajo se pretende titular, ciencia política y administración pública, permite enfocar el tema desde una

perspectiva multidimensional e interdisciplinaria, en la que se utilizan aspectos no sólo teórico conceptuales, sino también coyunturales, económicos, financieros, políticos, alimentarios y ambientales, entre otros.

Se pretende analizar un concepto global de seguridad nacional, en el que lejos de incluir temas indiscriminadamente, se reflexione sobre los elementos fundamentales del Estado y el desarrollo de su población.

No se intenta resolver todas las dudas sobre el tema, por el contrario, la ciencia siempre parte de preguntas y vuelve a ellas para buscar una explicación provisional que, quizá con el tiempo y el estudio, le genere más dudas. Ciertamente tampoco busca resolver el debate sobre la tradición o modernización del concepto de seguridad nacional, puesto que la correspondencia entre el objeto y el método apenas constituye una aproximación o un entendimiento a lo que hasta el momento se ha dicho.

CAPÍTULO I APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA SEGURIDAD NACIONAL

En la presente tesis se busca demostrar que las características de México requieren de un concepto ampliado o ampliacionista de seguridad nacional y que conforme avance la historia, cada vez será menos factible volver a usar solamente el concepto tradicionalista.

Con base en lo anterior y después de analizar varias definiciones de seguridad nacional, la que se utilizará para este trabajo es la siguiente:

La seguridad nacional es el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, independencia y la promoción del interés de la nación y la preservación del Estado. Estas condiciones pueden ser militares, económicas, políticas, sociales, ecológicas y culturales.¹

1.1 CONCEPTOS BÁSICOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD NACIONAL

El concepto de seguridad nacional no se entiende sin la observancia previa de otros conceptos que forman el espectro del Estado, que es donde la sociedad se encuentra reunida y ha logrado conformarse y desarrollarse de manera ordenada, porque tiene fines comunes.

El Estado en la más común de sus acepciones, es la organización política de la sociedad, la forma de organización de la misma. Está constituido por cuatro elementos principales:

Territorio: delimitación física.

Población: elemento humano.

¹ Esta definición es el resultado del análisis y la comparación de varios conceptos.

Poder político: facultad de mandato sobre la sociedad basado en la ley.

Soberanía: capacidad de autodeterminación.

Estado

El Estado es un pacto o contrato social en el cual los ciudadanos están obligados a ceder algunos de sus derechos con la finalidad de preservar el orden, ceden su derecho a la protección y defensa propia a cambio de que el Estado garantice su protección ante cualquier tipo de amenaza. Las acciones del Estado tienen como fin último su preservación y la de la sociedad.

Ricardo Uvalle explica la formación del Estado: "Para que la sociedad tenga orden y unidad en medio del conflicto social y para evitar su destrucción se genera un poder superior al de sus rivalidades, conflictos y pugnas; ese poder es el Estado."²

Norberto Bobbio por su parte, indica que el Estado nace de la "disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación)".³ Pero va más allá al justificar la existencia del Estado, habla de sobrevivencia externa de los grupos sociales, es decir de la defensa, para lo cual también fue creado el Estado.

Bobbio cita al Estado como "un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a

² Uvalle Berrones, Ricardo, *El Gobierno en acción*, p: 83.

³ Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, p:98

él.”⁴ Esta definición es interesante, pues resalta la importancia de la disposición de la sociedad para mantener el Estado, y por ende asegurar su existencia pacífica y ordenada.

El estado para prevalecer está obligado a cumplir con dos funciones básicas: proporcionar el bien común y garantizar la supervivencia de la asociación humana asentada sobre su territorio.

Aunque en los párrafos anteriores se han mencionado los elementos del Estado, se profundizará en el análisis de cada uno.

Territorio

Para explicar la territorialidad es necesario retomar a Norberto Bobbio, quien indica que “el territorio se convierte en el límite de validez espacial del derecho del Estado, en el sentido de que las normas jurídicas emanadas del poder soberano únicamente valen dentro de determinados confines.”⁵ Bobbio de nuevo va más allá, pues no sólo habla del territorio como el lugar físico en el que la sociedad se desenvuelve, sino que lo liga con otro elemento del Estado: el derecho.

Población

Conjunto de personas que habitan un territorio determinado.

“Límite de validez personal del derecho del Estado, en cuanto las mismas normas jurídicas solamente valen, salvo casos excepcionales,

⁴ *Ibid*, p: 128.

⁵ *Ibidem*.

para determinados sujetos que de tal manera constituyen los ciudadanos del Estado.”⁶

Poder político

El poder político es llamado también poder público, como facultad de mando sobre el Estado, es el único que ejerce el monopolio de la fuerza pública.

Para Norberto Bobbio, es el poder soberano, que “se vuelve el poder de crear y aplicar el derecho en un territorio y hacia un pueblo, poder que recibe su validez de la forma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo en última instancia a la fuerza, en consecuencia por el hecho de ser no solamente legítimo sino también eficaz.”⁷

Soberanía

Es la capacidad de autodeterminación de un Estado.⁸

Para Rodrigo Borja la soberanía tiene dos formas de expresión, hacia el interior y hacia el exterior. Hacia el interior, se manifiesta como un poder supremo que no admite desobediencia a sus leyes. Hacia el exterior, es la manera independiente de conducirse en el ámbito internacional, los Estados son todos iguales a los otros, ninguno puede reclamar superioridad.

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

⁸ Norberto Bobbio, en su Diccionario de Política, define la autodeterminación, como el derecho de un pueblo a no ser sometido a la soberanía de un determinado Estado contra su voluntad.

La soberanía "sirve para indicar el poder de mando en última instancia en una sociedad política y por consiguiente, para diferenciar ésta de las otras asociaciones humanas".⁹

Con los actuales procesos de globalización, en los que grandes grupos de países se integran económica y políticamente, como es el caso de la Unión Europea, la noción de soberanía no puede evitar redefinirse. Incluso para México ha sido difícil de manejar por la sencilla razón que es vecino de una hiperpotencia.

Ana María Salazar¹⁰ explica que la soberanía significa simplemente que nadie puede interferir en los asuntos domésticos ni en la política exterior de otro Estado, siempre y cuando se actúe conforme a derecho internacional.

Una vez analizados dichos elementos principales del Estado, se estudiarán otras definiciones relevantes para entender el tema de la seguridad nacional, por ejemplo el término nación que suele utilizarse indistintamente como sinónimo de Estado.

Nación

"La nación es normalmente concebida como un grupo de hombres unidos por un vínculo natural y por lo tanto eterno, y que en razón de este vínculo, constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma del Estado nacional".¹¹

⁹ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, p: 1483.

¹⁰ En su libro *Seguridad Nacional Hoy, El reto de las democracias*.

¹¹ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, p: 1023

Rodrigo Borja¹² especifica los vínculos mencionados, como procedencia étnica dotada de unidad cultural, religiosa, idiomática y costumbres, poseedora de un acervo histórico y destino nacional común.

En ocasiones los conceptos de Estado y nación llegan a confundirse, no obstante que sus componentes son distintos. El Estado es más bien una concepción político-jurídica, mientras que la nación es un conjunto de personas que comparten la misma cultura y posiblemente la misma herencia racial y étnica, hace referencia a condiciones históricas y socioculturales de la población. Bajo esta lógica, hay Estados plurinacionales, es decir, Estados que observan en su interior más de una nación, lo que suele provocar conflictos étnicos. Esta dimensión integra a distintos grupos sociales que comparten necesidades, intereses y aspiraciones.

Dichos elementos “permiten llevar a cabo el proyecto político de la fusión de Estado nación o sea, de la unificación en todo su territorio de la lengua, la cultura y las tradiciones”.¹³

Para Leonardo Curzio la nación es una unidad social apoyada en la conciencia de la existencia de vínculos comunes, con un elemento espiritual que liga a la mayor parte de los individuos.¹⁴

Con base en lo anterior se puede afirmar que una nación se caracteriza por tener intereses y objetivos comunes, los cuales la orientan y marcan la dirección de su actuar.

¹² En su Enciclopedia de la Política, p: 696.

¹³ Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política.*, p: 1026.

¹⁴ Curzio, Leonardo, “Estado, soberanía y seguridad nacional” en RAP 101 *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, INAP, p:

Objetivos nacionales.

Son los que comparte una comunidad y que se traducen en un proyecto nacional.

Por su parte el **interés nacional** es “el interés de la generalidad de los habitantes de un país (el cual es susceptible de diversas definiciones y realizaciones según las distintas situaciones históricas y las demandas que surgen de la sociedad civil y se contraponen a los intereses particulares de los ciudadanos individuales”.¹⁵

Otros conceptos importantes para el presente tema son la geopolítica y las relaciones internacionales, que además de relacionarse, son herramientas básicas para el desarrollo de un país en el entorno internacional.

Geopolítica

“Estudia la influencia que la ubicación geográfica y el entorno físico ejercen sobre la organización y comportamiento de los Estados y sobre las relaciones de poder entre ellos.”¹⁶ Para muchos es una ciencia que se encuentra entre la geografía y la política, que pone los conocimientos de la geografía al servicio de la política o del gobierno.

Es por tanto, la conjunción de la ciencia de la tierra y sus recursos y una ciencia del Estado, la política. Al ser el territorio uno de los elementos del Estado, la geopolítica resulta necesaria para la conservación y desarrollo del mismo. Martín Hernández Bastar menciona: “El territorio es un elemento que da fuerza y riqueza al Estado y en muchas ocasiones

¹⁵ Bobbio Norberto, *Diccionario de Política*, p:825.

¹⁶ Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la política*, p: 464.

ha sido objeto de envidia. Muchas guerras en la historia antigua y moderna han tenido como causa las ambiciones territoriales y el comercio; una salida al mar, una zona agrícolamente muy fértil, un terreno provisto de minerales o petróleo y no cabe duda que la geografía determina muchas veces la política de los Estados".¹⁷

Relaciones internacionales.

Es la interacción entre entes similares en el ámbito de la dinámica de las naciones, para concretar las relaciones internacionales los gobiernos ponen en práctica la política exterior. Por otro lado, las Relaciones Internacionales como ciencia, estudia la relación entre los gobiernos y las naciones en todos los ámbitos donde es posible tal relación: política, comercial, jurídica, económica, ambiental, cultural, entre otras.¹⁸

Entrando a las definiciones propiamente relacionadas con la seguridad nacional, se analizarán la doctrina de seguridad, seguridad pública, servicios de seguridad, inteligencia y estrategia.

Doctrina de seguridad nacional.

La doctrina de seguridad nacional es diferente al concepto de seguridad nacional, "tiene que ver con la imposición de una estrategia para salvaguardar los objetivos y los intereses nacionales".¹⁹

¹⁷ Hernández Bastar Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México*, p: 9.

¹⁸ Uriona Hidalgo, José Luis, clase de Gobierno y Geopolítica Internacional, FCPyS, UNAM.

¹⁹ Oliva Hernández, Benjamín, "La seguridad nacional en un mundo globalizante", en RAP No. 101, *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, INAP, p: 77.

Seguridad Pública

Es el mantenimiento de la paz y el orden interno del país, hace referencia a la protección de los bienes de la sociedad.

En el caso de México parece no quedar clara todavía la diferencia entre seguridad nacional y seguridad pública, inclusive, para la mayoría de los ciudadanos seguridad nacional se refiere a la inseguridad que se vive en las calles.

“La seguridad nacional es una condición con una mínima probabilidad de ocurrencia de daños a factores cruciales para la existencia y desarrollo de un país. La seguridad pública es una condición con una mínima probabilidad de ocurrencia de daños a las personas y sus pertenencias. La diferencia entre estos dos tipos de seguridad radica en lo que cada una considera como los bienes o valores a los que les pueden ocurrir daños: para la seguridad nacional los bienes son los factores cruciales para la existencia y desarrollo de un país; para la seguridad pública son las personas y sus pertenencias”.²⁰

Actualmente, hablando de seguridad nacional el terrorismo no se puede quedar fuera, pues se ha convertido en una de las principales armas de inseguridad para muchos países.

Terrorismo

“Miedo intenso, insuperable. Es la táctica de ejercer el terror para lograr un objetivo político, aunque hay actos terroristas que carecen de

²⁰ Salgado Garza, Enrique, *Diplomado de Seguridad Nacional*, Universidad Iberoamericana, México, 2004.

objetivos.”²¹ Para algunos expertos el principal objetivo del terrorismo no es infundir miedo en la sociedad, sino captar totalmente la atención de los medios de comunicación.

El terrorismo puede manifestarse desde el interior o desde el exterior. Desde los atentados del 11 de septiembre a las torres de Nueva York, hasta secuestros, y otros actos violentos que mantiene a la sociedad en una constante alerta y desconfianza de los civiles y de las propias autoridades. Cabe mencionar que éste tipo de terrorismo es alimentado en gran parte por los medios de comunicación.

Por su característica violenta, el terrorismo ha sido utilizado con el objetivo de paralizar, disuadir o escarmentar a la gente, como acto político y psicológico.

Para contrarrestar actos como los mencionados y salvaguardar la existencia del Estado, se requiere de servicios de seguridad e inteligencia capacitados y fuera del alcance de la corrupción.

Servicios de seguridad

“Comprenden aquellos órganos del Estado encargados de la recopilación de informaciones políticas, militares y económicas sobre otros estados, especialmente sobre los Estados actual o potencialmente enemigos. Tienen además la tarea de impedir la actividad de espionaje extranjero en el territorio nacional y donde sea posible”.²² Don los encargados de hacer inteligencia.

²¹ Borja, Rodrigo, *Op. Cit.*, p: 982.

²² Bobbio, Norberto, *Diccionario de Política*, p: 1443.

Inteligencia

“Información intencionalmente obtenida o procesada para satisfacer necesidades de información específicas”.²³ Es la recopilación y análisis de información útil para tomar decisiones.

En este caso nos referimos a la información como instrumento gubernamental de toma de decisiones para proteger los intereses de la seguridad nacional y prevenir y enfrentar amenazas.

Estrategia

El término estrategia se usa comúnmente para definir la coordinación y dirección de las operaciones militares. Pero para fines de este trabajo también se usará como el conjunto de decisiones y acciones para alcanzar un objetivo.

“Se refiere al largo plazo y a las grandes decisiones, así como a la manera en que el Estado nacional se comporta en el campo internacional y compromete parte sustancial de su poder nacional”,²⁴ Este concepto es quizá uno de los más importantes, suele confundirse con plan o acción, cuando en realidad los planes forman parte de una estrategia, que como lo menciona el concepto anterior es más amplia, es a largo plazo y puede abarcar asuntos internos y externos del Estado.

²³ Salgado Garza, Enrique, *Diplomado en Seguridad Nacional*, Universidad Iberoamericana.

²⁴ Santos Caamal, Mario “Metodología de la seguridad nacional”, en Piñeyro, José Luis, *La seguridad nacional en México*, p: 52.

Una parte realmente fundamental del Estado es la administración pública, en cualquier tarea que el Estado pretenda realizar es la administración pública la que lo hace posible.

Administración Pública.

“El Estado se vincula a la sociedad a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles: el político y el económico”.²⁵

Ricardo Uvalle explica que la administración pública:

- Concreta el ejercicio de las funciones generales del Estado al aplicar de manera particular las normas jurídicas y políticas creadas en el parlamento.²⁶
- Es la institución responsable de que no se rompa el orden jurídico, político, social y cultural, cuya tarea es la preservación de la sociedad.²⁷

En el presente tema la administración pública no puede quedar fuera, puesto que la seguridad como responsabilidad del Estado requiere ser ejecutada por ella y su estructura organizacional.

1.2 ORIGEN Y DESARROLLO DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN EL MUNDO

El origen del concepto de seguridad nacional se encuentra en el surgimiento mismo de Estado, que nace como resultado del pacto

²⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *Op. Cit.*, p: 106.

²⁶ *Ibid.*, p: 107.

²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, p: 39.

social de la sociedad, para protegerla en lo particular y como nación. En dicho pacto, además, la sociedad proporciona al Estado las facultades y herramientas para su actuación y conservación. Pero atención, el Estado no debe sobreponer sus intereses a los de la nación, porque pierde legitimidad.

Desde su origen hasta la actualidad el concepto de seguridad nacional ha cambiado –aunque menos de lo que algunos estudiosos han intentado–, nació en un entorno bélico, por lo que en su acepción más simple y clásica, es decir tradicional, se refiere a las amenazas que provienen del exterior y que atentan contra la existencia del Estado. Conforme las prioridades económicas, políticas y sociales de los países van cambiando, se ha tratado de integrar a este concepto la protección no sólo del Estado, sino también de la población, primero en lo que se refiere a su seguridad física, y posteriormente también en lo tocante a su seguridad económica y social.

Lo anterior ha creado posiciones encontradas entre quienes son expertos en el tema. Hoy día no ha sido posible un acuerdo a nivel internacional, incluso, la seguridad de un país, puede significar inseguridad para otro. “Hay pocos conceptos tan poderosos políticamente y al mismo tiempo tan ambiguos como la seguridad nacional. No hay ni remotamente un acuerdo sobre su definición”.²⁸

El debate ha sido muy amplio en las últimas décadas y se ha vertido en dos posiciones:

- A. La de los “tradicionalistas”, que sostienen que los estudios, la definición y las acciones en el campo de la seguridad se deben

²⁸ Aguayo Quezada, Sergio, citado en Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, p: 1.

mantener en el terreno de lo militar, y si acaso de lo político, y limitarse a la interacción de los Estados.

- B. La de los “ampliacionistas”, que defienden que las nuevas políticas de seguridad deben incluir los campos de lo militar, lo político, lo social, lo económico y lo medioambiental, además de no limitarse a nivel estatal.²⁹

La visión tradicionalista contiene los elementos que históricamente han constituido la protección del Estado; sin embargo, en la actualidad, dadas las características internacionales se han incluido ineludiblemente una serie de problemas económicos, sociales y medioambientales, entre otros.

Los tradicionalistas ponen en tela de juicio lo anterior, puesto que consideran que la nueva agenda no establece un límite claro a los asuntos que pueden considerarse una amenaza a la seguridad. Y es ahí precisamente donde radica la discusión.

Para quienes están por el concepto tradicional, al incluir temas económicos y sociales a la agenda, se pierde la esencia militar del significado. Para quienes están por un concepto amplio, se requiere una adecuación de acuerdo a las características y momento histórico de los países. Cuando se trata de países en desarrollo, cuyo problema básico es la sobrevivencia, el término se amplía aún más, pues en su agenda se incluyen temas como agua y alimentación, y en general la pobreza.

Para entender como ha cambiado el concepto, es necesario revisar en la historia.

²⁹ Bárcena Coqui, Martha, “México y Estados Unidos en el contexto internacional y sus intereses de seguridad nacional” en Maciel, Agustín, *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, p: 16.

El concepto surgió en Estados Unidos (E.U.A.) alrededor de 1947 al final de la Segunda Guerra Mundial, en la Guerra Fría³⁰. Surgió como un concepto básicamente militar, que se refería a las amenazas externas y a la estabilidad del Estado respecto al bloque opuesto, así como a su superioridad armamentista y de alianzas con otros países. El macartismo fue el ejemplo más claro de la acción del Estado ante lo que consideraba una amenaza. A dicha acción se le llamó también “cacería de brujas” en la que culpables e inocentes eran perseguidos indiscriminadamente, por ser sospechosos de planear algo en contra del gobierno o de ser espías.

La principal función de la seguridad nacional era proteger las fronteras de los países de las invasiones extranjeras y tener la suficiente capacidad militar para defender los intereses del Estado.

Algunos años después el término dejó de usarse, para ser retomado en la década de los setenta por estudiosos estadounidenses, quienes quisieron ampliar la definición para que incluyera aspectos económicos y sociales, lo cual no fue posible puesto que siguió influyendo más la connotación militar del concepto.

A partir de 1980 en la administración de Ronald Reagan, Estados Unidos implementó una política exterior activa y dura contra la URSS, lo que preocupó a los círculos de estudiosos por un posible resurgimiento de las tensiones entre las dos grandes potencias. También América Central fue objeto de la activa política exterior de E.U.A. Bajo estas condiciones el concepto tradicional de seguridad nacional volvió a surgir; los

³⁰ El uso de este concepto se debe al conflicto que libraron Estados Unidos y la Unión Soviética, principalmente en los frentes económico, político y militar, para lograr un equilibrio mundial entre los dos sistemas que representaban estos países y sus aliados.

académicos luchaban con más fuerza en contra de esta política exterior y a favor de incorporar al concepto criterios económicos y sociales, mientras que los partidarios de Reagan buscaban el concepto clásico militar y geoestratégico.

Conforme se desarrollaron los años 80, en E.U.A. la teoría del enemigo interno fue perdiendo fuerza. La URSS había comenzado a buscar un cambio en su política interior con la implementación de la *glasnost* y ofreció limitarse en el aspecto militar para mantener la paz. Aunque con reservas, E.U.A. aceptó, esto cambiaba la visión bélica que se tenía de la seguridad, y se resaltaron temas como la protección al medio ambiente y la función de los organismos internacionales. Una vez más se impulsó el concepto amplio de la seguridad nacional, esta ocasión no solamente en E.U.A. sino también en otras partes del mundo.

E.U.A., la URSS y los países desarrollados, se dieron cuenta que mayor armamento nuclear, inteligencia militar y alianzas, no necesariamente significaban mayor seguridad.³¹ Por su parte, los países subdesarrollados entendieron que los problemas de desarrollo y el atraso económico, eran las amenazas reales a su seguridad, es decir, la amenaza era interna. Fue así que la posición de los académicos de incorporar las características económicas y sociales de los países al concepto, se vio fortalecida.

La anterior es parte de la transición del concepto, por un lado, circunscribir la seguridad a las amenazas provenientes del exterior y la defensa a través de la guerra, y por el otro incorporar la protección de la población en todos sus ámbitos. La primera forma parte de lo que se

³¹ La Unión Soviética ofreció una nueva versión de la seguridad nacional internacional cuyo elemento principal fue la limitación de los aspectos militares. Aguayo Quesada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida*, p: 69.

llamó escuela realista, cuyos principales representantes eran Hans Morgenthau y Walter Lippmann.³²

En este momento histórico y hasta la caída del Muro de Berlín en 1989, se hablaba de un enemigo interno, el cual tenía como objetivo alterar el orden interno de los países, y del cual había que cuidarse, porque estaba en contra de los intereses nacionales.

Así, esta nueva concepción ideológica ponía los reflectores de la política interior en la búsqueda de un aliado del bloque comunista que quería subvertir el orden, desestabilizar las instituciones y al Estado. Martín Hernández Bastar indica que éste resultó ser un buen argumento para que los países occidentales orientaran su doctrina de seguridad nacional en contra de los movimientos sociales y de liberación, así como para justificar su intervención en asuntos internos de los países dependientes de las potencias.

En lo referente a la época de los años 90, la principal influencia en el concepto de seguridad nacional pasó a ser la globalización y la cambiante dinámica mundial. Lo anterior contempla que el concepto además de incluir aspectos militares, económicos y sociales, no puede dejar fuera el medio ambiente, la migración, el narcotráfico, la sobrevivencia, y hasta la psicología. Si bien no se lograba aún incluirlos a la agenda de seguridad nacional, si se reconocía que al no ser solucionados en sus respectivos campos pueden llegar a ser potenciales amenazas.

³² "Una nación está segura cuando no tienen que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra". Citado en Aguayo Quezada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida*, p:44

A partir de entonces se advirtió el peligro de seguir incluyendo temas a la agenda de seguridad, pues se podía dificultar y confundir el concepto al incluir temas erróneos. Ésta es la discusión que hasta la fecha prevalece, la disyuntiva entre un concepto tradicional que puede resultar insuficiente para los tiempos modernos, y un concepto tan amplio que pierda su significado esencial e incluya nuevos fenómenos y muchos temas, incluso aquellos que deban y puedan ser solucionados desde otros ámbitos.

En medio de esta discusión sucedió un hecho inesperado, en E.U.A. El 11 de septiembre de 2001 dos aviones secuestrados por terroristas se estrellaron contra las torres gemelas de Nueva York, cuya importancia radicaba también en su actividad económica y financiera, además de otro atentado en el Pentágono. A partir de entonces ese país inició una lucha sin límites contra el terrorismo, en la que solicitó apoyo internacional, convirtiendo ese tema en fundamental para la agenda de seguridad internacional.

Lo anterior inevitablemente transformó la visión sobre seguridad nacional e internacional, no obstante que el terrorismo para muchos países no sea la principal amenaza, ha sido considerada dentro de las acciones para la protección nacional. Ahora el tema del terrorismo está presente en la agenda mundial y en la de cada país.

El concepto en Latinoamérica

En Latinoamérica el desarrollo del concepto no ha sido muy diferente, puesto que la mayoría de los países del continente de cierta manera adoptaban las políticas que E.U.A. decidía como las mejores para la defensa hemisférica ante las amenazas del bloque socialista. A

excepción de Cuba principalmente, casi todos los países las llevaban a cabo pues desde entonces dependían económicamente de E.U.A.

La política exterior de E.U.A. incluyó también el apoyo militar y armamentista, lo cual incluía la subordinación de los países receptores, en la lucha por controlar la subversión y agitación social.

Después del triunfo de la Revolución Cubana los levantamientos sociales cobraron mayor fuerza, y E.U.A. creó diversos mecanismos para su contención, así encontramos por ejemplo su intervención en: los intentos por derrocar el régimen de Fidel Castro en Cuba, el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende en Chile, la desestabilización de Nicaragua e invasiones en Panamá.³³

Una vez que la URSS logró que no lo percibieran como la amenaza más peligrosa a la seguridad internacional, las miradas voltearon hacia los países del Tercer Mundo, la proliferación de armas nucleares y químicas, el terrorismo, el deterioro del ambiente y los problemas políticos y económicos, fueron los principales aspectos a analizar.

También en América Latina el concepto se transformó en los años 90, y al igual que en otras partes del mundo prevalecieron los aspectos de lucha contra el narcotráfico, adaptarse a la globalización y la protección al ambiente. La existencia de los problemas anteriores y la inestabilidad en México y Centroamérica es para E.U.A. una amenaza a su seguridad. Además de la creciente migración.

³³ Estos son sólo algunos de los ejemplos que Hernández Bastar, Martín menciona sobre las intervenciones de E.U.A. en Latinoamérica en *Op. Cit.*, p: 23.

Olga Pellicer³⁴ explica así la relación entre las tendencias en los países europeos y los países del Continente Americano: al diluirse la doctrina de la Unión Soviética, se debilitaban las bases ideológicas de los países de América del Sur que sufrían dictaduras militares.

La doctrina de seguridad nacional y su aplicación en América Latina consistió en incrementar el papel político de las fuerzas armadas a fin de asegurar el control de la agitación social de los países del continente y garantizar la estabilidad política interna.

1.3 CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

En México el concepto de seguridad nacional tardó en aparecer debido a que todavía hasta los años 50 se vivía un ambiente de aparente tranquilidad, paz social y fronteras seguras, por lo que no se había pensado en un concepto teórico ni práctico al respecto.

A finales de la década de los años 60, comenzaron a surgir movimientos de inconformidad social que fueron reprimidos a través del uso de la fuerza, así, se empezó a utilizar el término como sinónimo de control de la disidencia, que significaba peligro para el régimen político. Ejemplo de ello fue la represión del movimiento estudiantil de 1968. Al respecto el Gral. Luis Gutiérrez Oropeza, Jefe del Estado Mayor Presidencial de Gustavo Díaz Ordaz, explica que "el Presidente Ordaz no tuvo otra alternativa que usar la fuerza. En el renglón del orden y la seguridad nacionales, el gobierno no puede, no debe correr el riesgo de una falla, de un déficit, de un error o de una falta de hombría porque lo que está

³⁴ Pellicer, Olga, "Cambios en la política mundial y su posible efecto en las nociones de seguridad internacional en los países de América Latina" en *Op. Cit.*, p: 73.

en juego es la vida de la nación”.³⁵ Se entendía que la seguridad nacional debía proteger las instituciones, y las instituciones eran entendidas como la presidencia, los partidos y el bloque en el poder, mediante la penetración y represión de los diversos espacios de participación.

Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), surgieron movimientos armados en varios puntos del país, los cuales fueron combatidos mediante acciones variadas y totalmente opuestas como programas de desarrollo económico, captación de líderes o intelectuales opositores. Comenzó el apogeo de la llamada guerra sucia.

Otro de los medios fue el otorgar a la Dirección Federal de Seguridad (DFS) dependiente de la Presidencia de la República, la tarea de analizar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad de la nación. Fue la única a la que se contemplaba como la encargada de la seguridad, mientras que la tarea de las fuerzas armadas fue limitada a la defensa nacional. La defensa del territorio nacional ha sido la principal tesis en la que se sustenta el ejército mexicano con base en la Constitución, salvaguardar la integridad del territorio y de la población.

La Secretaría de Gobernación contaba con la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales, cuyas funciones “se redujeron a observar elecciones y armar biografías de candidatos del PRI”,³⁶ esto sucedió porque perdió importancia ante la Dirección Federal de Seguridad.³⁷

³⁵ Aguayo Quesada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990” en *Op. Cit.*, p: 115.

³⁶ Aguayo Quesada Sergio, *La Charola*, p: 73.

³⁷ Para ampliar información sobre la historia de los servicios de inteligencia en México, consultar a Aguayo Quesada Sergio, *La Charola*, así como el Anexo 3 de esta tesis, en

En 1980 (sexenio de José López Portillo) se utilizó de nuevo toda la fuerza del Estado para desmembrar uno de los últimos movimientos, la Liga Comunista 23 de Septiembre, lo que reafirmó el concepto que se tenía sobre que la principal amenaza a la seguridad nacional era la disidencia.

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 se utiliza el concepto para definir el papel de las fuerzas armadas. El Secretario de la Defensa Nacional definió la seguridad nacional como “el mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por las fuerzas armadas”.³⁸ Este es un ejemplo de un concepto medianamente amplio, puesto que se habla de otras condiciones además de la protección del territorio, como son la economía y el desarrollo social; sin embargo, se pretende que las fuerzas armadas sean quienes las garanticen, cuando para ello han sido creadas otras instituciones. Además una contradicción, es que –como ya se mencionó– en esos años se contemplaba que la función de las fuerzas armadas se limitaba a la defensa nacional, por lo que se observa la falta de claridad en los objetivos nacionales.

Por otro lado, en este sexenio un punto más de la agenda, se situó en defender las instalaciones petroleras, entre otros motivos porque se habían descubierto nuevos yacimientos, lo que llevó a que en el ámbito internacional se pensara que México tenía grandes cantidades de petróleo, incluso más de las que realmente poseía. México se dio

el que se puede observar la transición de los servicios de inteligencia hasta llegar al CISEN.

³⁸ Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990” en *En busca de la seguridad perdida*, p: 116.

cuenta que el petróleo era útil para negociar otros intereses y reflejar poder hacia el exterior.

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), había una tendencia por parte del gobierno a ampliar el concepto, el PND la definió como “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”, y precisó que las fuerzas armadas tienen la función de “colaborar, coadyuvar y contribuir” a la seguridad nacional.

Se intentó formular una política integral de seguridad, que en lo interior se basaba en el nacionalismo, y sobre política exterior no mencionaba gran cosa. Fue una definición amplia ya que incluía:

- acciones educativas y culturales para fortalecer la identidad nacional
- política de comunicación
- práctica administrativa
- defensa de las instituciones
- búsqueda de la justicia social
- fortaleza económica.

En lo que se refiere a política exterior, sólo manifestó su rechazo a la política de bloques y hegemonías y su respeto a la autodeterminación y la paz.

No obstante, en este sexenio se agregan ideas al concepto: el Secretario de Relaciones Exteriores precisó que el verdadero propósito de la seguridad es la concertación política interna, y por su parte el Secretario de Gobernación afirmó que la seguridad se da en función

del consenso y la unidad nacionales.³⁹ Para este momento el concepto está muy lejos de sólo incluir aspectos de protección del territorio nacional, ahora también busca la protección de las instituciones. Sin embargo, no se cuenta aún con un concepto completo que defina el actuar del Estado mexicano.

Para el Presidente Miguel de la Madrid parte importante de la agenda era prevenirse contra los efectos de las guerras centroamericanas, como la llegada de refugiados y la regionalización del conflicto en la frontera sur, principalmente. Para evitarlo había quienes proponían el uso tradicional del concepto; compartían la visión de E.U.A. de la "contaminación"⁴⁰ de Centroamérica. La propuesta no tuvo éxito. Para desactivar la amenaza se canalizaron enormes recursos al desarrollo de la frontera sur, y de manera discreta se aumentó la presencia militar en la zona.⁴¹ La frontera sur entró a la agenda de seguridad nacional, pero no formalmente, sólo de manera coyuntural.

Por su parte, el narcotráfico ya se había incluido por completo en la agenda de amenazas a la seguridad nacional, se le calificó como problema de seguridad nacional y su control como un "asunto de Estado".⁴²

En el Plan Nacional de Desarrollo, nuevamente se imitaba el papel de las fuerzas armadas a contribuir y coadyuvar a la seguridad nacional.

³⁹ Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en *En busca de la seguridad perdida*, p: 117.

⁴⁰ El término "contaminación" se entendía como la propagación del virus de la violencia.

⁴¹ Aguayo Quezada, Sergio en *En busca de la seguridad perdida*, explica que no obstante que se destinaron recursos extraordinarios para enfriar los ánimos de levantamientos, se aumentó la presencia militar para mantener el control y evitar brotes de violencia.

⁴² Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en *En busca de la seguridad perdida*, p: 375.

En 1985 el Presidente expide un Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación donde se le otorga a ésta la competencia de coordinar las acciones en materia de seguridad nacional. En contraste, las tareas encargadas a las fuerzas armadas seguían siendo de coadyubar. Lo anterior muestra que probablemente este gobierno temía más a los conflictos internos que a los externos como amenazas a la seguridad nacional.

No se puede dejar de mencionar que durante la década de los años 80 a E.U.A. le preocupaba que México no se manifestara en contra de las posiciones comunistas de algunos gobiernos de América Central. Una segunda preocupación era la inestabilidad de esos países, porque podía contagiarse a México, lo cual era una amenaza para ellos, decían que México poseía la mayor parte de los elementos y condiciones necesarias para que los comunistas tomaran el poder. Inclusive, en muchos momentos estuvieron a punto de intervenir en la política interior mexicana.⁴³ En realidad México no estaba en peligro de convertirse en un país comunista, y la existencia de esa tendencia en otros países tampoco constituía una amenaza para el país, por lo que México no se adhirió a E.U.A. en contra de este supuesto enemigo.

Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), tampoco se establece una definición, aunque el concepto se utiliza con mayor frecuencia y aparece una agenda formal de amenazas, la cual incluyó al narcotráfico, bajo la siguiente justificación:

- riesgo para la seguridad
- riesgo para la salud de los mexicanos
- problema de solidaridad internacional

⁴³ Sobre este tema Sergio Aguayo profundiza en el libro *En busca de la seguridad perdida*.

- atenta contra la estabilidad política
- peligro para la solidez de las instituciones
- contamina los procesos económicos, financieros y agrícolas
- lesiona el prestigio de México en el contexto internacional.⁴⁴

El Plan Nacional de Desarrollo mencionaba amenazas externas económicas pero no precisaba ninguna, aunque se podía inferir que se trataba de la deuda externa y quizá de la dependencia alimenticia.⁴⁵

No hay que olvidar que una de las prioridades del gobierno del Presidente Salinas fue la apertura económica, que tuvo como resultado el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, el cual incluye un apartado referente a la seguridad⁴⁶, y posteriormente los levantamientos armados, con motivo del surgimiento de Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que en su momento fue una amenaza grave a la seguridad del Estado mexicano.

En 1988 se anuncia, por primera vez, la creación de un Gabinete de Seguridad Nacional que depende funcional y operativamente de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, recién creada.⁴⁷ Así pues, tanto la Secretaría de Gobernación como la Oficina de la Presidencia habían sido designadas para coordinar las acciones de seguridad nacional. A la falta de claridad que existía entre seguridad

⁴⁴ Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en *En busca de la seguridad perdida*, p: 120.

⁴⁵ Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en *En busca de la seguridad perdida*, p: 122.

⁴⁶ El artículo 2102 del Tratado de Libre Comercio con América del Norte menciona sobre la seguridad nacional, que ningún país podrá ser obligado a difundir información cuya divulgación considere contraria a sus intereses en materia de seguridad. No se le podrá impedir adoptar medidas que considere necesarias en materia de seguridad.

⁴⁷ Aguayo Quezada, Sergio, "Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990", en *En busca de la seguridad perdida*, p: 120.

nacional y seguridad del régimen político o el grupo en el poder, se suma la duplicidad de funciones.

El gabinete sólo incluía a las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República; pero a las reuniones podían asistir los titulares de otras dependencias o entidades relacionadas con el tema a desarrollar. Expertos en el tema indican que lo anterior se contradecía con lo que el discurso oficial ofrecía sobre un concepto integral de seguridad nacional, aunado a la falta de estudios sobre el tema.

El Gral. Ricardo Clemente Vega García, quien actualmente es Secretario de la Defensa Nacional, en 1988 escribió que la seguridad nacional “es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la federación”. En el ámbito interno mediante “acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia.”⁴⁸ Dicha concepción implica los retos reales que enfrenta México como nación y que están plasmados en su Constitución.

La administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), tenía como reto principal la desarticulación –por la vía del diálogo- del EZLN, quien pretendía atentar contra los elementos del Estado mexicano, si no cumplían sus demandas. Para solucionar la situación de los indígenas se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo a manera de eje rector, la

⁴⁸ Aguayo Quezada, Sergio, “Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990”, en *En busca de la seguridad perdida*, p: 128.

justicia para los indígenas, a través de la impartición de justicia, la protección de sus derechos humanos, igualdad jurídica y reconocimiento.

Para garantizar la seguridad nacional de México, en este PND se estableció una estrategia con 6 acciones básicas:

1. Preservar la integridad territorial.
2. Asegurar la vigencia del Estado de derecho y vigilar las fronteras.
3. Actualizar la planeación estratégica del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
4. Coordinar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en sus acciones contra el narcotráfico, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas y terrorismo.
5. Fomentar el aprecio a nuestra historia, cultura, costumbres, valores y principios de identidad.
6. Actualizar el marco legal en materia de inteligencia.⁴⁹

Por lo que respecta a la administración del Presidente Vicente Fox, hay que tomar en cuenta que el país vive espacios de mayor libertad y democracia. Por otro lado vale la pena recordar que para llegar a la presidencia, una de sus banderas fue transformar al CISEN en un órgano de inteligencia al servicio del Estado y no del grupo en el poder, así como dejar de perseguir y espiar a los políticos de oposición.

Se creó la figura de Consejero de Seguridad Nacional, la cual no permaneció. Se tuvo un papel activo en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, bajo los principios de paz mundial y autodeterminación de cada país, que caracterizan a México.

⁴⁹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Existe un Gabinete de Seguridad Nacional⁵⁰, que de acuerdo a la Ley del Gabinete de Seguridad Nacional se encarga de las tareas de análisis, diseño y evaluación de las acciones gubernamentales sobre seguridad nacional. El Gabinete está integrado por los secretarios de: Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, por el Director General del CISEN y el Procurador General de la República. Lo preside el Presidente de la República, o por ausencia el Secretario de Gobernación.

Entre las funciones principales del Gabinete se encuentran, definir y evaluar las políticas de seguridad nacional y definir la estrategia.

El PND de la presente administración toca el punto de la seguridad nacional, el cual se desarrolla a continuación de manera más explícita que los anteriores, por ser el que rige actualmente las acciones de gobierno.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 la seguridad nacional es una constante, se habla de ella como uno de los elementos fundamentales de un Estado democrático para “salvaguardar la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al Estado de derecho.”⁵¹

Establece que la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de

⁵⁰ En el Capítulo II, Marco Jurídico, se profundiza sobre el Gabinete de Seguridad Nacional.

⁵¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.*

las instituciones, llevando a cabo acciones contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas, siempre bajo el marco de la ley, la justicia y el respeto a los derechos y las garantías individuales.

Se definen como verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

Para lograr eficiencia en lo referente a seguridad nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo se establecen objetivos rectores y estrategias:

- independencia y soberanía
- seguridad nacional.

Independencia y soberanía

Se resalta la larga tradición diplomática de México de soberanía y respeto a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, y con base en ello se infiere que actualmente, el Estado mexicano no advierte riesgos a la soberanía como resultado de amenazas externas de tipo tradicional. Sin embargo, sí hay otros riesgos, como el tráfico ilícito de drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el deterioro ambiental, por lo que se propone una defensa más versátil y dinámica por parte de las instituciones responsables y la cooperación con otros países, sobre todo con los que hacen frontera al norte y al sur con México, de esta manera el combate al tráfico ilícito de drogas, personas y armas obtendrá mayores resultados.

Para lograr lo anterior, el objetivo rector es defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacional; y las estrategias son:

- o Medidas preventivas en defensa del interés vital de la nación y su integridad territorial, entendiendo ésta como masa continental, aguas interiores, mar territorial, espacio aéreo, subsuelo y recursos naturales.
- o Desarrollar la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas y su modernización.
- o Coordinación y cooperación interinstitucional para garantizar condiciones de seguridad.
- o Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, respetando los derechos humanos.
- o Mejorar la estructura jurídica de los cuerpos anteriores.
- o Impulsar el desarrollo marítimo nacional.
- o Ampliar y profundizar las relaciones exteriores de México.
- o Hacer valer las decisiones soberanas de México en materia de flujos migratorios y brindar y exigir trato digno a los connacionales que viajan y/o residen en el extranjero.

Seguridad Nacional

La seguridad nacional dejará de ser sinónimo de seguridad del régimen y protección de sus intereses particulares, además de ausencia de un marco normativo, para centrarse en el combate a las verdaderas amenazas. Por otra parte el cambio político y moderno demanda una agenda de seguridad nacional moderna y acorde con los nuevos tiempos y fenómenos de vulnerabilidad, que incluya el deterioro ambiental y los sistemas hidrológicos.

No sólo se reconoce al CISEN como un sistema de información, si no como una institución fundamental en la defensa de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano y soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de derecho. El objetivo rector es diseñar un marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y el orden constitucional, cuyas estrategias son:

- o Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a las situaciones que amenacen la paz, la vigencia y el orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que ponga en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad territorial.
- o Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional.
- o Elaborar una agenda de riesgos.
- o Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre dependencias.

Como se puede observar, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 tiene una visión amplia de lo que debe ser la seguridad nacional en un Estado que pretender ser totalmente democrático.

En lo referente a la política exterior de México de respeto y no intervención, se puede comentar que actualmente no es suficiente con dejarlo a ese nivel, es necesaria una política exterior más activa, que no

bélica. El entorno político internacional reclama una mayor participación de todos los países para lograr la seguridad hemisférica y la seguridad internacional, y México no puede omitir tal situación ni todos los conflictos actuales, así como tampoco puede olvidar que cuenta con regiones estratégicas para el desarrollo nacional, que debe proteger para evitar un posible ataque que finalmente tenga como objetivo último afectar intereses de Estados Unidos, no hay que perder de vista que ese país tiene demasiados intereses de todo tipo en nuestro país.

En cuanto a la concepción de la seguridad nacional, sí es urgente que el gobierno la redefina, pues los estudiosos lo han hecho, pero lo importante es que el gobierno también lo haga, para con base en ello establecer estrategias y acciones, que sean compartidas por ellos y por los distintos actores de la sociedad. Si actualmente se está utilizando la visión amplia, es necesario que dicho uso sea claro.

Cabe mencionar que el PND fue elaborado sólo con base en expectativas y objetivos. Por otro lado, los atentados terroristas del 11 de septiembre en E.U.A. han influido en la visión y acciones de México, así como en la relación entre ambos países. Ante ello, la definición no puede quedar excluida de las actualizaciones convenientes.

La seguridad nacional en México cambió a partir del 11 de septiembre de 2001, sobre todo en la práctica. Anterior a los atentados, había paz y estabilidad en E.U.A. y en su relación con nuestro país. Después de ellos las consecuencias han sido muchas, entre las más importantes se encuentran:

1. E.U.A. vivió una etapa de desempleo y hasta la fecha vive en la incertidumbre de posibles atentados.

2. Las acciones a seguir por parte de ese país fueron insertar al terrorismo y las armas de destrucción masiva como el tema dominante en las relaciones internacionales. Se declaró en guerra contra el terrorismo y reforzó sus fronteras con medidas más estrictas y la política antimigrante.
3. Las consecuencias en México fueron:
 - a. Desaceleración económica, menor empleo para los mexicanos en EU.A. y cierre de su frontera en cualquier momento.
 - b. Dificultad para cruzar la frontera legalmente, y mucho mayor de manera ilegal. Ante ello, aumentan las muertes y los asentamientos en ciudades fronterizas sin empleos y sin servicios suficientes.
 - c. El aumento de la seguridad en E.U.A. evita el tráfico de drogas hacia aquel país, por lo que la mercancía se queda en México y los traficantes buscan nuevos mercados aquí generando violencia.

1.4 REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO

Quizá tanto el concepto tradicional como el ampliacionista tienen el mismo fin, aunque contemplan distintos instrumentos. Ambos buscan la seguridad, la paz y la tranquilidad de la nación, como función principal del Estado: "La seguridad es la condición para ser libres".⁵²

En ambos conceptos el Estado actúa tomando como parámetros los objetivos e intereses nacionales

⁵² Salgado Garza, Enrique, "Concept of national security", University of British Columbia, en *Cuaderno de Educación Continua, Diplomado en Seguridad Nacional en México*, Universidad Iberoamericana, p: 3.

El concepto ha tratado de ser sujeto de transformaciones de acuerdo a los distintos momentos históricos sin lograr llegar a un acuerdo, y ante la falta de tal lo que se ha hecho es analizar las ventajas y riesgos de ampliar o no la definición.

Así pues, Cathryn L. Thorup⁵³ enlista en seis los riesgos básicos asociados a la ampliación de la agenda de seguridad nacional:

1. Respuesta inadecuada. El enfocar los problemas como de seguridad nacional cuando no lo son, implica el riesgo de que se les dé respuestas inapropiadas. Es decir, se puede dar una respuesta militar a un problema que no la requiere, o bien se le puede dar una respuesta estratégica o destinar mayores recursos. Es difícil priorizar recursos, si todo se considera de vital importancia.
2. Usar la definición o la agenda de seguridad de otro país. Cada país tiene su propia definición de acuerdo a sus características, y su propia agenda de acuerdo a sus intereses nacionales. Quizá existan temas en común entre naciones, sin embargo, no es conveniente incorporar todos los temas de otros países. Aunque compartan fronteras.
3. Exceso de significados. Cuando se dan diversos significados al concepto, éste se vuelve inmanejable, se pueden confundir los instrumentos con los objetivos. Es importante evitar la ampliación automática e indiscriminada del concepto.
4. La falta de especificidad. No basta con definir un problema como de seguridad nacional, es necesario definir cuando, cómo y porque deja de serlo.

⁵³ Thorup, Cathryn, "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición" en *En busca de la seguridad perdida*, p: 99.

5. Quien define los términos. Los diferentes grupos y sectores de la población perciben los problemas de acuerdo a sus necesidades, y tratan de influir en la agenda para que ésta se defina convenientemente para ellos.
6. La seguridad de un régimen no es sinónimo de seguridad nacional. No se debe considerar a la seguridad nacional únicamente como la seguridad de la élite en el poder, el gobierno, o el régimen político. La seguridad nacional se refiere a la seguridad del Estado (aparato de gobierno) y de la sociedad civil.⁵⁴

El lógico desarrollo del concepto, desde su surgimiento hasta la actualidad, muestra que su transformación aunque no ha sido formal, si ha sido profunda, ahora incluye cuestiones de desarrollo y hasta de tecnología, cuando en un principio era sólo proteger al Estado de una invasión extranjera y contar con la capacidad militar para lograrlo.

Respecto al concepto, han surgido diversas propuestas acerca de cual debe ser el contenido de éste, una muy completa es la que propone Benjamín Oliva Hernández: "Cuando nos referimos a la seguridad, estamos enfocando los fines esenciales que debe alcanzar el bien común, bienestar general y seguridad integral de una nación, que satisfaga en forma adecuada y oportuna las necesidades básicas, su supervivencia, intereses colectivos, así como la soberanía e independencia de un Estado".⁵⁵

⁵⁴ Fernando Castillo Tapia distingue además los objetivos del Estado o de la nación, de los del gobierno. Los primeros, la supervivencia, la seguridad y el bienestar como aspectos inamovibles. Los segundos, proyecto nacional específico con horizontes establecidos de acuerdo a la duración de la gestión gubernamental.

⁵⁵ Oliva Hernández, Benjamín, "La seguridad nacional en un mundo globalizante" en *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, INAP, México, p: 77.

Otra propuesta de definición amplia es la siguiente: "La situación en la que la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de instituciones del Estado, es decir, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atentan contra la reproducción de la nación y del Estado".⁵⁶ La anterior es una definición amplia, que contempla el papel del Estado moderno.

Por más que se busque unificar el concepto, existen condiciones de hecho en las naciones como la fuerza, el tamaño, la posición geográfica, los recursos, el carácter de la población, entre otros elementos que intervienen en la construcción operativa del concepto. Además como señala Guadalupe González González, el término sigue resultando de difícil manejo, ya que por contener una carga ideológica y práctica, está sujeto a interpretaciones políticas y operativas frente a situaciones históricas particulares, lo que no permite establecer un acuerdo básico acerca de su comprensión teórica.⁵⁷

Si bien es cierto que no existe entre las naciones un acuerdo sobre los conceptos de seguridad nacional e internacional, también lo es que existen elementos nodales de seguridad en los que sí coinciden.

Las críticas a los intentos de reconceptualizar la seguridad nacional se han centrado en que éstas no han desarrollado una teoría alternativa, si bien el incremento de las amenazas más allá de las específicamente

⁵⁶ Piñeyro, José Luis, *La seguridad nacional en México*, P: 21.

⁵⁷ González González, Guadalupe, "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México" en *Las seguridades de México y E.U.A.*, p: 130-165.

militares han representado un acierto, la ampliación de ésta en las construcciones teóricas no ha proporcionado una estructura coherente de la relaciones existentes entre los diversos factores de la seguridad, por lo que las amenazas pueden extenderse casi de manera indefinida.



Fuente: Prof. Jorge Luis Sierra Guzmán, Diplomado de Seguridad Nacional, Universidad Iberoamericana.

Independientemente de si se utiliza el término tradicional o amplio sobre seguridad nacional, es importante tener presentes las funciones del Estado, que son el marco de referencia para la responsabilidad de seguridad. Richard C. Rockwell retoma la idea de Nuechterlein⁵⁸ sobre los cuatro intereses básicos de un Estado-nación (contexto interno y externo):

- a) La defensa frente a las amenazas de violencia física.
- b) El mejoramiento del bienestar económico en relación con otros Estados.
- c) El mantenimiento de un orden mundial en el que pueda sentirse seguro y en el que sus ciudadanos y comercio puedan funcionar pacíficamente incluso fuera de sus fronteras.

⁵⁸ Rockwell, Richard "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación" en Aguayo Quezada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida*, p: 51.

d) La protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos compartan y consideren universalmente válidos.

A partir de esto se puede analizar que, la seguridad nacional garantiza la protección de las condiciones adecuadas para que la nación lleve a cabo las acciones que permiten su existencia.

El Estado proporciona todos los elementos básicos para el desarrollo de la nación, la seguridad nacional se encarga de protegerlos, no puede proveerlos, porque para ello existen otras áreas a las que el Estado delega la responsabilidad.

Conclusión

Hasta el momento el concepto de seguridad nacional muestra algunas ambigüedades y contradicciones.

Lo ideal es que cada gobierno defina lo que se tomará como seguridad nacional, la agenda y la justificación debida, para que los actores de los ámbitos político y académico, sepan cuando y como usarla, y así colaborar todos en una agenda común.

México debe definir cuáles son los problemas externos e internos que podrían amenazar su seguridad nacional, y saber cuál es la realidad para buscar las soluciones adecuadas.

Después de analizar múltiples definiciones del concepto de seguridad nacional, Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González contribuyen al debate con una definición amplia y bien cimentada: "conjunto de

condiciones políticas, económicas, 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".⁵⁹

No debe perderse de vista que el ejercicio de la soberanía –en el marco de las nuevas relaciones internacionales y la globalización- y la autodeterminación de los pueblos es el principal derecho con el que se cuenta y cuando éste se ve amenazado, la seguridad nacional se encuentra en peligro. "El concepto de soberanía puede seguir funcionando como el principal marco de referencia para conceptualizar y manejar las amenazas que provienen de situaciones o agentes externos y que plantean intromisiones en asuntos internos que afectan al proyecto nacional", sin embargo, la seguridad nacional se centra también en "la permanencia y fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas externas, ya sean de origen estructuralmente externo o consecuencia de vulnerabilidades internas."⁶⁰

Definitivamente, se requiere de más estudios y de una ciudadanía más informada e interesada, la desinformación orilla a que la población desconfíe del gobierno y le dé un sentido negativo a temas de seguridad, al grado que algunos la traduzcan en prácticas ilegales del gobierno para beneficiarse políticamente.

⁵⁹ Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en Aguayo Quezada, Sergio en *En busca de la seguridad perdida*, p: 391.

⁶⁰ Herrera-Lasso, Luis y González, Guadalupe, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en Aguayo Quezada, Sergio en *En busca de la seguridad perdida*, p: 391.

Los ciudadanos perciben como principales amenazas a la seguridad nacional, aquellas que atentan contra su integridad física y su patrimonio, es decir la inseguridad pública, y no contemplan las amenazas a la seguridad e integridad de la nación en su conjunto.

Se requiere ampliar la participación de los expertos en el tema e incluir a los sectores académicos a la discusión.

Para definir el concepto de seguridad nacional adecuado para México es fundamental tomar como base los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que principalmente en sus artículos 27, 39, 42 y 119, establecen lo referente al dominio y explotación de los recursos naturales de la nación, el control de las áreas estratégicas, la integridad territorial, la soberanía nacional y la autodeterminación, y la seguridad de la sociedad. Con base en estas aspiraciones se establece la agenda de amenazas que atentan contra las disposiciones constitucionales y se establecen los medios y fines, separando claramente ambos.

En México el término es confuso puesto que no ha terminado de salir del pasado en el que se reprimía a la sociedad para proteger al gobierno, y tampoco ha terminado de entrar al presente que inevitablemente impera desde los atentados terroristas en E.U.A. "El tema de seguridad nacional es difícil de tratar dada la inestabilidad creada en el mundo a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, por el cambio reciente respecto al tipo de amenazas y por las transiciones hacia la democracia que tienen lugar en nuestro continente".⁶¹

⁶¹ Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, p: 81.

José Luis Calderón Arozqueta enuncia otros problemas a los que, por razones políticas y económicas, se ha enfrentado el concepto de seguridad nacional: a) politización, lo que dificulta una perspectiva neutral y objetiva con la cual analizar la seguridad del país, b) alto grado de abstracción y visión estratégica para entender y diferenciar entre los diferentes conceptos relacionados, c) falta de visión nacional e internacional para atender la seguridad nacional en el corto, mediano y largo plazo, y d) desinterés en el tema.⁶²

En el marco de la discusión sobre el concepto, la propuesta de Raúl Ramírez Medrano se centra en la importancia de "Un sistema de seguridad nacional que responda, en esencia, a la necesidad de proteger, defender y salvaguardar al Estado como entidad soberana, y todos y cada uno de sus componentes, como lo son su independencia externa, su supremacía interna, su territorio y patrimonio nacional, su población y unidad nacional, su gobierno republicano y federal, sus instituciones democráticas, sus principios de justicia social, sus intereses fundamentales y su proyecto nacional. Sin estos factores no se daría la cohesión indispensable para proteger los intereses legítimos de la sociedad mexicana".⁶³ Esta definición se remite a la razón de ser del Estado, a su formación y sus objetivos, y es correcto que éstos deben ser observados en la consecución de la seguridad nacional.

Actualmente se requiere que los aparatos de seguridad nacional se anticipen a los escenarios de riesgo para el país, dentro de una

⁶² Calderón Arozqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique, "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México" en *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, INAP, p: 99.

⁶³ Ramírez Medrano, Raúl, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana" en *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, INAP, p: 175.

atmósfera de democracia y pluralidad y en un espacio de ideas y participación social.

Por su parte Ricardo Clemente Vega García indica de manera acertada que independientemente del tipo de visión, el desafío de la definición de seguridad nacional es llegar a un concepto operativo, de otra manera puede extenderse al infinito.⁶⁴ Es importante la realización de cada vez más estudios que aporten no solamente la parte teórica de la seguridad, sino que también faciliten la parte práctica.

Finalmente sea cual fuere la definición del concepto, la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo del Estado.

En el caso de México el concepto tradicional resulta adecuado si se incluye el desarrollo económico, la estabilidad política, las formas democráticas de gobierno, los derechos humanos, la calidad del ambiente y las condiciones de vida de las personas.

⁶⁴ Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, *Seguridad nacional, concepto organización método*, p:1.

CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Este capítulo hace una descripción y análisis de los preceptos legales que en México regulan las actividades encaminadas a preservar la seguridad nacional, así como los tratados internacionales en esta materia que México ha firmado.

El marco jurídico de la seguridad nacional es otro de los grandes temas inconclusos, pues no existe una ley que regule todo lo que podría abarcar la seguridad nacional.

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El marco jurídico de la seguridad nacional en México comienza con la Carta Magna, es decir, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en varios artículos se busca directa o indirectamente el resguardo de la seguridad del país. Al regular los distintos aspectos de la vida nacional, que de manera conjunta procuran el bienestar y la seguridad de sus habitantes.

Basado en el concepto ampliacionista de la seguridad nacional, cabe destacar que, no sólo el artículo 89 en sus fracciones VI y X, en las que se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de disponer de la fuerza pública para mantener la seguridad interna, y tomar decisiones relativas a la política exterior, es el que se debe tomar en cuenta, son muchos más los artículos que hacen referencia a elementos de seguridad nacional.

La Constitución siempre ha sido indudablemente un sustento jurídico para la seguridad del Estado mexicano, en ella permanecen los objetivos nacionales que podemos ubicar de dos tipos:

- A. Objetivos nacionales permanentes
- B. Objetivos nacionales actuales⁶⁵

Principios Constitucionales de Seguridad Nacional

- a) Democracia
- b) Soberanía
- c) Unidad nacional
- d) Integridad del patrimonio nacional
- e) Estado de derecho
- f) Desarrollo
- g) Paz social⁶⁶

Los principios anteriores buscan mantener a salvo los elementos del Estado: territorio, población y gobierno; es por ello que los siete principios también se pueden identificar como objetivos nacionales permanentes del Estado. Los objetivos nacionales permanentes siguen siendo los mismos aunque pase el tiempo, porque son esenciales.

Cada uno de los principios está contenido en distintos artículos de la constitución aunque no se mencionen de manera textual.

⁶⁵ Los objetivos nacionales permanentes, son los que busca el Estado independientemente del momento histórico político que viva. Los objetivos nacionales actuales, son reflejo de las diversas situaciones que vive un país.

⁶⁶ Estos principios básicos de seguridad nacional son los manejados por el CISEN en su página de Internet: www.cisen.gob.mx

Principio	Artículo Constitucional
Soberanía	Art. 27, 39, 40, 41.
Unidad Nacional	Art. 117, 119, 121, 133.
Integridad del patrimonio nacional	Art. 27, 42.
Democracia y Estado de Derecho	Art. 3, 40, 41.
Desarrollo y paz social	Art. 25, 26, 27, 29.

Soberanía

Es indudablemente un objetivo nacional permanente, "es la posibilidad nacional para interactuar con otras naciones en igualdad jurídica desde la visión del derecho internacional;"⁶⁷ así como la capacidad de autodeterminación política, económica, social, jurídica y cultural que más convenga a los intereses de los mexicanos.

Artículo 27. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación".⁶⁸

Este artículo es de los más importantes de la Constitución, puesto que protege uno de los elementos que conforman al Estado, el territorio, tanto en el suelo como en el subsuelo, y es totalmente claro y firme al determinar el derecho exclusivo que tienen los mexicanos sobre su territorio al ser el espacio físico donde se encuentran asentados; y en su contenido, envuelve tres principios de la seguridad nacional: integridad del patrimonio nacional, soberanía y desarrollo.

⁶⁷ Manuel Balcázar Villarreal, "Seguridad Nacional y Constitución Política en México" en *Cuaderno de Educación Continua, Diplomado en Seguridad Nacional en México*, Universidad Iberoamericana, p: 5

⁶⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Es un claro ejemplo de los intereses permanentes del Estado, pues aunque pasen los años y se presenten distintas coyunturas, el territorio nacional será siempre motivo de alerta y protección. Y por ello corresponde a la agenda de temas estratégicos de seguridad nacional en México, y se encuentra en la Constitución debido a que el control sobre los recursos energéticos es un pilar del país.

El control de los recursos energéticos es precisamente lo que ha llevado al debate el tema de la reforma energética en México, pues las propuestas de abrir la industria energética a la inversión privada y extranjera, genera opiniones encontradas, particularmente en los que a extracción de petróleo y generación de energía se refiere.

Artículo 39 "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tienen en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".⁶⁹

El artículo señala como origen de la soberanía nacional: el pueblo; como titular: el gobierno; y como principal beneficiado: de nuevo el pueblo.

Esto es más palpable en los últimos años, la ciudadanía participa y se relaciona más con los gobernantes en aspectos como decidir e inconformarse por la forma de gobierno y sus gobernantes, y también en aspectos como la seguridad pública, que es parte esencial de la seguridad nacional.

⁶⁹ *Ibidem.*

Artículo 40. "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental".⁷⁰

Este artículo es muy importante para la soberanía nacional, pues establece la República como forma de interacción política y legal entre las entidades que forman la federación. El respeto y "la concurrencia de los Estados en la federación garantiza la viabilidad de la nación y fortalece la expresión política del poder nacional."⁷¹

Artículo 41. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".⁷²

Este artículo menciona claramente el instrumento del pueblo para ejercer su soberanía, tanto en los Estados, como en Federación, subordinándose los primeros al segundo.

Unidad Nacional

Es quizá una de las aspiraciones máximas de cualquier país, y a la vez una de las más difíciles de conseguir, puesto que incluye todo un marco

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ Manuel Balcázar Villarreal, *Op. Cit.*, p: 7.

⁷² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

de principios como la pluralidad y la participación ciudadana. En México donde la asimetría económica es tan grande, resulta aún más complicado lograr la verdadera unidad nacional, pues una creciente cantidad de personas en pobreza extrema se siente y se sabe marginada más que incluida al tejido social.

Los artículos constitucionales que llevan inherente el principio de unidad nacional, son los siguientes.

Artículo 117. "Los Estados no pueden, en ningún caso: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras, acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel de sellado, gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, prohibir ni gravar directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera, gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiere inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional."⁷³

Este artículo establece una serie de prohibiciones a las Entidades Federativas, principalmente en materia fiscal con el extranjero, que justamente buscan mantener la unidad nacional, a través de la igualdad jurídica.

⁷³ *Ibidem.*

Procurar la igualdad jurídica de los Estados a pesar de las profundas diferencias entre ellos, privilegia las relaciones intergubernamentales.

Quizá sería conveniente que en algunos aspectos de la vida estatal se diera mayor autonomía a los Estados para tomar decisiones convenientes a sus características y a las de su población. Eso hablaría más de un verdadero federalismo, aunque sería fundamental seguir con el rigor en lo relacionado al tema fiscal y de las relaciones con el extranjero.

Artículo 119. “Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.”⁷⁴

Este artículo resguarda el derecho que tienen los Estados a no sufrir violencia interior o exterior. Es una garantía de seguridad para enfrentar manifestaciones agresivas que no permitan la normalidad de su vida interna.

Artículo 121. “En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos.”⁷⁵

⁷⁴ *Ibidem.*

⁷⁵ *Ibidem.*

Este artículo es muy importante para la esencia del concepto de seguridad nacional, pues dejar ver que la unidad es precisamente que los Estados se reconozcan entre sí, lo que lleva necesariamente a una colaboración entre ellos.

Así podemos observar casos en los que con la colaboración y coordinación de las Entidades Federativas se logran acciones que un solo Estado se hubiera visto limitado para lograr.

Artículo 133. "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."⁷⁶

Este artículo resalta un punto muy importante para la seguridad nacional, establece la supremacía de la Constitución como mecanismo jurídico vital que garantiza la unidad del país, deja claro que el Ejecutivo Federal es el mayor responsable de velar por la seguridad nacional, sin embargo, establece que los Estados contribuyen a ello, al observar la ley y no contravenirla.

Patrimonio Nacional

La propiedad nacional es estratégica para la seguridad nacional, es el espacio donde se desarrolla la población al garantizarle el derecho de

⁷⁶ *Ibidem.*

propiedad. Por otro lado es prioridad para el país garantizar la integridad territorial.

Artículo 27. "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."⁷⁷

Este artículo constituye una garantía jurídica de propiedad para los mexicanos, lo cual es una prioridad para los individuos, y a nivel de país, es uno de los objetivos nacionales principales.

Al decir que el territorio comprendido entre los límites territoriales forma parte de la Nación, concede una idea de integridad territorial como elemento unificador tanto de la población como de cada uno de los estados; es decir, que los estados se sientan parte de una Nación y no consideren que se encuentran aislados.

Artículo 42. "El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores.

⁷⁷ *Ibidem.*

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional".⁷⁸

En este artículo se mencionan claramente los elementos que comprenden el territorio nacional, que son los bienes nacionales que deben protegerse a través de acciones de seguridad nacional.

Por otra parte éstos bienes nacionales son los que los mexicanos tenemos el derecho de administrar para nuestro beneficio.

Democracia y Estado de Derecho

Los conceptos de democracia y Estado de derecho no se pueden entender uno sin el otro, en México, por muchos años las dos estuvieron ausentes, pero casi aterrizando. Ahora se presume que ya los dos son una constante en nuestro país. Lo cierto es que son componentes sin los cuales la estabilidad de la seguridad nacional no estaría garantizada.

En México hemos escogido la democracia como forma de representación política, y es ella precisamente la que evita el surgimiento de problemas no sólo en el ámbito de la seguridad nacional, sino también en otros como el comportamiento mismo de los ciudadanos.

La democracia garantiza la viabilidad de un país a través de la preservación del Estado de derecho. La democracia permite y alienta las garantías individuales para abrir paso al pleno desarrollo nacional sustentado en la legalidad.

⁷⁸ *Ibidem.*

Artículo 3. El criterio que orientará la educación “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

“El criterio que orientará a la educación, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.”.⁷⁹

Este artículo busca que desde la educación existan altos contenidos nacionales que desarrollen el sentido de lo patriótico, marcando conceptos como la solidaridad, la independencia y la justicia. Por otro lado busca terminar con la falta de oportunidades para garantizar el pleno desarrollo de los ciudadanos y el cumplimiento del proyecto nacional.

La democracia va más allá de un régimen político, es un valor, y en ella se funda el mejoramiento del pueblo. No es suficiente que un pueblo tenga elecciones democráticas, si no cuenta con los elementos necesarios para su desarrollo. Es por ello que hay mucha gente que cansada de padecer la pobreza, dicen preferir un régimen autoritario, pero que les asegure su desarrollo y el de sus familias. El problema anterior es muy grave y debe ser un foco rojo para el gobierno.

Artículo 40. “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación”.⁸⁰

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem*

Este artículo es muy importante para la seguridad nacional, pues menciona los principios con los que esta se justifica. Señala la forma de gobierno en México y el sistema de organización política: republicano, federal y democrático. Muestra que el pacto federal es el principal interés de la República.

En lo referente a la democracia, establece que somos los mexicanos quienes decidimos la conformación de nuestro Estado, y apelando a esta facultad hemos optado por una República formada por Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior y unidos en una federación. Lo que quiere decir que ningún gobierno exterior puede intervenir en asuntos interiores, puesto que tiene que respetar la soberanía de la federación en general y a cada uno de los Estados en particular. Una acción contraria a lo establecido en este artículo atenta contra la soberanía.

Artículo 41. "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión".⁸¹

Este artículo es un apoyo al artículo anterior, puesto que reafirma la división de poderes como un mecanismo republicano del ejercicio del poder político, orientado al beneficio de los ciudadanos.

Este artículo dice mucho, pues dos de los tres poderes fueron elegidos por la sociedad y el tercero se encarga de hacer cumplir las disposiciones del pacto social. Tenemos entonces que son los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los que la sociedad confía para hacer valer la soberanía nacional. Es decir, ellos se tienen que

⁸¹ *Ibidem*

encargar de mantener vigente la no interferencia de otras naciones, y tomar medidas cuando este principio básico no sea respetado.

Desarrollo y paz social

El desarrollo y la paz social forman parte de los intereses permanentes del Estado, que se traducen en elevar el nivel y la calidad de vida de la población, proporcionar las condiciones que propicien el reparto equitativo, ordenado y justo de los beneficios económicos y de la riqueza nacional.

En la medida que lo anterior se garantice, se cerrarán las ventanas de vulnerabilidad generadas por la falta de oportunidades, que contemplan las protestas violentas y armadas que ha sido el motor de grupos guerrilleros en México que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Artículo 25. "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales".⁸²

Este artículo es un principio básico para la justicia social, puesto que señala al Estado como rector del desarrollo para fomentar el crecimiento económico, el empleo y la distribución equitativa de los recursos. Y reconoce que los elementos anteriores son los que fortalecen a la nación. Establece una gran responsabilidad para el Estado.

⁸² *Ibidem*

Artículo 26. “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”.⁸³

Este artículo resalta la necesidad de un sistema de planeación democrática de desarrollo como responsabilidad social del Estado. Un sistema que permita tener acceso a satisfactores básicamente económicos de la población. Del presente artículo se desprende el sustento jurídico del Plan Nacional de Desarrollo.

La planeación representa una oportunidad gubernamental para disminuir los riesgos en la agenda nacional y así, orientar los esfuerzos en actividades que respondan a las aspiraciones máximas de los mexicanos como la educación, el bienestar y la seguridad.

Artículo 27. La nación “tiene el derecho de transmitir el dominio de las tierras a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.⁸⁴

Este artículo ya se ha comentado anteriormente, sin embargo, es importante retomarlo, porque busca garantizar la estabilidad y el desarrollo al proporcionar certidumbre sobre la tenencia y garantizar también el reconocimiento del derecho de propiedad.

La propiedad indica desarrollo, estabilidad y certidumbre, este elemento es el que la sociedad realmente reconoce como desarrollo.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibidem*

Incluso la propiedad de la tierra o de un territorio determinado ha sido, a lo largo de la historia, motivos de grandes peleas.

Lograr y conservar la paz social es un objetivo primordial; sin embargo cuando ésta se ve gravemente amenazada interna o externamente el Presidente de la República, puede suspender incluso las garantías individuales de la población para protegerla. Esto está determinado en el artículo 29 de la Constitución: “En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación” .⁸⁵

2.2 LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal describe las funciones que recaen en el Ejecutivo Federal y la forma en que las delega a las distintas Secretarías. En este caso se analizarán dos aspectos de esta ley:

- a) Las facultades del presidente en la materia.
- b) Las funciones de cada una de las Secretarías de Estado relacionadas con la seguridad nacional.

⁸⁵ *Ibidem.*

El hecho de que en México se requiera de un concepto amplio de seguridad nacional, tiene como consecuencia que la mayoría de las secretarías de Estado participen en él y no sólo las de Gobernación, Defensa Nacional y Marina.

En primer lugar, el artículo 21 de la LOAPF faculta al Presidente de la República para crear comisiones con la finalidad de resolver problemas determinados: "El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado".

Así se encuentran por ejemplo, el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el que no solamente se incluyen Secretarías de Estado, sino también las procuradurías federal y estatales, e incluso miembros de la sociedad civil organizada.

Por otro lado, también se puede tomar como ejemplo el Consejo de Seguridad Nacional.

Otro aspecto importante y de relativa ingerencia en el tema de la seguridad nacional es el referente a las Secretarías de Estado y sus atribuciones. Algunas de las secretarías que intervienen en el tema son las siguientes:

Secretaría de Gobernación (Artículo 27)

- Establecer y opera un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.⁸⁶

Lo anterior y el Reglamento Interno de esta Secretaría (artículos del 38 al 42) justifica la existencia del **Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN**, que es el servicio de inteligencia civil y contra inteligencia para la seguridad nacional de México. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica y operativa.

Según su propia página en Internet, su misión es operar un sistema de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa para la toma de decisiones.

A grandes rasgos, se puede mencionar que entre sus atribuciones principales se encuentran las siguientes:

- a) Operar tareas de inteligencia para preservar la integridad, estabilidad, permanencia, estado de derecho y gobernabilidad del Estado mexicano.
- b) Procesar la información que generan sus operaciones.
- c) Realizar estudios políticos, económicos, sociales, y otros, para alertar sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional.
- d) Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos.
- e) Proponer medidas de prevención de riesgos que puedan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática y el estado de derecho.

La doctrina⁸⁷ del CISEN radica en los siguientes principios:

⁸⁶ *Ley Orgánica de la administración Pública Federal*

Democracia
Soberanía
Unidad nacional
Integralidad del patrimonio nacional
Estado de derecho
Desarrollo
Paz social

Las políticas⁸⁸ bajo las que actúa son:

Integralidad
Dinamismo
Legalidad
Legitimidad y supremacía del Estado
Participación democrática
Selectividad

Finalmente la agenda de inteligencia que trabaja incluye los siguientes temas:

Grupos armados
Delincuencia organizada
Seguridad pública
Terrorismo
Transición y reforma del Estado
Movimientos sociales
Entorno internacional

Actualmente el CISEN es uno de los órganos más importantes en México en materia de seguridad nacional, es por ello que sus funciones están comenzando a ser reguladas.

⁸⁷ Conjunto de principios que definen lo que un país considera como factores decisivos para su existencia y desarrollo. www.cisen.gob.mx

⁸⁸ Principios que definen el modo de actuar del Estado. www.cisen.gob.mx

Secretaría de Relaciones Exteriores (Artículo 28)

Las facultades de esta Secretaría giran en torno a dos aspectos:

- La conducción de la política exterior y la diplomacia, y el buen nombre de México en el exterior.
- Conceder a extranjeros autorizaciones para adquirir el dominio de tierras y aguas mexicanas, explotación de recursos naturales o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles

Secretaría de la Defensa Nacional (Artículo 29)

Todas las facultades de esta Secretaría se relacionan con la organización y preparación de los miembros del Ejército, sin embargo hay fracciones que se enfocan a casos de guerra, las cuales indican que a SEDENA corresponde:

- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar.
- Dirigir y asesorar la defensa civil.
- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas.
- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea.
- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.

Secretaría de Marina (Artículo 30)

La SEMAR tiene entre sus principales funciones (relacionadas con la seguridad nacional) las siguientes:

- Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva.
- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada.
- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales.
- Asesorar, militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes.
- Investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal.

Secretaría de Seguridad Pública (Artículo 30 Bis)

- Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
- Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal.
- Preservar la libertad, el orden y la paz públicos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 31)

- Organizar y dirigir los servicios aduanales y de inspección.

Las aduanas son un punto en el que hay que poner especial cuidado, por ser un lugar donde la seguridad nacional puede ser vulnerada al ingresar todo tipo de mercancías.

Secretaría de Desarrollo Social (Artículo 32)

La LOAPF no menciona que la SEDESOL tenga alguna función respecto de la seguridad nacional, sin embargo, en sus fracciones I y VI le otorga la responsabilidad de combatir la pobreza y atender a los sectores sociales más desprotegidos para elevar su nivel de vida, lo cual es importante, en los países subdesarrollados donde la pobreza es el principal problema y del que se derivan otros de mayor dimensión.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Artículo 32 Bis)

- Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales.
- Ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítima terrestre y terrenos ganados al mar.

Los recursos naturales no han recibido la atención que merecen por ser la base del futuro del país y su desarrollo.

Secretaría de Energía (Artículo 33)

- Conducir la política energética del país.⁸⁹
- Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

⁸⁹ La política energética en el país debe ser de largo plazo, como todas las que se tratan de recursos renovables.

- Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazo, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal.
- Regular y en su caso, expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo a materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento.
- Llevar el catastro petrolero.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (Artículo 36)

A esta secretaría también le corresponde, en parte, la responsabilidad de resguardar la seguridad nacional, lo cual hace a través del cumplimiento de las siguientes facultades:

- Otorgar concesiones y permisos previa opinión de la Secretaría de Gobernación, para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos, sistemas y servicios de comunicación inalámbrica por telecomunicaciones y satélites, de servicio público de procesamiento remoto de datos, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de radiodifusión comerciales y culturales; así como vigilar el aspecto técnico del funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones.
- Otorgar concesiones y permisos para establecer y operar servicios aéreos en el territorio nacional, fomentar, regular y vigilar su funcionamiento y operación, así como negociar convenios para la prestación de servicios aéreos internacionales.

- Regular y vigilar la administración de los aeropuertos nacionales, conceder permisos para la construcción de aeropuertos particulares y vigilar su operación.
- Adjuntar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones por agua; así como coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento, salvo los asignados a la Secretaría de Marina.
- Administrar los puertos centralizados y coordinar los de administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios.

La infraestructura anterior debe pensarse como estratégica para el país y su defensa, por lo que cada medio de comunicación debe estar estudiado a fondo con la participación de las secretarías correspondientes.

Debido al concepto ampliacionista del concepto de seguridad nacional intervienen varias secretarías, incluyendo de Desarrollo Social. Lo anterior porque es prioridad del gobierno superar la pobreza como parte de la prevención de otros problemas más graves.

2.3 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

La Ley de Seguridad Nacional es el primer gran paso, es una oportunidad para no detenerse hasta terminar de legislar en la materia.

En la presentación de motivos dice: "Es necesaria una legislación que norme la seguridad nacional, mediante una acción coordinada del poder del Estado en su conjunto, con el propósito de garantizar la defensa de la nación y del Estado como forma de organización política que se ha construido sobre la base de los derechos fundamentales". Es importante mencionar que se considera que con dicha ley se podrá discernir entre la actuación legal e ilegal del Estado.

Por otro lado, reconoce que la actuación del Congreso en materia de seguridad nacional no ha sido activa y se desea revertir este hecho; sin embargo, comprende que su actuación no debe de ninguna manera entorpecer las decisiones del Poder Ejecutivo.

La Ley en cuestión está conformada por seis títulos:

Título Primero (Disposiciones Generales)

- ✓ Es reglamentaria del Artículo 89 Constitucional.
- ✓ Es de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.
- ✓ Su objeto es establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia.
- ✓ Definición de seguridad nacional:

“Conjunto de principios, normas, valores, personas, instancias, y procedimientos, que tienen por objeto inmediato y directo la condición imprescindible de mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la nación, basada en los siguientes principios:

- I. Preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- II. Mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- III. Unidad nacional, cohesión social y protección de la vida y los derechos de los mexicanos;
- IV. Defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior; y
- V. Preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

✓ Amenazas a la seguridad nacional:

- I. Espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, en contra de México o sus intereses vitales, dentro y fuera del territorio nacional.
- II. Interferencia extranjera en los asuntos nacionales.
- III. Violencia contra personas o bienes, para conseguir un objetivo político o influir en decisiones gubernamentales.
- IV. Violencia entre distintos grupos de la sociedad mexicana.
- V. Acciones tendientes a separar una parte del territorio nacional.

- ✓ Reglas de supletoridad.

Título Segundo (Instancias encargadas de la Seguridad Nacional)

- ✓ Gabinete de Seguridad Nacional, sus integrantes,⁹⁰ es una instancia deliberativa cuya finalidad es articular la política en la materia.
- ✓ Centro de Investigación y Seguridad Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al titular de dicha secretaría.

Título Tercero (Inteligencia para la Seguridad Nacional)

- ✓ Información e inteligencia.
- ✓ Intervención de comunicaciones.
- ✓ Acceso a la información en materia de seguridad nacional.

Título Cuarto (Control Legislativo)

- ✓ Las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional, estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo, a través de dos comisiones encargadas.

Título Quinto (Protección de los derechos de las personas)

- ✓ Desempeño de las funciones basado en el respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales.

Título Sexto (Cooperación de las instancias locales y municipales)

⁹⁰Actualmente, el Gabinete de Seguridad Nacional, no contempla a la Secretaría de Relaciones Exteriores; este proyecto de Ley contempla su colaboración en los casos que sean de su competencia.

- ✓ Cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la seguridad nacional.

La Ley tiene puntos positivos: reconoce la naturaleza jurídica del CISEN, expone como principios básicos la democracia y los derechos y libertades ciudadanas.

Puntos negativos: es claro que la Ley arriba descrita, pareciera estar incompleta. El concepto de seguridad nacional es amplio; sin embargo, la visión es restringida en cuanto a las instancias encargadas de garantizarla. Sólo habla del Gabinete de seguridad nacional y del CISEN y realmente no profundiza en nada.

Es un gran paso que exista una iniciativa al respecto, pero sería mejor que se acercara más a la realidad nacional e internacional, así como a las instituciones mexicanas, lo cual reflejaría mayor interés por el tema.

Al respecto, muchas han sido las opiniones y críticas en cuanto a que la ley está plagada de confusiones de términos, omisiones e inconsistencias. Pero todos los expertos han coincidido en que debería incluir una consulta con conocedores teóricos y experimentados, ya que será un pilar del tema en México. Un análisis profundo deberá dejar bastante clara la definición de seguridad nacional, para que no se confunda con otras como seguridad pública.

Se deberá obtener un enfoque global del tema en el que la participación de las Secretarías competentes sea delimitada e integral, así como establecer un conjunto de reglas y principios para la actuación de éstas y que contemplen un mismo objetivo.

2.4 LEY DEL GABINETE DE SEGURIDAD NACIONAL

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la presente administración considera que en el ámbito de la seguridad nacional se requiere -según sus propias palabras- la participación sistemática de las instancias y dependencias de los tres órdenes de gobierno ordenados dentro de un esquema de coordinación de carácter permanente, en el que se favorezca la agilidad y la toma de decisiones.

El ejecutivo federal reconoce la importancia y el efecto directo de la seguridad nacional en la población y en las instituciones mexicanas, y la considera no como un fin del Estado, sino como un medio para lograr el bienestar general de la sociedad.

El Gabinete de Seguridad Nacional fue creado por acuerdo presidencial y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2003, como una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la administración pública federal en materia de seguridad nacional.

En la justificación del Gabinete de Seguridad Nacional encontramos tres palabras claves que el Estado pretende alcanzar: integridad, estabilidad y permanencia, basados en la preservación de la soberanía, la independencia y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, y la preservación de la

democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos. ⁹¹

Al observar la presente concepción de la Seguridad Nacional, es claro que es una visión completa, pues, se apega a los objetivos tradicionales sin dejar fuera los que los tiempos modernos reclaman en lo referente a las cuestiones económicas, sociales y políticas. En la actualidad, la Secretaría de la Defensa Nacional, no es la única que tiene entre sus funciones la preservación de la seguridad nacional, por ello, el esquema de coordinación del Gabinete de Seguridad Nacional está conformado por varias Secretarías.

El Gabinete de Seguridad Nacional se encarga de las tareas de análisis, diseño y evaluación de las acciones gubernamentales sobre seguridad nacional, que comprende la seguridad interior, exterior, pública y jurídica.

Está integrado por:

- 1) El Secretario de Gobernación
- 2) El Secretario de la Defensa Nacional
- 3) El Secretario de Marina
- 4) El Secretario de Seguridad Pública
- 5) El Secretario de Hacienda y Crédito Público
- 6) El Secretario de la Función Pública
- 7) El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, como Secretario Ejecutivo.
- 8) El Procurador General de la República (Miembro permanente)

⁹¹ *Decreto por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional.*

El Artículo 2 indica que el Gabinete está presidido por el Presidente de la República, y en su ausencia, por el Secretario de Gobernación.

Es difícil comprobar la participación real de cada uno de los miembros del Gabinete, pues sus decisiones y acuerdos no son conocidos por la población, incluso pareciera ser que no todas las Secretarías mencionadas tienen una ingerencia directa en los temas de la agenda de seguridad nacional. Probablemente algunos de los secretarios sólo se limitan a tomar conocimientos de los planes.

Según el artículo 3, las funciones del Gabinete son:

- I. Aprobar el proyecto del Programa de Seguridad Nacional;
- II. Definir y evaluar la política del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional;
- III. Aprobar las agendas temáticas anual y mensual en materia de seguridad nacional;
- IV. Promover la consolidación de los principios doctrinarios de la seguridad nacional;
- V. Participar en la coordinación de acciones entre las dependencias de la Administración Pública Federal y crear los grupos de trabajo especializados, cuando sea necesario;
- VI. Conocer y evaluar aquellos eventos en fase de riesgo que puedan evolucionar y llegar a convertirse en amenazas a la seguridad nacional, determinando en tiempo y forma las medidas y acciones procedentes para su prevención y desactivación;
- VII. Definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional, e impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con dichos gobiernos;

- VIII. Impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con los gobiernos e instituciones extranjeras;
- IX. Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de la política, estrategia y acciones de seguridad nacional;
- X. Aprobar las normas para su funcionamiento interno.

En cuanto a las reuniones, la Ley establece que serán por convocatoria directa de su Presidente, o por conducto del Secretario de Gobernación, y serán de carácter reservado. Así mismo se indica que se podrán constituir Comités Interinstitucionales para dar atención especializada a asuntos que por su importancia, así lo requieran, dichos comités tendrán que elaborar informes, estudios y proyectos.

Es de especial relevancia, que la Secretaría de Relaciones Exteriores no forma parte del Gabinete, pues es la principal encargada de mantener la política exterior del país y que éste se encuentre en una buena posición en el conjunto de las naciones.

Incluso tendría un papel más relevante que otras de las secretarías que sí están en el Gabinete, y más aún si en los considerandos se menciona como una de las principales justificaciones la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio. Recordemos que la defensa del territorio no sólo se apega a aspectos estrictamente bélicos o militares, sino también diplomáticos, del mismo modo la soberanía nacional se protege mediante una acertada diplomacia.

Por otro lado, el Gabinete también busca la defensa de los intereses vitales de la nación respecto del exterior. Como se puede observar la

seguridad nacional y la permanencia de los intereses legítimos de la nación, están estrechamente ligados a la política exterior del país. Es por ello que la Secretaría de Relaciones Exteriores juega un papel fundamental en el tema de la seguridad nacional y por ende, en cualquier órgano que se conforme con la misma finalidad.

Además las funciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores no están peleadas con las funciones del resto de las Secretarías, por el contrario, la coordinación entre ellas brindará más y mejores resultados para la población de México y sus objetivos nacionales permanentes.

2.5 LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Fue publicada en el diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002, y tiene como finalidad, según su propio texto, proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Probablemente sea poco clara en algunos aspectos, sin embargo, constituye un avance importante en materia de comunicación con la sociedad, y busca cumplir con la agenda de buen gobierno, en lo referente a la rendición de cuentas de la gestión pública, para impulsar la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental. Además otorga responsabilidad legal a los servidores públicos para compartir la información que generan.

La justificación de la Ley es:

- ✓ Combatir la corrupción
- ✓ Vigilancia por parte de la sociedad
- ✓ Fomentar la democracia
- ✓ Transitar de un sistema cerrado a un sistema abierto.

La Ley pretende que la sociedad se entere de lo que se hace al interior del gobierno, y sobre todo cómo se hace, sustentado en los derechos constitucionales de libertad.

Pero aún cuando existe la transparencia y el acceso a la información, hay todavía partes del gobierno y de la información que éste genera, que no es conveniente difundir, es por ello que la Ley prevé reservas en lo relativo a la información de seguridad nacional.

Primeramente, para efectos de la Ley, define a la seguridad nacional como “las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional”.

En su Capítulo III, sobre información reservada y confidencial, indica que podrá ser clasificada en ese rubro la información que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. Dicha información puede mantenerse como reservada hasta por 12 años. Puede dejar de ser reservada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o transcurra el periodo de reserva.

Si bien no es nuevo que exista información restringida a la población, ahora ya existe un fundamento legal para ello, del cual las

dependencias y entidades pueden echar mano. Aunque es conveniente que lo que la Ley define como seguridad nacional sea congruente con lo que establece el gobierno en turno. Respecto a esto, Ana María Salazar explica que de la percepción que gobierno y sociedad tengan sobre la seguridad nacional, depende la aceptación, rechazo o indiferencia de la última hacia las acciones para proteger sus intereses. Por lo que es importante tener especial cuidado en la información que se reserva y la que se difunde, todo con el fin de obtener el apoyo de la sociedad. "Mientras más alejada esté la agenda de seguridad nacional de las percepciones del ciudadano, de lo que siente como una amenaza a la seguridad del país, más difícil se vuelve para el gobierno justificar no solamente sus acciones, sino mantener los secretos en la caja negra".⁹²

La parte de seguridad nacional de la Ley, es lo que más ha provocado la atención de la sociedad y sobre todo de los medios de comunicación, porque se espera que salgan a la luz pública diversos hechos del pasado, información que antes estaba por completo vedada.

El Estado democrático debe actuar con transparencia e informar a la sociedad, pero también crear una estrategia de seguridad nacional que proteja esa información.

⁹² Salazar, Ana María, *Las guerras que vienen*, p: 128.

2.6 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006⁹³

El Plan Nacional de Desarrollo, sustentado en el artículo 26 constitucional,⁹⁴ es el eje sobre el cual giran las acciones del gobierno y al cual se procura dar cumplimiento en los seis años cada administración. El PND 2001-2006 del Presidente Vicente Fox no podía dejar fuera lo referente a la seguridad nacional.

Los objetivos y estrategias que conforman este Plan se dividen en tres áreas:

- ⇒ Desarrollo social y humano
- ⇒ Crecimiento con calidad
- ⇒ Orden y respeto

La seguridad nacional pertenece al área de Orden y respeto, dentro de la cual hay tres puntos que, se puede considerar, buscan coadyuvar a la seguridad nacional.

Independencia y soberanía	
Objetivo rector:	Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
Estrategias:	a) Preservar la soberanía del territorio nacional b) Desarrollar la capacidad de respuesta de las fuerzas armadas c) Mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional d) Modernizar la estructura y procedimientos de las fuerzas armadas.

⁹³ En el Capítulo I "Aproximación conceptual a la seguridad nacional" se profundizó sobre el PND de la actual administración.

⁹⁴ "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la Nación."

	<p>e) Impulsar el desarrollo marítimo</p> <p>f) Ampliar, profundizar e institucionalizar las relaciones exteriores de México, promoviendo sus objetivos e intereses nacionales</p> <p>g) Hacer valer las decisiones soberanas de México</p>
--	---

Seguridad nacional	
Objetivo rector:	Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
Estrategias:	<p>a) Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia</p> <p>b) Desarrollar una doctrina que guíe la identificación de los riesgos a la seguridad nacional y brinde protección</p> <p>c) Elaborar una agenda de riesgos</p> <p>d) Diseñar un marco jurídico e institucional</p> <p>e) Anticipar los riesgos a la seguridad nacional</p>

Seguridad pública	
Objetivo rector:	Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
Estrategias:	<p>a) Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana</p> <p>b) Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública</p> <p>c) Combatir la corrupción</p> <p>d) Reestructurar integralmente el sistema penitenciario</p> <p>e) Promover la participación y organización ciudadana en la prevención del delito.</p>

Finalmente de los puntos rectores del PND se desprenden los Programas Nacionales, elaborados por las Secretarías de Estado para cumplir con ciertos objetivos. Así tenemos por ejemplo, el Programa Nacional contra las Drogas de la Secretaría de Seguridad Pública.

Conclusión

El marco jurídico es la base que legaliza las acciones para preservar la seguridad nacional. Resulta de vital importancia que se termine de legislar en esta materia, para que los órganos del Estado cuenten con las herramientas necesarias y no actuar fuera del marco de la ley. Debido a que la legislación actual es insuficiente, se requiere de un marco jurídico más amplio y que permita que las autoridades actúen eficiente y coordinadamente.

Con un concepto y agenda adecuados, se puede facultar a las instancias relacionadas, con la finalidad de que no haya contradicción, duplicidad, ni entorpecimiento de funciones, es decir, que haya coordinación a nivel federal, estatal y municipal por parte de los tres Poderes de la Unión. La coordinación ciertamente es muy difícil y para lograrla es de vital importancia un marco jurídico.

México requiere un marco jurídico que regule la definición amplia de la seguridad nacional, con el paso del tiempo las amenazas a la seguridad serán mayores y más diversas, por lo tanto hay que prevenir poniendo al país al día en lo que a legislación se refiere, con un marco jurídico que permita la interrelación y coordinación de las instancias del nivel federal, estatal y municipal, facilitando su tarea administrativa y operativa.

CAPÍTULO III AGENDA DE SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

En este capítulo se verán los temas que forman parte de la agenda de seguridad nacional.⁹⁵ Hablar de la agenda implica una discusión, pues los encargados de definirla son el Secretario de Gobernación y el Presidente de la República, por ende si se toma como referencia la agenda de inteligencia del CISEN, sería la siguiente:

- Grupos Armados
- Delincuencia Organizada
- Seguridad Pública
- Terrorismo
- Transición y Reforma del Estado
- Movimientos Sociales
- Entorno Internacional

Por otro lado, actualmente hay otros temas cuyas implicaciones ya se consideran de seguridad nacional, como son el agua o el petróleo, o incluso la pobreza, aunque no estén contempladas en la agenda del CISEN. Además parecería lógico que se incluyeran al Gabinete de Seguridad Nacional aquellas instancias cuyas funciones forman parte de la agenda de seguridad nacional, lo cual no sucede, por ejemplo el entorno internacional es un tema de la agenda y la Secretaría de Relaciones Exteriores no forma parte del Gabinete.

Por lo anterior, para efectos de este capítulo, no se seguirá únicamente la agenda del CISEN, sino que se abordarán otros temas que se

⁹⁵ Una agenda de inteligencia para la seguridad nacional es una relación de asuntos sobre los que se investiga, procesa y difunde información. www.cisen.gob.mx

contemplan como candidatos a ser incluidos como problemas para la seguridad de la nación, tanto por la situación en México, como en el extranjero.

Problemas para la seguridad nacional	Instancias responsables
Pobreza	SEDESOL
Grupos armados	SEDENA, SEGOB, SSP
Delincuencia organizada – Narcotráfico	PGR (AFI), SSP, SEDENA
Seguridad pública	SSP
Terrorismo	SSP
Política de relaciones exteriores – Relación con E.U.A. – Relación con Latinoamérica	SRE
Deuda externa	SHCP
Migración	SEGOB
Medio ambiente y recursos naturales – Agua – Petróleo – Aire – Desechos peligrosos – Deterioro ecológico y recursos forestales	SEMARNAT, SENER, PEMEX, MARINA
Potenciales problemas para la seguridad nacional	Instancias responsables
Corrupción	SFP, SSP
Ingovernabilidad y fortaleza de las instituciones	SEGOB
Salud pública	SS
Conflictos religiosos	SEGOB
Conflictos étnicos	SEGOB
Demografía	SEDESOL, SEGOB
Otros temas relacionados con la seguridad nacional	
Democracia	
Participación ciudadana	
Derechos humanos	

3.1 LA POBREZA, FACTOR DE RIESGO PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Se considera pobreza a la incapacidad económica de satisfacer necesidades básicas, que es la penuria de recursos materiales para llevar una vida humana de dignidad elemental.⁹⁶

La pobreza es un problema multidimensional. Ana María Salazar explica que no sólo se trata de la falta de ingreso adecuado para satisfacer ciertas necesidades básicas, sino también de la carencia de educación, alimentación, vivienda, salud, injusticia, y la imposibilidad de acceder a la toma de decisiones y oportunidades.

Las personas que viven en pobreza son un sector vulnerable de la población, vulnerables a morir por enfermedades no serias o de hambre, a delinquir, a no estudiar, a la discriminación, la falta de oportunidades, etc.

La pobreza sí puede llegar a ser un detonador de conflicto e inestabilidad, pero aunado a otras situaciones como la injusticia y la desigualdad, principalmente, así como al narcotráfico o la falta de recursos naturales; sin embargo, no necesariamente la pobreza es la que produce revoluciones, pues estas son generadas más bien por la desigualdad.

La vinculación de la pobreza con la seguridad nacional no radica sencillamente en que la falta de dinero derive en delinquir, como una salida fácil a la pobreza. Va más allá de ello, se trata de las condiciones en las que vive uno de los elementos fundamentales del Estado que es su población. Si la seguridad nacional es la preservación del Estado y sus

⁹⁶ Borja, Rodrigo, *Op. Cit.*, p. 785.

elementos, la población como uno de ellos debe vivir en condiciones dignas, sobre todo por las consecuencias físicas y psicológicas negativas que resultan de ella.

“Equilibrar las diferencias sociales para brindarle a todos los mexicanos los mínimos recursos para una vida digna, es una cuestión de seguridad nacional simplemente porque es indispensable limitar el deterioro social que lleva a varias formas de ruptura del sentido de convivencia y de su marco legal”.⁹⁷ Un Estado fuerte es un Estado que se encuentra unido y se siente identificado con un país que le brinda las oportunidades necesarias para vivir bien, de lo contrario la población no se ve como parte del Estado ni a favor de él.

La pobreza es un tema que requiere de un cuidado especial, pues aunada a otras condiciones negativas puede convertirse en un problema de seguridad nacional.

Actualmente los levantamientos armados en México no son una amenaza por su capacidad de fuego, lo son más bien por que representan ingobernabilidad y desigualdad, que son los principales puntos a vencer de un gobierno democrático, así como la incapacidad del gobierno para brindar satisfactores básicos y oportunidades.

Por otro lado, la desigualdad y el incremento de la brecha entre ricos y pobres repercute también en el aumento de migraciones y de la ingobernabilidad, lo que a su vez atenta contra los países receptores, aunque cuenten con mayor poder económico y político.

⁹⁷ Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, prólogo.

Muchas veces la carencia rezaga a la población hacia sectores marginados o delincuenciales, lo que trae como consecuencia un cambio de vida negativo aún mayor.

Las condiciones económicas nacionales facilitan que la población de clase media descienda fácilmente a clase baja; y la de clase baja no pueda superarla.

Como se puede observar la pobreza es el mayor problema que México enfrenta y que aunado a otros factores puede significar una amenaza a la seguridad nacional.

La agenda de seguridad nacional de México contiene varios temas importantes; sin embargo, la pobreza es un tema fundamental para la sobrevivencia y coexistencia de la población.

A continuación se presentan algunos datos que ejemplifican las condiciones de marginación de los estados más pobres del país.

Viviendas con disponibilidad de servicios (cinco estados en peores condiciones)

AGUA		DRENAJE		ELECTRICIDAD	
Guerrero	60.9	Oaxaca	42.3	Oaxaca	87.7
Oaxaca	66.4	Guerrero	46.8	Chiapas	88.4
Veracruz	66.7	Chiapas	57.5	San Luis Potosí	88.8
Chiapas	69.3	Yucatán	58.2	Veracruz	89.6
Tabasco	69.9	San Luis Potosí	61.2	Guerrero	89.9

En lo referente a la educación (cinco Estados con menores niveles de educación)

SÓLO SUPERIOR		SÓLO MEDIA SUPERIOR		SÓLO SECUNDARIA COMPLETA	
Chiapas	5.9	Oaxaca	9.9	Chiapas	11.7
Oaxaca	6.1	Chiapas	10.3	Oaxaca	13.2
Guanajuato	6.7	Zacatecas	10.7	Guerrero	13.7
Zacatecas, Michoacán e Hidalgo	7.6	Guanajuato	11.7	Veracruz	15.0
Guerrero	8.2	Michoacán	12.1	Sinaloa	15.3

Fuente: INEGI

Si aunado a ello son indígenas, se vuelven aún más vulnerables, la histórica falta de atención institucional los ha hecho blanco de marginación, desigualdad, discriminación y carencia de oportunidades. No han sido integrados a la dinámica social, política y económica nacional.

Los levantamientos armados de los indígenas son un claro ejemplo de cómo la pobreza sumada a la discriminación y desigualdad son un factor potencial que atenta contra la seguridad nacional.

La importancia del papel que el bienestar desempeña en la cohesión y la integración social y estabilidad política, se traduce en la búsqueda del mismo a través de la política social que lleva cabo el gobierno, la cual pretende niveles de vida aceptables para la población.

Podemos entender la política social como las medidas públicas conducidas por el gobierno, dirigidas a atender y extender el bienestar de la población, se pueden agrupar según la cantidad y tipo de población que atienden, en universales y específicas.⁹⁸

⁹⁸ Gordon Rappoport, Sara, "Política social y seguridad nacional" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 360.

La importancia de luchar contra la pobreza es reconocida por el gobierno, porque genera falta de oportunidades, de educación y en general la ausencia de una vida digna, lo que a largo plazo debilita el desarrollo de un país. Dicha debilidad más la inconformidad se traduce en desorden público, ingobernabilidad, ausencia del Estado de derecho y languidez de las instituciones. Sobre lo anterior Sara Gordon explica que en la medida en que la política social crea condiciones de bienestar entre la población, ésta se halla mejor preparada para contribuir a los fines nacionales y participar en ellos. Es por eso que la política social forma parte de las tareas de protección del Estado, no sólo por mantener la estabilidad política y evitar levantamientos, sino por los objetivos de desarrollo nacional. Además la seguridad nacional tiene entre sus fines incluir a la mayoría de la población en los beneficios del crecimiento a fin de favorecer el acuerdo dentro de los marcos institucionales establecidos.⁹⁹

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se considera que la pobreza no sólo es causa de sufrimiento para quienes la padecen, sino que es motivo de agravio para la sociedad en su conjunto por la falta de distribución de oportunidades entre los individuos. Y entre ellos, indica que son los indígenas quienes necesitan atención especial dentro de las políticas sociales porque viven en condiciones de marginación muy notables.

A cuatro años de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, un estudio publicado en la página de Internet de la Secretaría de Desarrollo Social llamado "Medición de la pobreza 2002-2004" realizado el 14 de junio por el Comité Técnico para la medición de la pobreza en México, destaca que aunque derivado de la política social la pobreza

⁹⁹ *Ibidem.*, p: 359.

se ha reducido, aún es elevada, como se puede observar en el siguiente cuadro.

Pobreza 2002-2004

PERSONAS QUE VIEN ALGÚN TIPO DE POBREZA						
	Porcentajes			Cifras Absolutas		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Nacional						
Alimentaria	24.2	20.3	17.3	23,665,635	20,575,000	18,034,166
Capacidades	31.9	27.4	24.6	31,126,655	27,826,848	25,653,956
Patrimonio	53.7	50.6	47.0	52,479,846	51,245,191	48,971,350
Rural						
Alimentaria	42.4	34.8	27.6	16,187,498	13,364,511	10,939,687
Capacidades	50.0	43.9	35.7	19,087,960	16,876,498	14,171,346
Patrimonio	69.3	65.4	56.9	26,462,352	25,149,744	22,555,121
Urbano						
Alimentaria	12.6	11.4	11.0	7,478,137	7,210,489	7,094,479
Capacidades	20.2	17.4	17.8	12,038,695	10,950,350	11,482,610
Patrimonio	43.8	41.5	41.0	26,017,494	26,195,447	26,416,229

Fuente: SEDESOL.

Las cifras destacan que a nivel nacional, la pobreza se ha reducido aproximadamente 7% en términos generales (alimentación, capacidades y patrimonio); sin embargo, al separar los datos en población urbana y rural, se observa un punto muy interesante: la población rural ha registrado una mayor disminución de la pobreza de un 13 a un 15%; sin embargo la cantidad de pobres sigue siendo mayor. Mientras que en el medio urbano aunque la pobreza sólo se ha reducido entre 1 y 3%, son mucho menos pobres.

De lo anterior se infiere que los programas de atención a grupos vulnerables han dado resultado, no obstante, son insuficientes puesto

que –según cifras del mismo estudio- casi 50 millones de habitantes viven en pobreza.

Las zonas rurales son las que requieren mayor atención, ya que el 60% de la pobreza se concentra ahí, sobre todo en lo que a alimentación se refiere.

Por lo anterior México al igual que otros países de América declaró en la Cuarta Cumbre de las Américas de Mar del Plata, realizada en noviembre de 2005, a la pobreza como el problema número uno que evita el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Entre los principales acuerdos a los que se llegó se encuentran los siguientes:

1. La pobreza es un fenómeno que está presente en todos los países del Hemisferio, la pobreza extrema afecta a millones de personas.
2. Compromiso de combatir la pobreza, la desigualdad, el hambre y la exclusión social para elevar las condiciones de vida de los pueblos y reforzar la gobernabilidad democrática.
3. Impulsar el bienestar social, la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico y el aumento de los niveles de vida del hemisferio.
4. Reducir en un 50% la proporción de personas que viven en pobreza extrema para el año 2015.
5. Compromiso de respetar los derechos de los pueblos indígenas, indispensables para su bienestar y desarrollo integral y para su plena participación en la realidad nacional, crear las condiciones necesarias para facilitar su acceso al trabajo decente y a condiciones de vida que permitan superar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social.

Son sólo algunos de los puntos de lo que fue llamada la “Declaración contra el hambre y la pobreza,” que demuestra que la pobreza no es un problema exclusivo de México.

Lo anterior se relaciona con los Objetivos del Milenio de la ONU para el 2015, cuyo primer punto es precisamente erradicar la pobreza extrema y el hambre.

3.2 GRUPOS ARMADOS COMO AMENAZA A LA SEGURIDAD NACIONAL

Para efectos del siguiente análisis se retomará la idea de Norberto Bobbio, en su *Diccionario de Política*, quien explica el movimiento social como el proceso de activación de las masas que indica una actividad de incitamiento a la acción impuesta desde el gobierno.

Rodrigo Borja aporta dos conceptos importantes a esta tesis, el de guerrilla urbana y el de guerrilla rural; el primero, lo define como la lucha clandestina y el conjunto de actividades subversivas que un grupo insurgente realiza en las ciudades para perturbar el funcionamiento del estado o llamar la atención pública hacia una causa política. Por otro lado define a la guerrilla rural como la técnica de lucha irregular de pequeños grupos armados contra ejércitos convencionales que se propone desgastarlos militarmente y dar inicio a un proceso general de insurrección capaz de conducir a la toma revolucionaria del poder, su escenario es el campo, la selva o la montaña.¹⁰⁰

Los movimientos armados fueron el centro de atención del escenario político de los años 60 y 70, se trataba de organizaciones armadas

¹⁰⁰ Borja, Rodrigo, *Op. Cit.*, p: 511 y 512.

integradas principalmente por estudiantes, maestros rurales y campesinos, que se lanzaron a la lucha bajo la influencia de la experiencia cubana, la ideología socialista y la indignación por la desigualdad, la cerrazón y represión del gobierno de la época. Poco a poco se desapareció a cada uno de los grupos, algunas de las personas que sobrevivieron son las que actualmente han formado de nuevo grupos subversivos en algunos de los estados de la República. Dichos grupos son subestimados por no ser muy activos, sin embargo además de formar parte del mosaico político de México, debe prestárseles mayor atención porque podrían evolucionar y convertirse en protagonistas más predominantes.

La historia no comienza con la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), entre 1963 y 1982 se dieron la mayoría de los levantamientos armados en México, obteniendo del gobierno siempre respuestas represivas. Guerrero fue el primero y principal estado con presencia de grupos insurgentes. Casi todos los miembros de los grandes grupos armados y las pequeñas células fueron aniquilados por el Ejército mexicano,¹⁰¹ puesto que en ese momento los levantamientos armados eran considerados una amenaza real a la permanencia del grupo en el poder y por ende a la seguridad nacional.

A diferencia del apoyo que el EZLN recibió a nivel nacional e internacional, y donde se levantaron en armas familias enteras, los grupos armados de los sexenios anteriores eran repudiados por la población en general, nadie se identificaba con sus causas, muchas veces se integraban a los levantamientos sin conocimiento de su familia. Por lo anterior, la única forma de obtener recursos era mediante secuestros y robos bancarios. Los miembros de los grupos disidentes eran

¹⁰¹ Para profundizar sobre el tema ver Sierra Guzmán, Jorge Luis, *El enemigo interno*, México, 2003.

identificados por la población como delincuentes y el gobierno contribuía a difundir esa imagen.

La disidencia en el campo era resultado de la desigualdad en el reparto agrario, la pobreza extrema por un lado y el acaparamiento de tierras por el otro. Debido a la desatención por parte de las autoridades, los campesinos se levantaron con sus armas convencionales multiplicándose en zonas rurales de Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Guerrero, Oaxaca y Chiapas, se experimentó una lucha cruenta entre las tropas del Ejército y las columnas guerrilleras, prevalecieron las emboscadas, masacres, persecuciones, torturas y asesinatos, hasta terminar con la guerrilla.

En las ciudades los levantamientos armados fueron diferentes, aunque eran clandestinos y con poca base social, estaban más organizados, en algunos casos, los miembros habían recibido entrenamiento militar en países del bloque socialista y muchos otros era estudiantes, más de 30 organizaciones surgieron en el D.F., Monterrey y Guadalajara, así como Veracruz, Hidalgo, Guerrero, Guanajuato y Michoacán.¹⁰²A pesar de varios años de operación de la guerrilla, el gobierno seguía negando su existencia. Cada vez los grupos se radicalizaban más y la respuesta del gobierno era más violenta, hasta llegar a los hechos de 1968, en los que se utilizó toda la fuerza del Estado. En los años siguientes se utilizó la misma mecánica, aniquilar a todos los miembros de los grupos armados y a los sobrevivientes desaparecerlos o exhibirlos en la prensa como delincuentes y encarcelarlos.

¹⁰² Sierra Guzmán, Jorge Luis, *El enemigo interno*, p: 71 y 74.

Actualmente se calcula que hay entre 15 y 81 grupos armados en el país,¹⁰³ sin embargo son tres los más conocidos el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el Ejército Popular Revolucionario (EPR) y el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI). Los levantamientos armados han dejado de ser un problema inmediato, pero sí son un problema latente. Existen grupos armados, por momentos inactivos, pero ahí están y representan la inconformidad de un sector de la población.

El EPR surgió el 28 de junio de 1996 (pero sus orígenes son de los años 70 bajo el nombre de la Unión del Pueblo que se dedicada a estallar petardos en contra de la burguesía), en el marco del acto conmemorativo el primer aniversario de la matanza de Aguas Blancas en Guerrero y bajo la justificación de la violencia que ya había generado el EZLN. Apareció reivindicando la lucha armada para derrocar al gobierno y reconstruir el socialismo. La mayoría de los actores políticos no le dieron la menor importancia. Dos meses después en vísperas del segundo Informe de Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, atacaron a fuerzas militares y policíacas en Oaxaca, Guerrero, Estado de México y Puebla, con la finalidad de mostrar su capacidad organizativa y de combate, y que no dialogan ni negocian con el enemigo, que son una "guerrilla dura".¹⁰⁴

Después de su ataque, fueron acosados gubernamental y políticamente y varios de sus principales dirigentes fueron capturados.

En junio de 1998 surgió el ERPI a raíz del enfrentamiento del ejército mexicano y un grupo de civiles armados en el estado de Guerrero, después se supo que se trataba de una escisión del EPR, pero con

¹⁰³ Salazar, Ana maría, *Seguridad Nacional Hoy*, p: 226.

¹⁰⁴ Hiraes Morán, Gustavo, *Grupos radicales en el México de hoy*, p: 11.

algunas variantes ideológicas: están en contra del gobierno de la burguesía, defienden los intereses del pueblo pobre y explotado y no confían en la vía electoral.¹⁰⁵

Aunque es una parte de la base que se separó el EPR, su forma de actuar es más activa y con mayores resultados, dicen estar preparados para cuando el pueblo se levante masivamente en armas.

Tanto el EPR como el ERPI, no están aliados con ningún partido político puesto que ellos mismos se consideran también organizaciones políticas revolucionarias.

Los movimientos actuales sociales no son como en el pasado, ni tienen el mismo impacto, sin embargo, están dadas las condiciones para que sigan existiendo: agudización de las condiciones de pobreza y explotación de las mayorías, notable pérdida de legitimidad de los grupos gobernantes y crisis económicas y políticas. "Un movimiento armado triunfa cuando se encuentra ante la abolición o suspensión del marco legal democrático, el recrudecimiento de la represión y la crisis de legitimidad, lo que da paso, en los sectores más combativos de la sociedad, al surgimiento de la convicción de la necesidad de un cambio radical, la certeza de que es posible y necesaria una salida revolucionaria a la situación de opresión".¹⁰⁶

En su mayoría los grupos armados en México, han sido el resultado de la desigualdad social y motivados por la ideología buscan un cambio. Hasta el momento no se ha comprobado que tengan vínculos con el narcotráfico, ni con grupos terroristas extranjeros, de lo contrario serían realmente peligrosos. Algunos tienen vínculos con partidos políticos de

¹⁰⁵ *Ibidem.*, p: 11.

¹⁰⁶ *Ibidem.*, p: 2.

oposición, lo cual les otorga un poco más de fuerza y presencia. Una característica más es que ha habido acercamientos de diálogo entre estos grupos y el gobierno, logrando incluso la disidencia de algunos de los miembros armados.

El que la razón de ser de dichos grupos no sea dañar a la sociedad sino ser escuchados, así como que México se considere un país democrático, ha contribuido, actualmente, a no utilizar toda la fuerza del Estado para combatir a los grupos guerrilleros; sino por el contrario, a implementar programas específicos de mejoramiento de vida de dichos sectores de la sociedad. Las fuerzas armadas en México efectivamente tienen la capacidad para desaparecerlos; sin embargo el objetivo es que se diluyan en el marco de los derechos humanos y el progreso social.

Ana María Salazar realiza una especie de perfil de los grupos armados en México, que se resume en los siguientes puntos:

- Se calcula que existen entre 15 y 81 grupos armados clandestinos en el país.
- Se les ha detectado principalmente en Guerrero, Oaxaca, Michoacán, Puebla, Jalisco, Sinaloa, Veracruz, Tamaulipas, Campeche, Quintana Roo y el D.F.
- No están ligados al narcotráfico, su naturaleza es política y manifiestan su descontento social.
- Tienen diferente tamaño, capacidad operativa y rango de acción.
- Sus intereses y perfiles ideológicos abarcan desde la defensa de la tierra hasta la desestabilización del gobierno para cambiar el sistema político que rige al país. ¹⁰⁷

¹⁰⁷ Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, p: 226.

Actualmente existen células de movimientos armados, pero no constituyen una amenaza real para la permanencia del Estado, es por ello que las acciones con las que se pretende desaparecerlas son de inclusión al desarrollo social.

En general los levantamientos armados son una amenaza para la seguridad nacional. Los elementos con los que se cuenta indican que los existentes actualmente en México no son una amenaza inmediata, por su poca capacidad de fuego, su dispersión política, su concentración en lugares aislados y serranos y la presión a la que las fuerzas de seguridad los tienen sometidos, pero ello no quiere decir que no puedan llegar a ser una verdadera amenaza en el futuro.

Especial atención merecen los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, desde el punto de vista económico y social se distinguen por ostentar los peores indicadores de desarrollo, como: alto analfabetismo, marginación, enfermedades del subdesarrollo, incomunicación y aislamiento, conflictos agrarios y escaso desarrollo industrial y de servicios.

Es necesario reconocer que se trata de situaciones que pueden afectar la seguridad nacional y la paz interna, y enfrentarlas con políticas de Estado, de combate a la pobreza, pero también con inteligencia política y operadores políticos que logren dar solución a las demandas de los grupos guerrilleros.

Por el contrario los factores que promueven a estos grupos son la represión indiscriminada, la violación a los derechos humanos, los

abusos contra las comunidades, la mezquindad de las políticas sociales, el caciquismo y la corrupción.

3.3 DELINCUENCIA ORGANIZADA COMO FACTOR REAL DE AMENAZA AL ESTADO MEXICANO

Según lo dispuesto por la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada se trata de delincuencia organizada cuando tres o más personas acuerdan organizarse o se organizan para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguna o algunos de los siguientes delitos:

- Terrorismo
- Delitos contra la salud
- Falsificación o alteración de moneda
- Operaciones con recursos de procedencia ilícita
- Acopia y tráfico de armas
- Tráfico de indocumentados
- Tráfico de órganos
- Asalto
- Secuestro
- Tráfico de Menores
- Robo de vehículos

Los delitos anteriores se encuentran en el ámbito de acción de la seguridad pública, pero algunos de ellos han sobrepasado en ocasiones la capacidad de las instituciones correspondientes para luchar contra ellos, y han sido elevados al nivel de la seguridad nacional con la finalidad de ser atacados con toda la capacidad y fuerza del Estado.

Narcotráfico

El narcotráfico es el tráfico ilícito de drogas; pero también se trata de organizaciones internacionales, capaces de movilizar millones de dólares diariamente, de quebrantar el concepto de soberanía del Estado, de producir acciones impensables de violencia y de financiar guerrillas y alimentar el terrorismo.¹⁰⁸

En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) se incluyó por primera vez el narcotráfico a la agenda de amenazas a la seguridad nacional y su control se calificó como un asunto de Estado. El problema se venía presentando desde antes, pero fue en esa época cuando empeoró, y de ahí a la fecha no ha podido controlarse.

El narcotráfico en México es un problema creciente, al cual se le destinan cada vez más recursos para su combate, tiene además varias aristas y consecuencias en diversos aspectos de la vida social y de las instituciones.

A nivel nacional representa una amenaza múltiple que impacta en la salud pública (drogadicción extendida), en la legitimidad social de algunos delincuentes (identificación de amplios sectores sociales con los narcotraficantes), en la seguridad pública (protección a la integridad física personal o familiar y a las diversas formas de propiedad), y en las actividades diarias (laborales, empresariales y agrícolas).

A nivel internacional afecta las inversiones en México, se transfieren ilegalmente enormes flujos económicos al exterior y el país se tiene que

¹⁰⁸ Borja, Rodrigo, *Op. Cit.*, p: 701.

someter a críticas, evaluaciones y certificaciones, principalmente por parte de E.U.A.

Es un asunto de salud pública. La drogadicción afecta el destino del futuro de las generaciones con un gran número de adultos y jóvenes que consume droga. Sin embargo en México no es así como se le visualiza principalmente el problema del tráfico de drogas.

Desde el punto de vista de la administración pública. El narcotráfico se ha infiltrado a todos los niveles de las instituciones mediante la corrupción. Estas mafias sobornan a las autoridades para que los dejen operar o bien para que los dejen en libertad en caso de ser encarcelados.

Lamentablemente el narcotráfico ha ganado apoyo social porque genera grandes cantidades de dinero, empleo, infraestructura social y economía en lugares donde hay atraso y marginación. Perjudica a muchas personas, pero también benefician a muchas otras, por ejemplo campesinos que de otra forma vivirían en la miseria y la marginación. El apoyo social generado dificulta la tarea de las autoridades en contra de este tipo de delincuencia organizada. José Luis Piñeyro señala que en muchas regiones del país el narcotráfico está sustituyendo las obligaciones del Estado, "con el dinero del narco miles compatriotas han conseguido el derecho a divertirse, enriquecerse, a trabajar y a comer, hoy esos derechos, se consiguen delinquiendo." ¹⁰⁹

Entre los aspectos y secuelas del narco se encuentran las siguientes:

¹⁰⁹ Piñeyro, José Luis "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en RAP No. 98 *Seguridad Nacional*, p: 102.

- Producción de grandes cantidades de droga. México es un productor muy importante de marihuana y amapola a nivel mundial, por lo que constantemente tiene que someterse a críticas y certificaciones.
- La condición de país productor, implica que también se dediquen a la transformación, elaboración, transportación, almacenaje y traslado de droga, así como a la comercialización, con lo que quedan rebasadas las fronteras de los países, porque la demanda está en todo el mundo, principalmente en Estados Unidos y Europa.¹¹⁰

Narcopoder. Representa una amenaza a la seguridad del Estado, porque con sus cuantiosas ganancias y poder han logrado grandes estructuras y organizaciones de tipo empresarial y paramilitar, han adquirido armamento, vehículos de todo tipo, aviones, avionetas, helicópteros y contratación de mano de obra, utilizan los recursos también para formar alianzas con autoridades, con sobornos irresistibles o bien bajo amenazas, de allí el dicho de “plata o plomo”. El narcopoder cuyas ganancias han llegado a duplicar los ingresos por exportaciones petroleras, ha llevado a la discusión sobre la conveniencia de legalizar el uso de las drogas, pues además de regulación, ingresos para el Estado y no para los grupos que ilegalmente se benefician.

Tráfico de armas. Para la protección de sus actividades requieren traficar armas y contratar personal que las opere, en el que se pueden encontrar a militares.

¹¹⁰ Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, p: 122.

Lavado de dinero. "El manejo de grandes sumas de dinero (resultado de las ganancias de dicha comercialización), genera un enriquecimiento de pequeños grupos y familias, que logran lavar el dinero negro o sucio, convertidos en poco tiempo en grandes inversionistas, empresarios y financieros respetables de la sociedad, quienes se convierten en socios de bancos y casas de bolsa, hasta crear emporios y riquezas de millones de dólares".¹¹¹ Es así como el narcotráfico llega a permear y controlar todas las estructuras de la sociedad, incluyendo las policiales y de justicia.

Inseguridad pública. Es un problema de seguridad pública, porque los narcotraficantes están fuertemente armados, alteran la paz y la conducta social al realizar ejecuciones de enemigos y de integrantes de los poderes del Estado. "El poder que adquieren les permite desafiar abiertamente a la autoridad del Estado y debilitar mediante su influencia corrupta la capacidad del gobierno para garantizar la ley y el orden".¹¹² En el momento en que el narcotráfico supera la capacidad del Estado para garantizar el orden social y el cumplimiento de la ley, se convierte en una amenaza a la seguridad nacional. En el año 2005, se incrementó el número de ejecuciones sobre todo en el norte del país, poniendo en entredicho la capacidad de los cuerpos policíacos para cuidar la seguridad de los habitantes de esos estados. Por lo cual se ha tenido incluso que enviar al ejército para vigilar las calles.

Relación con E.U.A. A nivel de relación con E.U.A. afecta de dos maneras, la primera es el intervencionismo de ese país sobre México al desplegar históricamente agentes de la DEA (Drugs Enforcement Agency). La segunda es otra forma de intervención mediante la coerción que ese país ejerce en México intensificando las presiones

¹¹¹ *Ibidem.*, p: 123.

¹¹² *Ibidem.*, p: 130.

diplomáticas, económicas y militares, para aceptar la "asistencia" estadounidense. Dicha asistencia tiene dos implicaciones:

1. Una evaluación de la voluntad política presidencial de combatir el narcotráfico: aprobación expedita de leyes, órdenes de remoción de medianos y altos mandos civiles y militares corruptos, la creación de nuevos grupos de investigación y operativos, disposición para firmar nuevos tratados binacionales.
2. Se evalúa la asistencia operativa: aumento de las confiscaciones de cargamento, propiedades y cuentas bancarias, erradicación de plantíos, arrestos de narcos nacionales y extranjeros, confiscación de armas y transportes terrestres y aéreos, saldo de heridos y muertos en combate. En tercer lugar se evalúan a futuro las acciones preventivas y las concesiones: mayor intercambio de información binacional interagencias (DEA-PGR) e interinstitucional (Departamento de Defensa-Secretarías de Defensa y Marina), (Departamento de Estado-Secretaría de Relaciones Exteriores), la aceptación de entrenamiento policiaco militar por agencias norteamericanas, de equipo militar antidrogas, de sobrevuelos en territorio nacional, de reuniones conjunta de cuerpos especializados de alto nivel, de acciones policíacas o navales binacionales antidrogas.¹¹³

Los Zetas. Derivado del gran poder del narcotráfico nacieron Los Zetas, provenientes de fuerzas especiales del Ejército como los GAFES (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales) de la Secretaría de la Defensa Nacional, con entrenamiento de élite en uso de armas, técnicas de sobrevivencia, resistencia a situaciones extremas y calificación intelectual para operar ante enemigos muy preparados. Se dice que desertan del Ejército por la falta de condiciones para que puedan

¹¹³ Piñeyro, José Luis "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", en RAP No. 98 *Seguridad Nacional*, p: 108.

desarrollarse y mejorar su calidad de vida, pero lo importante es que son cuadros preparados por el Gobierno y terminan utilizando sus conocimientos de lado de los narcotraficantes.

Un artículo publicado por la revista La Crisis el 10 de noviembre de 2004 referente al narcotráfico, informa que según fuentes de la PGR hay una fuerte tendencia a que los grandes grupos del narcotráfico se fusionen y creen organizaciones de tipo empresarial para la siembra, comercialización y exportación de droga, frente a lo cual las autoridades se han quedado en el uso de técnicas policíacas tradicionales que no resisten el embate financiero del narco.

Del mismo artículo se puede obtener una lista de las consecuencias negativas para el Estado con la reorganización del narcotráfico:

- ✘ Creación de una fuerza paramilitar capaz de disputar territorios a las fuerzas regulares de la policía y el ejército.
- ✘ Aumento de la violencia callejera.
- ✘ Certeza de que los sistemas policíaco, jurídico y penal del país son insuficientes para aprehender, juzgar y mantener prisioneros a los grandes capos de la droga.
- ✘ Consolidación de la influencia del narcotráfico en algunos estados.
- ✘ Creciente presión estadounidense puesto que la droga termina en ese país.

Los expertos consideran que, el narcotráfico es una amenaza a la seguridad nacional porque atenta contra la estabilidad política, pone el peligro la solidez de las instituciones debido a la corrupción, contamina los procesos económicos financieros y lesiona el prestigio de México a nivel internacional. También genera mucha violencia al interior del país,

sobre todo cuando los diferentes cárteles se enfrentan por el dominio del territorio. Siendo el principal enemigo del Estado los narcotraficantes, lo son también los funcionarios públicos que son corrompidos.

El narcotráfico es un riesgo para la seguridad interna de país. Es un problema que sólo se ha atacado desde el punto de vista de la oferta y no de la demanda.

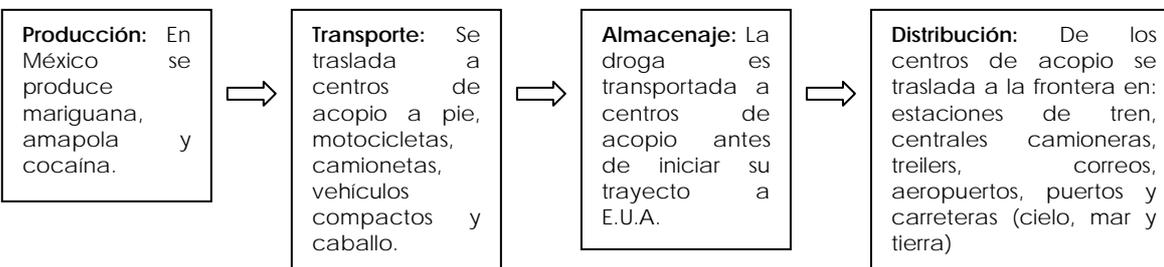
La creciente influencia que tiene el narcotráfico hacia los gobiernos de los países productores es la narcopolítica. El enfoque que actualmente se privilegia es enfrentarlo bajo una lógica militar y no económica.

El crecimiento del problema ha llevado a que sin lugar a dudas intervenga el Ejército, debido a la corrupción estructural e ineficiencia de los cuerpos policíacos, su inferioridad logística, de planeación y coordinación, así como de equipo y armamento, además del descrédito ante la sociedad.

Una de las conclusiones de José Luis Piñeyro es que por más que se multipliquen las acciones militares nacionales y binacionales, se avance en la reforma del Estado y se realicen campañas de concientización, si no se mejoran las condiciones de vida de la nación, el narcotráfico seguirá siendo la opción de vida para numerosos actores sociales y tenderá a dividir a la nación y erosionar al Estado.

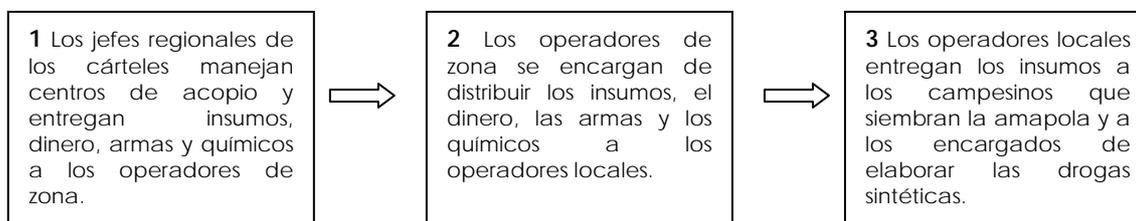
LA ESTRUCTURA DEL NARCOTRÁFICO

PRODUCCIÓN Y DISTRIBUCIÓN



OPERADORES

La producción de drogas en el país está a cargo de jefes regionales que se encargan de distribuir el dinero, las armas y los materiales para obtener el producto.



FINANZAS (Destino de las ganancias)

Intervienen las ganancias en tres niveles que van desde grandes empresas, vehículos, ganado y tiendas, hasta familiares y amigos.

Primer Nivel

El líder de cada cártel cuenta con: administradores, contadores y asesores de inversión.

Para allegarse de recursos y lavar dinero cuenta con prestanombres en:

- Bienes muebles
- Casas de cambio
- Centros nocturnos
- Bolsa de Valores
- Aerolíneas
- Industria
- Paraísos fiscales
- Seguros
- Hoteles
- Empresas de seguridad
- Empresas de paquetería
- Cooperativas pesqueras
- Escuelas, hospitales, animales y otros.

Segundo Nivel

El operador del cártel tiene bajo su mando a: un administrador, un contador y un asesor jurídico.

A través de un prestanombres invierte y lava dinero mediante:

- Ranchos
- Lotes de autos
- Gasolineras
- Bodegas
- Camiones y taxis
- Prostibulos
- Farmaceuticas
- Departamentos y Bares

Tercer Nivel

El operador se apoya en: la familia y administradores.

Invierte las ganancias en:

- Ganado
- Implementos para el campo
- Camionetas
- Pequeños inmuebles
- Tiendas y Cantinas.

Defensa legal: Bufetes jurídicos, abogados independientes, ONG's, funcionarios de derechos humanos, autoridades corruptas, miembros de la prensa, abogados independientes, tráfico de influencias.

Fuente: Periódico *Reforma* 22 de septiembre de 2003.

3.4 SEGURIDAD PÚBLICA COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Como se apuntó en el Capítulo I la seguridad pública es el mantenimiento de la paz y el orden interno de la sociedad, hace referencia a la protección de los bienes de los habitantes de un país.

La seguridad pública es diferente a la seguridad nacional, no se encarga de proteger los elementos del Estado, sino más bien de proteger a los individuos y sus bienes, garantizando la tranquilidad de la población a través de la prevención y el castigo de conductas delictivas. La mayoría de la población confunde los dos términos, entiende por ejemplo los asaltos como un problema de seguridad nacional.

Son términos que van de la mano, la seguridad pública es uno de los componentes de la seguridad nacional. La inseguridad pública en ciertos niveles puede desembocar en un problema de seguridad nacional. Generalmente es la delincuencia organizada la que enciende los focos rojos, al burlar los mecanismos de protección de la seguridad pública. Martín Hernández Bastar, menciona que si un Estado no puede garantizar la seguridad mínima de sus integrantes, su permanencia y su pervivencia, no tienen razón de ser.

Diferencia entre los objetivos de seguridad nacional y seguridad pública.

Seguridad nacional	Seguridad pública
<ul style="list-style-type: none">- Mantener la unidad del Estado.- Defender la soberanía nacional.- Defender el territorio.- Velar por el desarrollo económico, social y político equitativo.- Garantizar la paz social.	<ul style="list-style-type: none">- Mantener la unidad de la sociedad.- Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal.- Proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia.- Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.

Fuente: Salazar Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, p: 62.

El origen de la delincuencia además de la situación económica, es la cultura de los ciudadanos, quienes tienen en sus manos el poder de denuncia, con el cual otorgan a las autoridades un arma más para capturar a quienes infringen la ley. La cultura democrática de la mayoría de los habitantes mexicanos no es la suficiente como para luchar contra la impunidad.

Tanto autoridades como ciudadanos están perdiendo la guerra contra la inseguridad, México puede ser arrastrado inevitablemente al escenario que Ana María Salazar plantea: "Se empieza a murmurar la necesidad de implantar jueces sin rostro y de continuar aumentando las penas. Los ciudadanos, ante la incapacidad del Estado de protegerlos, simple y llanamente se armarán, y se pueden esperar numerosas escenas de linchamientos, propias de cuando la justicia se vuelve privada".¹¹⁴

¹¹⁴ Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, p: 59 y 60.

En México ya hay graves signos de la inseguridad: ha habido intentos de linchamientos a presuntos delincuentes y se concretaron dos más contra policías que fueron confundidos con secuestradores; el ejército ha salido a cuidar las calles del norte del país; el secuestro se ha convertido en una industria, tanto ricos como pobres, son víctimas de dos modalidades de secuestro, en el que se pide rescate y el "secuestro express". Un signo más y muy importante, es la pérdida de confianza ciudadana en las instituciones responsables de la seguridad y la procuración de justicia, a la cual han contribuido los medios de comunicación que día a día transmiten o publican acciones de la delincuencia, muchas veces exagerando e infundiendo temor a la ciudadanía al utilizar expresiones como "la Ciudad de México es la Ciudad del miedo".

El analista Leonardo Curzio, explica que en países como México, el asunto de la seguridad pública se convierte en asunto de seguridad nacional por las dimensiones de la amenaza, por la penetración de los cuerpos de seguridad del Estado, por la penetración de la procuración de la administración de justicia y por el poder económico que tienen. Se convierte en un desafío al propio Estado nacional. La esfera de ingobernabilidad más importante en México es con mucho la inseguridad pública.¹¹⁵

Si el gobierno no puede dar solución en el marco de la seguridad pública, el problema se agrava y pasa a formar parte de la agenda de seguridad nacional. Eso no quiere decir que todos los problemas de seguridad pública se pueden elevar a ese nivel, sobre todo problemas que los cuerpos policíacos podrían enfrentar con la estrategia adecuada. No se debe militarizar la seguridad pública.

¹¹⁵ Entrevista concedida a Ana María Salazar para el libro *Seguridad Nacional Hoy*, p: 185 a la 199.

Independientemente de la capacidad del gobierno para terminar con la inseguridad, el tema se utiliza también políticamente, la oposición del gobierno en turno, exalta que las autoridades no pueden con el problema, lo cierto es que ni la derecha ni la izquierda han sabido responder a este fenómeno, por no ser acusadas de represoras o de violar los derechos humanos han caído en la impunidad.

La Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal ha realizado algunas acciones para disminuir la comisión de delitos, según las cifras los resultados han sido favorables, según la percepción ciudadana, las condiciones de inseguridad empeoran cada vez.

Durante el 2005 se registraron 159 denuncias diarias por lo principales delitos en el D.F., lo que según el Informe de Resultados Enero-Diciembre de 2005 del Plan de Acciones representa una disminución en comparación con el 2004.¹¹⁶ Para ejemplificar lo anterior, a continuación se presenta una lista de los principales delitos, con el promedio de los que se cometieron diariamente durante 2004 y 2005.

Delito	2004	2005
Homicidio doloso	1.94	1.91
Privación ilegal de la libertad	0.91	0.83
Violación	3.36	3.25
Robo de vehículo	85.37	75.05
Robo a transeúnte	44.58	44.07
Robo a cuentahabiente	2.59	1.94
Robo a casa habitación	1.99	1.52
Robo a transportista	17.10	16.05
Robo a negocio con violencia	13.39	12.03
Total	171.23	156.65

Fuente. Informe de Resultados del Plan de Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., Enero-Diciembre de 2005

¹¹⁶ Informe de Resultados del Plan de Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., Enero-Diciembre de 2005.

Entre las acciones que ha implementado la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. se encuentran:

- ✓ Programa contra el robo de vehículo
- ✓ Programa contra el narcomenudeo
- ✓ Operativo Tornado (Operativos en las colonias con altos índices delictivos en los que participan Granaderos, Policía Montada, Grupo Especial Metropolitano y Fuerza de Tarea, con el propósito de combatir los delitos de alto impacto social, como robo de vehículo, robo con violencia y comercialización de droga).
- ✓ Operativos de Apoyo (Participan AFI-PGR-SSPDF para combatir la piratería)
- ✓ Operativo Cometa (SSP que decomisa pirotecnia)
- ✓ Conduce sin alcohol
- ✓ Unidades de protección ciudadana
- ✓ Policía Bancaria e Industrial
- ✓ Equipamiento (La SSP adquirió un robot contra bombas y explosivos; se están desarrollando proyectos en materia de comunicaciones y tecnología que permite el intercambio de información; se está instalando la red de voz, datos y video para comunicar a todos los sitios de la SSP; contacto con Microsoft México para firmar convenio de colaboración, transferencia tecnológica y capacitación; Sistema de Emergencia 066; se adquirió un Sistema Detector de Exceso de Velocidad para hacer más efectivas las infracciones; se adquirió un Sistema de Reconocimiento de Placas con el que se puede detectar de manera inmediata vehículos que tengan reporte de robo)
- ✓ Curso de Capacitación de Unidades Modelo de Investigación Policial (para el combate al secuestro).

- ✓ Reestructuración orgánica de la SSP (se elaboró un nuevo Manual Administrativo, se formó la Dirección General de Carrera Policial, con el fin de profesionalizar a los cuerpos policiacos y se crearon las siguientes áreas:
 - o Dirección General de Carrera Policial
 - o Dirección General de Acciones Preventivas
 - o Dirección General de Mantenimiento y Transporte
 - o Dirección General de Estadística e Información Policial
 - o Dirección Ejecutiva de Apoyo y Control Operativo
 - o Dirección Ejecutiva de Control Administrativo de Unidades Operativas
 - o Dirección Ejecutiva de Tecnologías de Información.¹¹⁷

Algunos de los resultados de las acciones anteriores son:

- Reducción del 9% del promedio diario de delitos (al 30 de septiembre de 2005).
- 16,081 personas detenidas (a la misma fecha).
- Disminución del 12% en las denuncias por robo de vehículo.
- Reducción de 12% en denuncias por robo a cuentahabiente.
- Disminución de 21% a asaltos a negocios.¹¹⁸

Cabe mencionar que la disminución en las denuncias presentadas se debe también a la falta de cultura de denuncia de los ciudadanos, por temor a represalias y por indiferencia de las autoridades.

En cuestión de cifras, en septiembre de 2005 el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. publicó la Tercera Encuesta Nacional

¹¹⁷ *Informe de Resultados del Plan de Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F. correspondiente al mes de septiembre de 2005.*

¹¹⁸ *Ibidem.*

sobre Inseguridad en el año 2004, la cual aporta datos muy significativos:

- a) A nivel nacional 11 de cada 100 personas fueron víctimas de la delincuencia durante 2004.
- b) De los cuales sólo el 10% son reconocidos por las autoridades.
- c) Del total de la delincuencia el robo ocupa el 73%
- d) Baja California, Distrito Federal, Quintana Roo y Estado de México son las entidades con mayor incidencia delictiva.
- e) El porcentaje de no denuncia es de 77%.

Con base en los datos obtenidos, este Instituto elaboró las siguientes conclusiones:

1. La tasa de delitos es inferior a la de los países que formaban parte de la Unión Soviética; pero es mayor a la de los países integrantes de la Unión Europea, Australia, Canadá y Chile.
2. Los niveles de criminalidad registrados en las estadísticas oficiales de México son muy bajos. En los países industrializados los delitos reconocidos por las autoridades representan la tercera parte de los que se cometen, en nuestro país constituyen menos de la sexta parte.
3. Lo reducido de las cifras oficiales no se debe tanto a que la población no quiere denunciar los delitos que sufre, sino a las trabas y dificultades que imponen las procuradurías para aceptar una denuncia o ratificar una querrela.
4. La gente se atreve a denunciar en la medida del valor del bien robado o dañado.

5. En la mayoría de los casos (casi el 80%) quienes atacan son los mismos delincuentes, se trata de criminales frecuentes y habituales.
6. Las personas que se sienten inseguras no son solamente quienes han sido asaltadas.
7. Esta encuesta muestra que las cifras oficiales no permiten percibir si está subiendo o bajando el número de delitos que se cometen o sólo está subiendo o bajando las tasas de denuncia.
8. La delincuencia en México ha permanecido más o menos estable desde 2000, registrando un ascenso de 4.2%.

La encuesta del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad revela que las cifras oficiales no corresponden a la situación que prevalece en las calles y mucho menos a la percepción de la población, quien desafortunadamente siente miedo aunque no haya sido víctima de la delincuencia.

3.5 TERRORISMO AMENAZA A LA ESTABILIDAD NACIONAL

Para la realización del siguiente análisis se hablará del terrorismo como táctica que se ejerce para obtener miedo intenso e insuperable para lograr un objetivo político, aunque hay actos terroristas que carecen de objetivos. Es infundir miedo en la sociedad mediante diversas acciones violentas.

Para los especialistas en el tema, el terrorismo es una amenaza de violencia para sembrar el pánico y la zozobra, crear terror e

incertidumbre en la población civil, los motivos pueden ser muy variados, entre ellos el cambio político. “Su arma principal son los individuos dispuestos a matar inocentes y a morir ellos mismos por su causa, y no hay dinero, tecnología ni recursos en el mundo que puedan dar a un país seguridad absoluta frente a este tipo de amenazas”.¹¹⁹

Antes podían ser combatidos con medidas de seguridad pública; sin embargo, ahora se consideran como amenazas a la seguridad nacional.

La principal preocupación en torno al terrorismo, es quizá que pueden utilizar armas rústicas y convencionales, pero también ir a la par que los avances tecnológicos y tener acceso a armas de destrucción masiva (biológicas y químicas), y pueden moverse y comunicarse alrededor del mundo. Sin contar que están dispuestos a afectar actividades tan comunes como viajar.

Muchas veces se trata de lanzar ataques indiscriminadamente, al estar en contra de lo que la modernidad representa. En los países no democráticos se les castiga fuertemente, pero en los países democráticos, la lucha contra el terrorismo es más difícil, pues se tiene que actuar en el marco de Estado de derecho.

Como se sabe, el terrorismo ha cobrado una gran importancia después de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York, se acentuó la atmósfera bélica promovida por el gobierno de E.U.A., ha acaparado la opinión pública a nivel mundial y algunos analistas señalan incluso que la expresión discursiva de la política de relaciones internacionales se ha transformado en una campaña contra el terrorismo.

¹¹⁹ Salazar, Ana María, *Las guerras que vienen*, p: 40.

México no ha sido blanco de atentados terroristas de origen externo; sin embargo, al igual que casi la totalidad de los países, se está unificando en contra de este fenómeno. No ha sido afectado directamente, pero sí indirectamente, pues las presiones a las que es sometido por parte de E.U.A son cada vez más fuertes, ya que es amplia la posibilidad de que terroristas ingresen al país con la finalidad de llegar con el vecino del norte, o bien para afectar intereses estadounidenses en territorio mexicano.

Bajo dicho principio, y aunque no es un interés vital, México ha buscado la forma de realizar acciones internas de prevención coordinadas con las acciones internacionales emprendidas, un ejemplo son las medidas con motivo del Reglamento Antiterrorista emitido por la ONU, que obliga a todas las embarcaciones y puertos del mundo a adoptar medidas de seguridad, las cuales aunque impliquen fuertes inversiones han sido emprendidas por la Secretaría de Marina, con el fin de ser compatible con el entorno internacional y, como indica Ana María Salazar lograr confianza mutua entre los países, para que la preocupación por lo mismo los lleva a una relación razonable.

La empresa Ipsos Bimsa, publicó una encuesta realizada del 23 de septiembre al 2 de octubre de 2004 en E.U.A., Canadá, México, Francia, Alemania, Inglaterra, Italia, España y Australia sobre terrorismo. Las preguntas y las respuestas están relacionadas con el presente análisis. Sobre México se pueden remarcar los siguientes resultados:

1. Aprobación sobre la forma en como el Presidente/Jefe de Estado ha manejado la guerra contra el terrorismo: 59% de la población
2. Está preocupado por la amenaza de terrorismo: 59% de la población

Como ya se mencionó en México no existe una amenaza evidente de un ataque terrorista, pero la situación geopolítica del país lo convierte en un blanco útil para lograr efectos en E.U.A. Ante esto, el gobierno mexicano está poniendo especial atención a sus fronteras y a otras sugerencias de E.U.A.

3.6 POLÍTICA EXTERIOR COMO INSTRUMENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La política exterior consiste en las acciones que, expresadas en forma de objetivos, compromisos o directrices explícitamente definidas y llevadas a cabo por representantes del gobierno que actúan en nombre de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones o actores (ya sea gubernamentales o no gubernamentales) a los que estos representantes quieren afectar y que se encuentran más allá de su legitimidad territorial.¹²⁰

En este análisis se busca destacar que la política exterior es una herramienta del gobierno para la seguridad nacional del Estado, una herramienta para defender los intereses de la nación hacia el exterior. Carlos de Icaza, explica que la misión diplomática busca, entre otras cosas, la protección del Estado que representa y de sus nacionales, dentro de los límites permitidos por el derecho internacional.¹²¹

La política exterior ha sido muy importante para México, si bien es cierto que no ha sido protagónica, también lo que es que ha logrado que

¹²⁰ Alter Carlsnaes, "Foreign Policy" en Walter Carlsnaes, *Handbook of International Relations*, p: 332.

¹²¹ Carlos de Icaza es un reconocido experto en temas de política exterior y diplomático de carrera. Para mayor información sobre el papel de la política exterior véase Carlos de Icaza, *La diplomacia contemporánea*, México, 1999.

México tenga una relación cordial con el resto del mundo y no haya entrado en conflictos graves, que puedan vulnerar su seguridad.

En PND 2001-2006 establece que México buscará intensificar los vínculos políticos, económicos y comerciales con E.U.A, la Unión Europea y la región Asia-Pacífico, así como tener mayor presencia a nivel mundial, siendo prioridad la relación con Latinoamérica.

México se ha caracterizado por tener una posición de respeto al derecho de autodeterminación de los Estados, de no injerencia y no intervención en los asuntos internos de otros países;¹²² solución pacífica de controversias y apego a los principios de justicia, equidad y respeto entre las naciones. Antepone la diplomacia al conflicto, ha descartado la amenaza militar como esquema de seguridad nacional, debido a su situación geopolítica y a sus posibilidades reales de acción en el ámbito internacional.¹²³

La política mencionada también se ha aplicado en los organismos mundiales, en los que México ha apoyado su fortalecimiento y ha fijado una firme posición en contra de la intervención en otros países. Por otro lado, también ha buscado la cooperación y la paz. ¹²⁴

Estudiosos del tema indican que la política exterior de México no ha sido muy vinculada con la seguridad nacional del país, sino más bien con objetivos económicos.

Al revisar la historia de la política exterior de México se encuentra que la relación con E.U.A. es la que mayormente se ha visto impregnada por el

¹²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 89, Fracción X.

¹²³ Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, p: 176-177.

¹²⁴ Un ejemplo de ello fue la posición de México en contra del ataque de E.U.A. a Irak.

tema de la seguridad nacional, lo que le ha valido al país críticas como, que tienen una visión limitada de la seguridad nacional y las relaciones internacionales; sin embargo, la situación geopolítica de México, necesariamente determina su política exterior, en la cual la relación con el país del norte tiene prioridad. Inclusive se comparten intereses como la migración, el comercio, los recursos naturales, etc.

Desde 1938 con la nacionalización del petróleo se gestó una relación tensa pero cercana con E.U.A., pues las empresas estadounidenses perdieron sus privilegios sobre el petróleo mexicano.

Entre 1940 y 1970, periodo de crecimiento económico e industrialización, México estaba relativamente aislado del entorno internacional, no obstante, como resultado de la segunda guerra mundial tenía un acercamiento con E.U.A.

En la década de los setenta, momento en el que el petróleo comenzó a ser un elemento clave en el mundo, en el país se redescubrieron grandes yacimientos, lo que le otorgó a la política exterior más actividad encaminada a la exportación y sus ganancias y a la preservación del recurso. México optó por diversificar sus relaciones acercándose a los países tercermundistas, con el objetivo de afianzar un área geopolítica de influencia en la frontera sur, obtener apoyo político diplomático. Por otra parte, buscó aliados de ideologías diversas, como E.U.A y Cuba, entre los cuales también fungió como mediador.

En los años ochenta bajo la implantación de modelo neoliberal y el nuevo orden mundial, México entró a la dinámica de la apertura económica, ejemplo de ello fue su incursión al Acuerdo General de

Aranceles y Comercio, GATT en 1986, con la finalidad de abrirse mercados. Para entonces diversas situaciones que comenzaban a caracterizar al país como el narcotráfico, la migración los asuntos fronterizos, etc., salpicaban negativamente dicha apertura y los acercamientos con E.U.A.¹²⁵ La política exterior de México continuaba siendo activa, pues los conflictos políticos y sociales en Centroamérica eran tema de interés del país, por la posibilidad de que fueran importados.

A partir de los años noventa la actividad internacional mexicana tuvo como característica principal, la inserción económica, comercial, tecnológica y de inversión en el ámbito mundial, en el marco de la globalización. La apertura económica de México dio como resultado la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte y del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea. Los expertos llaman a ese periodo "comercialización de las relaciones internacionales", en el cual la visión económica prevaleció en la política exterior.

En el 2000 con la llegada de Vicente Fox como Presidente de México, se crearon nuevas expectativas a nivel nacional e internacional, se dieron las condiciones de apoyo internacional necesarias para ajustar la política exterior, lo que se llamó "periodo de gracia", esto fue aprovechado para aumentar su presencia política en el mundo.¹²⁶ Con E.U.A., se enfocó desde el principio en lograr un tratado migratorio, y con Latinoamérica un acercamiento.

¹²⁵ León Manrique, José Luis, "México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002 en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 197-198.

¹²⁶ "Desde su inicio, la administración de Fox se propuso participar activamente en el diseño de la arquitectura internacional, desde la reforma y fortalecimiento de organizaciones multilaterales, globales y regionales, hasta el diseño de nuevas instancias o mecanismos". León Manrique, José Luis, "México: política exterior y seguridad nacional, 1945-2002" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 207.

Pronto se dio un hecho inesperado y que, aunque no de inmediato, sí canceló toda posibilidad de pacto migratorio y redujo el margen de acción ante cualquier acercamiento: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. A partir de ese momento cambiaron las relaciones entre los dos países y a nivel mundial. Sustituyendo abruptamente el tema de la economía y el comercio, por el de la seguridad como centro de la relación binacional.

Después de los atentados "poco a poco las relaciones exteriores en el ámbito internacional sobre seguridad nacional se han modificado al grado que los países ya mencionan los deberes y responsabilidades compartidas; la desaparición de fronteras, riesgos y amenazas comunes tales como: la contaminación y el deterioro del medio ambiente, el calentamiento de la tierra, las migraciones por las guerras, los refugiados, las luchas interétnicas nacionales, la pobreza extrema en África, India, Asia y Latinoamérica, el narcotráfico, el terrorismo, y los derechos humanos entre otros. Problemas que obligan a los Estados a participar en la agenda de seguridad internacional."¹²⁷

Posterior a los atentados, Jorge G. Castañeda, en ese momento Secretario de Relaciones Exteriores escribió un artículo titulado "Los ejes de la política exterior de México", que ratifica lo ya mencionado, y del cual son muy rescatables principalmente dos reflexiones que podrían resumirse en lo siguiente:

1. Al inicio de la presente administración se fijaron dos grandes directrices de política exterior, primera: construcción de una

¹²⁷ Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, p: 96.

relación estratégica con E.U.A., y segunda, activa participación de México en la conformación del nuevo sistema internacional.

2. Los atentados del 11 de septiembre obligan a replantear el tema de la cooperación en la lucha contra el terrorismo. México está colaborando decididamente para mejorar el control de sus fronteras, compartiendo información y estableciendo criterios y procedimientos comunes en materia aduanera y fronteriza.¹²⁸

México logró ocupar un lugar no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, cuya tarea le ha dado momentos de desacuerdo con E.U.A. debido a los principios de paz y autodeterminación de los pueblos que caracterizan a México, tal fue el caso de la opinión en contra de que E.U.A. atacara Irak, sin duda esto coadyuvó a crear tensión entre los dos países. Sin embargo, la diplomacia es el medio del Estado para proteger sus intereses y fue lo que México hizo.

Así pues, México es reconocido como una de las naciones con mayor experiencia en la negociación de instrumentos vinculados con la paz, el desarme y la seguridad internacional que ha contribuido a reducir riesgos adicionales para la preservación de la seguridad nacional. Ha firmado, ratificado o se ha adherido a más de 50 instrumentos multilaterales de carácter global o regional enfocados a la disminución, prohibición y control de armamentos y prácticas de guerra; solución política de controversias internacionales, preservación de la paz, estabilidad y seguridad del orbe.¹²⁹

¹²⁸ Castañeda, Jorge, "Los ejes de la política exterior de México" en *Nexos*, Vol. 23, No. 288, p: 66- 74.

¹²⁹ González Chávez, Guadalupe, "La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y seguridad internacional" en Piñeyro, José Luis, *La seguridad nacional en México*, p: 213 y 214. Revisar además Anexos A y B de esta tesis.

La situación geopolítica del país debe aprovecharse al máximo; al norte, se encuentra E.U.A.; al sur, Latinoamérica; es bioceánico (Océanos Pacífico y Atlántico) y tiene frontera con las costas del mar Caribe. Dicha posición le da la capacidad de interactuar con las regiones más importantes del mundo. Se debe practicar la diplomática con base en la estrategia geopolítica, la problemática nacional y los intereses comunes internacionales. El mundo actual no permite que un país se encuentre totalmente aislado o ajeno a la problemática mundial, la tendencia es una mayor integración y convergencia entre Estados, México no puede abstraerse ante dicha exigencia; sin embargo, debe tener una actuación conveniente y cercana sobre todo con el Continente Americano.

3.7 DEUDA EXTERNA COMO FACTOR DE PÉRDIDA DE SOBERANÍA

Si bien es cierto que la globalización es la integración cada vez más intensa de los países, también lo es que dicho fenómeno no debe alterar el proyecto nacional de forma negativa, ni ir en detrimento de los intereses de cada Estado.

Al margen de la interdependencia lógica entre los países derivada de los procesos históricos mundiales, en el marco de la seguridad nacional es necesario mostrar como, en el ámbito económico, la deuda externa es un factor de vulnerabilidad para la soberanía de México ante sus acreedores, al comprometer no sólo recursos, sino también decisiones, sobre todo si éstas le restan legitimidad.

Hay dos tipos de deuda pública en México, la oficial y la escondida. La deuda pública oficial es la deuda reconocida, que se acepta que se ha

adquirido y de la cual se paga el servicio correspondiente. La deuda oficial se divide en deuda interna¹³⁰ y deuda externa. La deuda escondida es interna y es aquella que no se ha reconocido, porque aún no llega el momento de pagarla.

Un ejemplo de la segunda son los Pidiregas (Proyectos de Impacto Diferido en el Registro de Gasto), se trata de contratar deuda con inversionistas privados para el financiamiento de proyectos, cuya modalidad implica que mientras la inversión privada ejercida bajo esa figura no reclame el pago de sus dividendos, la deuda que se ha contratado no se registra como tal. Los Pidiregas se han convertido en una parte importante de la deuda escondida.¹³¹ Han llegado a ser un factor de descontrol para el gobierno en lo que a la economía y gasto público se refiere, al tener que reducir el egreso programado para pagar una deuda que sea exigida por los inversionistas en un momento inesperado y no planeado.

No obstante lo anterior, la deuda más importante es la externa, es oficial y es cada vez mayor. La deuda externa inició en 1970 con 4,300 millones de dólares para dar solución al déficit en la balanza comercial debido a la crisis del sector agropecuario que se dio desde 1965. En 1976 la deuda ya era de 19,600 millones de dólares. En 1982 la cantidad ascendió a 80,000 millones de dólares, 34% del Producto Interno Bruto, PIB, de la época. Para 1989 el pago por servicio de la deuda y otros gastos no programables, representaban el total del gasto público. En 1996 el pago de dicho servicio era del 23% del gasto total. En junio de

¹³⁰ Deuda interna reconocida: CETES, BONDES, UDIBONOS y otros valores.

¹³¹ A febrero de 2000, la deuda acumulada por Pidiregas ascendía a 380,000 millones de pesos, 8% del PIB. Dicha deuda impacta en el déficit público, sin embargo esta modalidad permite mantener la deuda escondida y aparentar un déficit público menor. Véase Sosa A. Garavito Elías, "Política económica y seguridad nacional" en Piñeyro, José Luis *Op. Cit.*

2003 la deuda externa neta del Gobierno Federal ascendía a 6,573 millones de dólares.¹³² El aumento de la deuda y el pago de sus servicios reduce la cantidad destinada al gasto en México.

Tanto la deuda externa como la interna, oficial y escondida, representan un problema para la economía mexicana a corto, mediano y largo plazo.¹³³

Si bien es cierto que el pago de la deuda y de los servicios que ésta genera obligan a una mejor planeación del gasto, también los es que hace ineficiente a la administración pública, en la medida en que no es capaz de brindar los bienes y servicios necesarios para el correcto funcionamiento del Estado, lo que lógicamente lleva al descontento social y la ingobernabilidad, por lo tanto la deuda, sobre todo externa, es un tema de seguridad nacional. El hecho de destinar un porcentaje de los recursos al pago de la deuda deteriora el gasto público y tiene las siguientes consecuencias:

- Compromete el futuro de los recursos para las presentes y siguientes generaciones
- Disminuye la inversión pública
- Disminuye el gasto social: educación, salud, alimentación y vivienda
- Se sacrifican recursos en perjuicio del crecimiento
- Con base en lo mencionado, la sociedad se inconforma.

¹³² Garavito Elías, Rosa A., "Política económica y seguridad nacional" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.* p: 291.

¹³³ El mismo secretario de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, en una conferencia impartida en el ITAM, dijo que las finanzas públicas sufrían una fuerte presión derivada de la deuda oculta que no ha sido reconocida. Ernesto Turner "Las funciones de las finanzas públicas" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 350.

Lo anterior es el resultado de las decisiones del gobierno que se reflejan al interior de la nación; sin embargo también está presente el factor de la intervención externa en la política económica y social de México.

La deuda con E.U.A. está subordinada al tiempo y las condiciones en que se tenga que pagar; así como a las renegociaciones. Por su parte la deuda contraída con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), establece a través de las Cartas de Intención una serie de medidas que el país deudor, como es el caso de México, debe realizar y que están relacionadas con su crecimiento y desarrollo:

- Restringir el gasto público
- Equilibrar sus finanzas públicas
- Topes salariales y recortes de personal
- Desaparición de sindicatos independientes, y contratación individual
- Eliminar subsidios, controles y regulaciones de precios
- Desregular el funcionamiento del sector bancario y financiero
- Congelamiento de programas sociales
- Desincorporación de empresas paraestatales,¹³⁴ entre otras.

Si bien es cierto que la deuda dota de mayor rigor administrativo la tarea de la administración pública y de una mayor evaluación de los recursos financieros, también lo es que no todos los resultados de las medidas impuestas han sido exitosos: se ha incrementado el desempleo y se ha deteriorado el poder adquisitivo de los trabajadores, llevando a la ingobernabilidad como amenaza a la seguridad nacional.

¹³⁴ Ver Garavito Elías Rosa A., "Política económica y seguridad nacional" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*

Por otro lado, la soberanía económica,¹³⁵ como parte de la seguridad nacional, ha perdido terreno al no disponer libremente de la utilización de los recursos nacionales y al no diseñar por completo la política económica y social que deberá implementarse. La soberanía nacional se ve reducida en el momento en que organismos internacionales deciden cómo van a ser utilizados los recursos obtenidos de las contribuciones de la sociedad mexicana. "Si existe control nacional relativo a los recursos estratégicos para el desarrollo, si éste proceso económico no está subordinado al exterior, y si el proceso económico que se compone de los circuitos de producción y de consumo tiene la capacidad de integrar a las grandes masas de población, entonces se habrán creado las condiciones para garantizar la soberanía económica. Si éstas condiciones, además, garantizan la capacidad de autodeterminación frente al exterior, se traduce en soberanía nacional".¹³⁶

Aunque la deuda externa se ha reducido en comparación con la década de los años ochenta, y sobre todo en los dos últimos sexenios, y ha dado cierta tranquilidad al modelo económico, sigue formando parte de la agenda de seguridad nacional, debido a que aún es objeto de subordinación a las propuestas de organismos externos. "La transformación del modelo ha permitido sobrepasar el obstáculo más grande que tuvo la economía mexicana en los años ochenta, la deuda externa".¹³⁷

¹³⁵ Capacidad de un país para garantizar la reproducción del proceso de acumulación capitalista en el espacio de las decisiones de la política nacional. *Ibid*, p: 275.

¹³⁶ Garavito Elías, Rosa A. "Política económica y seguridad nacional" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 278.

¹³⁷ Turner, Ernesto "Las funciones de las finanzas públicas" en Piñeyro José Luis, *Op. Cit.*, p: 352.

Así, se puede observar que la deuda externa y la estrategia económica están ligadas con la seguridad nacional, en la medida que busca la soberanía del Estado, a través de una economía sólida y la capacidad de tomar decisiones autónomas, así como el consenso social al proyecto de desarrollo nacional.

3.8 ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA RELACIÓN ENTRE MIGRACIÓN ILEGAL Y SEGURIDAD NACIONAL.

La migración es el desplazamiento de la población de un lugar a otro. Suele provocar problemas sociales. La migración ilegal en México es un tema que está cada vez más vigente, tanto la emigración de mexicanos hacia E.U.A. como la inmigración de centroamericanos y sudamericanos al país.

El origen de la migración en México es la disminución de los recursos materiales que provoca que la gente vaya a lugares donde parece haber más oportunidades. "Ante la incapacidad de la economía nacional de generar los empleos que demandan los mexicanos en número cada vez más creciente, se intensifican los flujos migratorios de compatriotas que buscan mejores condiciones de vida".¹³⁸

La misma situación se repite en los países al sur de México, ello ha traído a grandes cantidades de latinoamericanos al país, ya sea para quedarse o como medio para llegar a E.U.A. En el transcurso de dicho objetivo se provocan grandes problemas sociales. Existe una gran concentración de migrantes ilegales en Chiapas, esta población se encuentra marginada, desesperada y sin trabajo en un país ajeno, esta

¹³⁸ Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, p: 195.

situación genera que se eleven los índices de delincuencia. Lo anterior se repite en otras ciudades fronterizas, como Tijuana, que pretende ser una ciudad de paso y termina siendo el lugar donde muchos migrantes se establecen.

“La migración a gran escala hace surgir el temor de la pérdida de control sobre las fronteras nacionales y la soberanía tradicional; el temor a los problemas sociales y delincuenciales y a que los recién llegados usurpen la propiedad, el sistema educativo y los beneficios sociales que son de los nativos y por los que están pagando”¹³⁹. Dichos problemas son los que más preocupan a la población y a los gobiernos, pero no son los únicos, también se toman en cuenta otros como la alteración de las costumbres, tradiciones y cultura, que son considerados valores fundamentales de los Estados-nación, es decir, una parte importante de la población como elemento de la seguridad nacional.

La delincuencia en ciudades fronterizas y el cada vez más creciente flujo de migrantes hace que tanto México como E.U.A. tomen medidas en ocasiones duras y que afectan a los migrantes con la finalidad de asegurar sus fronteras. Ejemplo de ello son la “Operación Mantener-la-Línea” (Hold-the-Line) en El Paso, Texas, en 1993; la Operación Guardián (Gatekeeper) en San Diego, en 1994; la Operación Salvaguarda (Safeguard) en Arizona en 1997; y la Operación Río Grande, en MacCallen, Texas en 1997,¹⁴⁰ y actualmente la iniciativa de antimigrante que contempla la construcción de un muro.

La migración tiene inherente un delito más: el tráfico de personas mediante los llamados polleros, quienes se dedican a trasladar gente de

¹³⁹ Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, p: 62.

¹⁴⁰ Sandoval Palacios, Juan Manuel “Seguridad nacional y migración internacional” en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 412.

México a E.U.A., transcurso en el cual los migrantes llegan a morir, por no viajar en las condiciones adecuadas.

Es un tema importante de seguridad nacional para México que una parte significativa de su población en edad productiva muera en el intento por llegar al país del norte. Ya sea por no sobrevivir, a manos de la Patrulla Fronteriza o debido a la política migratoria. A partir de 1994, 2,000 personas han muerto debido a la política antimigrante.¹⁴¹

El hecho de que importantes cantidades de personas abandonen México, es un grave problema de seguridad nacional, porque son potenciales mexicanos que en determinado momento pueden emigrar con sus familias y dejar de reconocer a México como su nación. "El esquema de seguridad nacional tradicional señalaba como dañino para un país que su población emigrara, porque esto reduce el número de participantes en la defensa de la soberanía, además de reducir la capacidad laboral necesaria para su desarrollo."¹⁴² En el caso de México éste aspecto no ha sido de mucha importancia, pues ha pesado más el hecho de que las oportunidades en el país del norte son una válvula de escape a los migrantes que en México podrían seguir totalmente marginados o incluso convertirse en delincuentes, lo que representa un problema de orden, ingobernabilidad y seguridad nacional.

Las remesas que los emigrantes mexicanos envían a México se han convertido en un apoyo importante a la economía nacional, para el año 2002 ascendían a 11 000 millones de dólares,¹⁴³ con dicha cantidad

¹⁴¹ Garavito Elías, Rosa A., "Política económica y seguridad nacional" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 297.

¹⁴² Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, p: 207.

¹⁴³ Garavito Elías, Rosa A., "Política económica y seguridad nacional" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 296.

se pueden mantener pueblos enteros como sucede en los estados con los primeros lugares de expulsión como Oaxaca, Zacatecas y Jalisco. Ante la importancia de los migrantes mexicanos en E.U.A. la política a seguir por parte del gobierno mexicano ha sido la protección de los mexicanos, quienes han sido víctimas de tratos discriminatorios, persecución por parte de las autoridades migratorias y el atropello a sus derechos humanos. Durante la visita que el Presidente George W. Bush hiciera al Presidente Vicente Fox en febrero de 2001 para tratar temas como la política migratoria, el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, declaró que los funcionarios estadounidenses fueron muy receptivos a las propuesta de México para un nuevo acuerdo que incluiría un programa de trabajadores huéspedes, un creciente número de visas permanentes, mayor protección para los trabajadores ilegales y un sistema aún no definido para regularizarlos.

A lo largo de este análisis se ha comprobado que la emigración de mexicanos y la inmigración de latinoamericanos a México tiene implicaciones negativas desde el punto de vista social, de orden público, político, cultural y de seguridad nacional para México y E.U.A. teniendo como única ventaja la económica para México.

3.9 DETERIORO ECOLÓGICO COMO RETO PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

La degradación del medio ambiente y agotamiento de los recursos naturales, es un fenómeno que atenta gravemente contra la seguridad nacional de cualquier país. A continuación se verá por qué este problema afecta específicamente a México insertándose en la agenda de riesgos para la seguridad nacional.

El deterioro ecológico puede dividirse en degradación del medio ambiente y agotamiento de los recursos naturales, ambos fenómenos son provocados por:

- Contaminación
- Sobre población y sobre explotación de los recursos
- Incumplimiento de los reglamentos ambientales
- Falta de infraestructura para almacenar, transformar o destruir basura
- Ampliación de las zonas urbanas
- Uso de plaguicidas en la agricultura
- Deforestación, entre otros.

La conservación del medio ambiente y de los recursos naturales, es esencial para la sobrevivencia de los seres humanos. México es un país que cuenta con distintos climas y gran diversidad de flora y fauna, así como recursos naturales; sin embargo, enfrenta grandes problemas para la conservación de medio ambiente lo que atenta contra su seguridad nacional. “Muchos de los problemas ambientales identificados como amenazas a la seguridad en diversas partes del mundo se localizan en la República Mexicana. Los cambios de climas, la erosión de suelos, la pérdida en diversidad de cultivos y la contaminación han puesto en peligro la seguridad alimentaria del país”.¹⁴⁴

Los principales retos para la seguridad nacional en materia de medio ambiente son:

- Agua
- Petróleo

¹⁴⁴ Hernández Bastar, Martín, *Op. Cit.*, p: 56.

- Aire
- Desechos peligrosos
- Deterioro ecológico (contaminación y desaparición de los bosques)

Agua

El problema de la cantidad y la calidad del agua es un tema importante y actual para la seguridad nacional. El agua potable es el recurso más necesario y el más escaso, el no abastecimiento amenaza la seguridad física de los individuos. Este recurso se ve afectado por la contaminación de los ríos y el crecimiento de la población, lo que dificulta el acceso adecuado a este bien.

El problema del agua tiene dos aristas principales, la primera se refiere a la creciente escasez y falta de recursos para tratar el agua y distribuirla; y la segunda se refiere a la competencia entre México y E.U.A. por este recurso.¹⁴⁵

México cuenta con parte del agua del Río Bravo; sin embargo, llegará un momento en que ésta no sea suficiente para satisfacer las demandas de irrigación, energía, vivienda e industria. “Uno de los efectos del calentamiento global para México sería la reducción de 40% del agua de los ríos Colorado y Bravo”.¹⁴⁶

No hay que olvidar que la contaminación de mares y ríos tiene un gran impacto negativo, porque dificulta aún más el procedimiento para la obtención de agua potable, además de destruir el recurso más importante para el desarrollo del campo que es una actividad

¹⁴⁵ Liverman, Diana M., Seguridad y medio ambiente en México en Aguayo Quesada, Sergio, *En busca de la seguridad perdida*, p: 236.

¹⁴⁶ *Ibid*, p: 246.

fundamental en México. “La degradación de los recursos necesarios para sostener la producción agrícola de México es una seria amenaza a la alimentación y la seguridad económica”.¹⁴⁷

Ambas aristas son elementos de la seguridad nacional de México, tanto el abastecimiento de agua potable a la población como los futuros conflictos internacionales por los recursos naturales.

Petróleo

El tema de la energía es prioritario para la seguridad nacional, aunque sólo el petróleo será objeto de análisis del presente trabajo, también el gas natural, el uranio y el carbón, entre otras fuentes de energía, que pueden llegar a transformarse en movimiento o iluminación, son importantes.

Para México el petróleo es una fuente vital de energía para el desarrollo, un generador importante de ingresos y un producto que compite a nivel mundial en su ramo.

Desde todos los puntos de vista el petróleo es un asunto de seguridad nacional. En primer lugar, el abasto del energético y sus derivados a la población, es absolutamente necesario para los distintos procesos de producción para la economía y el desarrollo de la misma.

En segundo lugar, los recursos obtenidos por la venta del petróleo son el principal ingreso para las finanzas mexicanas. El 60% de los ingresos de Pemex son destinados al funcionamiento de la administración pública.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p: 241.

En tercer lugar, la importancia de este recurso radica en que Pemex es el quinto productor en el mundo con reservas probadas de petróleo crudo de 27 000 millones de barriles, lo cual lo sitúa en el noveno lugar mundial.¹⁴⁸ México es un país atractivo por sus recursos naturales, los cuales también sirven para negociar algunos beneficios, ejemplo de ello, es el Acuerdo de Garantías Petroleras que México firmó con E.U.A. en 1995, mediante el cual garantizaba al gobierno estadounidense el pago mediante petróleo de 20,000 millones de dólares que se recibieron para superar la crisis de 1994.¹⁴⁹ Otro ejemplo del interés de .E.U.A en el petróleo nacional, es el compromiso implícito que adoptó el gobierno mexicano mediante el artículo 605 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al comprometerse a mantener una plataforma de explotación mínima y permanente a ese país equivalente a 30% de su producción total.¹⁵⁰

Las acciones anteriores demuestran la preocupación de .E.U.A. de asegurar sus reservas y el acceso de este energético para el futuro. Al respecto, José Luis Manzo Yépez explica que el interés de ese país no se limita a ello, sino que busca nuevos espacios de inversión para sus grandes corporaciones privadas. De ahí sus presiones para que los sectores energéticos de otros países se conviertan en espacios abiertos que operen en condiciones de libre mercado, a fin de que las empresas estadounidenses de energía aprovechen sus ventajas para explotar y comercializar el petróleo, el gas y la electricidad.

Como se puede observar, el aseguramiento de recursos energéticos por parte de un país es con la finalidad de proteger su seguridad nacional.

¹⁴⁸ Manzo Yépez, José Luis "Estados Unidos, libre comercio e integración económica" en Piñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p: 500.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p: 501.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p: 500.

México cuenta con petróleo y es fundamental que se planee adecuadamente su uso para el presente y el futuro.

Aire

La mala calidad del aire pareciera ser un tema cotidiano, sin embargo, en lo relativo al medio ambiente, se incluye en la agenda de seguridad nacional, debido a que afecta tanto a la salud como a la productividad de las personas y por lo tanto a la economía del país. Esta conclusión no es fortuita, se debe a los peligrosos niveles de contaminación a los que se ha llegado en los últimos años.

Dicha situación es generada por el creciente número de vehículos que circulan, el incremento del tráfico transfronterizo, las emisiones industriales, el crecimiento urbano acompañado de los caminos no pavimentados, la erosión de la tierra y la incineración de los desechos sólidos. Las áreas más afectadas se encuentran en la zona integrada por El Paso, Texas; Ciudad Juárez, Chihuahua y Sunland Park, Nuevo México.¹⁵¹ La calidad del aire con frecuencia excede los estándares aceptables, lo que representa un riesgo en particular para la población. Incluso es una causa común de males congénitos en las personas.

Desechos peligrosos

Los desechos peligrosos son aquellos que son tóxicos, corrosivos, inflamables o reactivos. Éstos se presentan principalmente en los lugares donde se encuentran asentadas gran cantidad de industrias y tienen mucho que ver con el tema de la contaminación del aire. La mayoría de las industrias se encuentra en la frontera. El problema no es en sí el gran número de industrias, sino más bien las prácticas de éstas, como la

¹⁵¹ Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy*, p: 257.

falta de cumplimiento a las reglas para reportar sus desechos, lo que tampoco permite conocer su destino final.

Otro aspecto del tema, es que en México los problemas de presupuesto que enfrentan las instancias de protección del medio ambiente y un gobierno dispuesto a atraer la inversión, no constituyen un incentivo para que esas compañías actúen con responsabilidad y apego a la ley.¹⁵²

Es importante mencionar que los desechos tóxicos son un problema cuyo marco de acción permite que se prevenga y se resuelva mediante acciones e instancias relacionadas y cumpliendo con la ley, es decir, no es un asunto que por su propia naturaleza sea de seguridad nacional, sin embargo, sus consecuencias si lo son, como por ejemplo los problemas de salud de las poblaciones que viven cerca de las industrias y las que viven cerca de la frontera con E.U.A. y que resultan afectadas por los desechos y pruebas nucleares.

Deterioro ecológico y recursos forestales

El deterioro ecológico pone en riesgo la seguridad ambiental la cual “permite reconocer la degradación del medio ambiente y el agotamiento de recursos inducidos por acciones humanas que plantean serias amenazas a la seguridad física de individuos, grupos sociales, Estados, ecosistemas naturales y a las relaciones internacionales”.¹⁵³

En lo que a este tema se refiere, se puede observar que también tienen distintos aspectos, entre ellos la extinción de bosques principalmente

¹⁵² *Ibid.*, p: 258.

¹⁵³ *Ibid.*, p: 244 y 255.

tropicales y la degradación de la tierra, es decir la desaparición de tierras adecuadas para sembrar.

Situaciones como la degradación de la tierra y los bosques tropicales constituyen problemas de riesgo, son factores que contribuirán a la crisis ambiental global, la cual puede llegar a ser causa de guerras en el futuro y otras consecuencias regionales de implicación internacional, no solamente de daño en el medio ambiente, sino a la integridad de las personas y a la escasez de recursos naturales.¹⁵⁴

Es importante reconocer que la mayoría de los temas ecológicos tienen implicaciones al interior de México, pero también son un foco de atención a nivel de relaciones con otros países, puesto que los recursos naturales son ahora los bienes más estimados para todos los gobiernos del mundo.

Como se ha podido observar son varias las amenazas ambientales a la seguridad nacional a corto, mediano y largo plazo, que pueden traer consecuencias funestas al ecosistema y a la vida de los seres humanos. A manera de conclusión podemos enumerar algunas de los efectos más evidentes: problemas de salud, agotamiento de recursos acuíferos, agotamiento de recursos no renovables, calentamiento global de la tierra, sequías que afectan la producción agrícola y a su vez la seguridad alimentaria, incendios, radiaciones, desertificación, envenenamientos, inundaciones, conflictos entre países por los recursos, etc.

Es necesario que estos temas sigan contemplándose como amenazas a la seguridad nacional, y que se utilice toda la fuerza del Estado para

¹⁵⁴ Oliva Hernández, Benjamín, "La seguridad nacional en un mundo globalizante" en RAP 101 *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, INAP, p: 80.

custodiar los recursos naturales, no obstante, también se requiere de políticas públicas que busquen el desarrollo sustentable, en las que se fomenta la cultura de cuidado al medio ambiente y la denuncia al daño de la misma.

Conclusión

El reto es que bajo un concepto ampliacionista conveniente para México, se puedan incluir armónicamente a la agenda todos los temas que se han detectado como amenazas o posibles amenazas a la seguridad nacional. Lo ideal es que la mayoría de ellos puedan ser resueltos de manera preventiva desde el marco de actuación de cada instancia gubernamental, pero habrá algunos que por su nivel de gravedad sean categorizados como de seguridad nacional y por lo tanto, se incluyan en al agenda y se utilice toda la capacidad del Estado para resolverlos.

No hay que olvidar que los asuntos que forman parte de la agenda de seguridad nacional son susceptibles a ser resueltos hasta por la vía de la fuerza con tal de procurar la permanencia del Estado y sus elementos.

Conforme pase el tiempo y cambien las necesidades del país, hay que adecuar la agenda distinguiendo las amenazas reales de las que no lo son, y especificar los medios para disuadirlas.

El anterior desarrollo de la agenda de seguridad nacional pone de manifiesto que los problemas en este tema no son sólo militares o policíacos, por el contrario, son muy variados. Van desde aspectos de

orden público hasta recursos necesarios para que el ser humano pueda sobrevivir, y por supuesto aspectos políticos.

El incluir temas sociales y ecológicos es una anticipación a un futuro que ya está enfrente, y que probablemente será motivo de luchas entre los países.

La agenda correspondiente al concepto ampliacionista incluye temas políticos, económicos, sociales y ecológicos, además del militar, pero al incluirlos, justifica perfectamente bien dónde radica su importancia para el país.

En México se debe trabajar una agenda tan amplia como sus condiciones de país en vías de desarrollo lo requieran, que incluya temas urgentes como el narcotráfico y temas importantes para el desarrollo del país como la pobreza.

CAPÍTULO IV EL EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL, COMO EJEMPLO DE LA TEMPORALIDAD DE UN PROBLEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

El capítulo 4 pretende demostrar como un mismo tema puede ser y dejar de ser una amenaza a la seguridad nacional de acuerdo al momento histórico, y también como sus causas y soluciones, no siendo problemas de seguridad terminan por serlo, así como la atención que el Estado puede dar a un asunto por considerar que atenta contra la seguridad nacional.

El caso del levantamiento armado de los indígenas en Chiapas muestra que la ingobernabilidad puede dar como resultado la lucha armada, en este caso la pobreza es el factor de origen, sin embargo, otros problemas como los mencionados en el Capítulo III, podrían generar consecuencias similares al interior de un país o entre países.

En América latina los levantamientos armados son objeto de constante alerta. Para México dicho tema también es de especial interés porque ya hay un antecedente importante que es el EZLN, pero sobre todo porque la inconformidad pone en evidencia la incapacidad del Estado mexicano para combatir la pobreza en los sectores sociales más vulnerables e incluirlos al desarrollo social.

El caso del EZLN es trascendental para México por el nivel de atención que logró en un inicio, así como por las acciones en contra de la seguridad nacional que pretendía realizar en nombre de los indígenas del país.

Las condiciones de pobreza y desigualdad de los indígenas son innegables, así como su necesidad de hacerse escuchar casi por cualquier medio, es por ello que a partir de 1994 Chiapas ha tenido atención especial del gobierno, desde el punto de vista social y de erogación de recursos, como de la vigilancia por parte del Ejército.

La importancia del presente análisis del EZLN radica en su relación con dos temas de la Agenda de seguridad nacional mencionados en el Capítulo III, la pobreza y los grupos armados.

Actualmente después de haber desaparecido de la escena nacional, el EZLN reaparece sin vigencia y en un año electoral, ya no como un asunto de seguridad nacional, sino político y mediático.

Lo anterior muestra que el concepto de seguridad nacional y la agenda correspondiente no permanece estática por el contrario, evoluciona al igual que la vida del país.

4.1 ANTECEDENTES DE LEVANTAMIENTOS ARMADOS

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, no es el primer levantamiento armado en México, antes existieron otros que en su época también trascendieron en la preocupación de la sociedad y cuyas consecuencias pueden ser observadas todavía en las exigencias de familias que nunca volvieron a ver a algunos de sus integrantes.

Entre 1963 y 1982 surgieron tanto en el campo como en las ciudades. En el campo, las causas eran las condiciones históricas de pobreza, el abandono de los campesinos, la violencia y abusos de los caciques, la

falta de tierras y la política de puertas cerradas de las autoridades locales y estatales.¹⁵⁵ Ante tal situación los gobernantes no buscaron revertir las condiciones, por el contrario, sus acciones fueron abastecer el ejército de armas y municiones, así como campañas militares que consistieron en labor social, labor civil, penetración de zonas guerrilleras y guerra psicológica, y sobre todo reforzar el autoritarismo y la represión.

En el medio urbano, surgieron más de 30 organizaciones armadas, aglutinando a gran parte de maestros y estudiantes de las distintas universidades que actuaron en las principales ciudades como D.F., Monterrey y Guadalajara.

Las guerrillas surgidas a partir de los años sesenta, no tuvieron la misma estructura que el actual EZLN. En aquellos años los estudiantes de izquierda luchaban solos por lo que adoptaban como sus causas, muchas veces sin el conocimiento de sus padres y mucho menos con su ayuda. Por el contrario el EZLN es una lucha de comunidades en la que familias enteras han tomado las armas, logrando tener, en su momento, una base social amplia.

Por otro lado, la forma de actuar del gobierno era totalmente opuesta a la actual, ni siquiera se concebía la idea de dialogar con los grupos inconformes y menos de acceder a sus peticiones, en su lugar se hacía un gran despliegue militar que acababa con las células armadas.

¹⁵⁵ Conclusión del General Lázaro Cárdenas después de un recorrido por la zona de conflicto en 1966. Jorge Luis Sierra, *El enemigo interno*, p: 47.

4.2 GESTACIÓN DEL EZLN

Desde que Chiapas se incorporó al territorio nacional (14 de septiembre de 1824), su población indígena ha mantenido su idiosincrasia y regionalismos originales, lo que ha propiciado un desfase en su historia con el resto del país.

Chiapas es uno de los estados con mayores recursos naturales en México y con menores posibilidades de explotación y disfrute por parte de sus habitantes. Es también el estado que históricamente ha ocupado los primeros lugares en índices de marginación,¹⁵⁶ concentrando graves rezagos en materia de servicios básicos como salud, educación, agua potable, luz y drenaje, también tiene las tasas mas altas de analfabetismo y mortalidad infantil, así como condiciones geográficas que dificultan el acceso a las comunidades y por ende el desarrollo de las mismas.

El papel del Ejército Zapatista de Liberación Nacional fue pensado tres lustros atrás de su surgimiento¹⁵⁷ por las condiciones de atraso en las que han vivido los indígenas, principalmente la falta de seguridad en la propiedad de la tierra. Las comunidades asentadas en la selva vieron con simpatía un movimiento que desde su lógica, los ayudaría a tener lo que siempre habían buscado: tener tierras propias para vivir y cultivar y dejar de depender de los abusos a los que eran sometidos por los caciques y terratenientes de la región, quienes controlaban a la población indígena con base en maltratos.

¹⁵⁶ En el censo del 2000 realizado por la CONAPO, Chiapas ocupa el primer lugar en los Índices de marginación.

¹⁵⁷ Tello Díaz, Carlos, *La rebelión de las cañadas*, p: 61.

Los caciques aprovechándose de la ignorancia de los indígenas les inventaban deudas con ellos y tenían que continuar trabajando, en ocasiones dichas deudas las pagaban durante el resto de su vida, e incluso se heredaban de generación en generación.

Ya en la década de los 80 bajo la administración de Abasolo Castellanos¹⁵⁸ la corrupción y represión contra los indígenas y campesinos se tornaba más difícil, bajo esas condiciones fueron apareciendo en la escena los actores que conformarían el núcleo del EZLN¹⁵⁹ y comenzaron a tener relación con el Monseñor Samuel Ruiz quien observaba las carencias y necesidades de la sociedad. Dichos actores conformaban clandestinamente las Fuerzas de Liberación Nacional (FLN) y uno de sus fines era "instaurar un sistema socialista y formar un Ejército Zapatista de Liberación Nacional".¹⁶⁰

A comienzos de 1990 la situación era más difícil, los indígenas vivían cada vez en una mayor marginación y no contaban con cauces para manifestarse, pues eran sistemáticamente reprimidos por el gobierno de Patrocinio González,¹⁶¹ quien acusaba de motín y castigaba con prisión, a quienes protestaban o se resistían por desalojos y otras acciones de injustas que atentaban contra sus derechos fundamentales.

Las condiciones anteriores orillaron a los indígenas a ver con simpatía una rebelión que les ofrecía lo que siempre habían buscado de manera legal. Ni siquiera el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implementado por el gobierno de Carlos Salinas, ni las

¹⁵⁸ Abasolo Castellanos fue Gobernador Constitucional del estado de Chiapas de 1982 a 1988, era uno de los ganaderos más poderosos del estado.

¹⁵⁹ Entre ellos se encontraba Rafael Guillén mejor conocido como Marcos.

¹⁶⁰ Carlos Tello Díaz, *Op. Cit.*, p: 97.

¹⁶¹ Patrocinio González fue Gobernador Constitucional del estado de Chiapas de 1988 a 1993.

recomendaciones del BM y del FMI al mismo, lograron integrar a los indígenas y evitar que tomaran la opción armada.

4.3 SURGIMIENTO DEL EZLN

Era el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, el Ejército ya le había advertido. Desde enero de 1988 el Ejército mexicano descubrió un campamento del EZLN en San Francisco, en la cañada Avellanal. Posteriormente durante una visita del Presidente a Guatemala, se le entregó un informe completo de inteligencia sobre el Ejército Zapatista con datos como el número de integrantes, líderes, estructura organizativa, ubicación de células y centros de entrenamiento.

En 1991 se descubrió otro campo de guerrillas y para 1993 ya era casi inocultable la existencia de la guerrilla en Chiapas. Los descubrimientos fueron mantenidos en secreto para no perjudicar la aprobación del Tratado de Libre Comercio y después, para no perjudicar la campaña de Luis Donaldo Colosio.¹⁶²

Como era de esperarse, para justificarse, el Presidente negó haber recibido información alguna sobre el tema, lo que llamó un error de inteligencia. Pero sí se inició una estrategia para revertir el levantamiento, no fue una estrategia militar, sino más bien de inversión de recursos que puede considerarse también como una política definida, aunque discreta.

Finalmente, el 1º de enero de 1994, cuando entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), estalló la rebelión

¹⁶² Jorge Luis Sierra, *Op. Cit.*

del Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Para la sociedad era difícil imaginar que justamente cuando México parecía cruzar la puerta de la modernidad, en su extremo sur una guerrilla estaba dispuesta a combatir al gobierno, sobre todo cuando el Gobierno de la República negaba la existencia de los grupos guerrilleros en nuestro país. Cada vez era más visible la desigualdad, mientras una parte del país se internacionalizaba, otra vivía en miseria y marginada.

El EZLN declaraba la guerra al Ejército Mexicano y a la "dictadura" de Carlos Salinas de Gortari. Su plan era "luchar por trabajo, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz". Sus principios eran "organizar, dirigir y encabezar una lucha revolucionaria del pueblo trabajador para arrancarle el poder a la burguesía, liberar a la patria del dominio extranjero e instaurar la dictadura del proletariado, entendida como un gobierno de trabajadores que impida la contrarrevolución y comience la construcción del socialismo en México".¹⁶³

Realmente el EZLN había encontrado un campo de cultivo vasto para intentar instaurar un gobierno totalmente opuesto al que el Presidente -y la generación que con él llegó al gobierno- proponían.

Era una guerrilla que relativamente estaba obteniendo apoyo y simpatía a nivel nacional, aparte de darse a conocer en otros países, habiendo superado en número y estrategia a las últimas guerrillas de Latinoamérica.

¹⁶³ Principios del EZLN, Documentos Básicos.

4.4 ACTUACIÓN DEL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI ANTE EL EZLN

Una vez hecha la declaración de guerra fueron 12 días de enfrentamientos armados entre el EZLN y el Ejército mexicano. Frente a la hostilidad, numerosos sectores de la sociedad civil y los partidos políticos se pronunciaron por el cese al fuego. Fue entonces que el gobierno federal entendió la necesidad de dialogar y negociar con la guerrilla, sobre todo porque había que reflejar al exterior que en México sí se respetaban los derechos humanos. Entendió que era el mejor camino para atender las demandas de la población y evitar la erosión del sistema político mexicano.

El 10 de enero de 1994 Manuel Camacho Solís fue designado Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas. Logró grandes avances al frente del diálogo:

- a) Reconocimiento del Gobierno al EZLN
- b) Definición de una agenda que incluía aspectos económicos, sociales, políticos y las garantías a las partes del conflicto.
- c) No intervención del EZLN para impedir el proceso electoral para elegir presidente en agosto de 1994.
- d) Liberación de un prisionero de guerra capturado por los zapatistas.

El 21 de febrero iniciaron los diálogos en San Cristóbal de las Casas obteniendo un resolutive de 34 de los 40 puntos del pliego petitorio de los zapatistas. Pero en marzo con el asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el clima político se tornó tan difícil que la negociación se canceló reiniciando en mayo, el

EZLN rechazó cualquier acuerdo de Paz y Camacho Solís renunció el 16 de junio.

Jorge Madrazo Cuellar fue el segundo comisionado para la Paz iniciando el 23 de junio. No hubo avances significativos, sólo presentó un proyecto de acciones al EZLN rechazado los días siguientes y logró mantener la estabilidad en la zona de conflicto mientras se desarrollaban las elecciones presidenciales cuyo triunfo obtendría Ernesto Zedillo. Su encargo duró 5 meses.

Se crearon otras dos instancias para tratar de dirimir el conflicto. La Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) para mediar el diálogo con el EZLN y con el reconocimiento de la Secretaría de Gobernación; y la Convención Nacional Democrática que se formó dos semanas antes de las elecciones, estaba constituida por delegados de los sectores políticos que se solidarizaron con el EZLN aunque no compartían su método de lucha. En un primer momento se consideró un logro que el EZLN aceptara dicha comisión, pero en realidad los zapatistas la sentían necesaria aunque no para mediar, sino para que de ella emanara un Gobierno Provisional o de Transición. Lo anterior fue expresado en la Segunda Declaración de la Selva Lacandona el 10 de junio de 1994.

Por otra parte, también se creó una Comisión Especial Autónoma (CEA) para auxiliar a la mesa de concertación presidida por el Secretario de Desarrollo Social. Dicha Comisión negociaba con las organizaciones indígenas.

Manuel Balcázar¹⁶⁴ indica claramente como el presidente Carlos Salinas dejó ver en el manejo del conflicto en Chiapas, distintas expresiones del Poder Nacional, a través de acciones militares, económicas y psicosociales. Aunque no pudo poner fin al levantamiento ni mediante la represión ni con la democracia.

4.5 ACTUACIÓN DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN ANTE EL EZLN

La principal característica del gobierno de Zedillo fue que por un lado, logró avances mostrando interés por fortalecer el diálogo; y por otro seguía movilizandolosoldados en la zona de conflicto.

Durante este sexenio se retomaron las negociaciones entre el Gobierno Federal y el EZLN a través de la CONAI.

La Presidencia de la República intentó desaparecer a la CONAI pero el EZLN lo evitó firmando en abril de 1995 el protocolo de Base para el Diálogo y la negociación del Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad, cuya finalidad era reiniciar las pláticas de paz. Unos días después se designó a Marco Antonio Bernal como representante de la Secretaría de Gobernación para el diálogo que comenzaría el mismo mes. Con Bernal al frente de las negociaciones se consiguieron avances mínimos, puesto que el EZLN no estaba de acuerdo en la forma del gobierno para llevar adelante el diálogo.¹⁶⁵

Dentro los logros de esta etapa se pueden observar:

¹⁶⁴ Manuel Balcázar Villarreal, *Las acciones de negociación del EZLN durante 1998*, Universidad Iberoamericana, 1999.

¹⁶⁵ *Ibidem*

- a) La Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.
- b) La creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) emanada de la Ley anterior en marzo de 1995.
- c) Las elecciones celebradas en octubre de 1995 para elegir Presidentes Municipales y Diputados Locales en Chiapas
- d) La firma de los Acuerdos de San Andrés en febrero de 1996. Que constituyen la columna vertebral para las negociaciones de solución para el conflicto.
- e) Las Reformas Constitucionales propuestas por la COCOPA en noviembre de 1996. Aunque éstas fueron consideradas una ofensa para el EZLN.

Al finalizar la representación de Bernal, fue designado Pedro Joaquín Coldwell para estar al frente de las negociaciones, él tomó la línea de "administrar el conflicto" aunque no logró nada importante más que aprobar algunos puntos de la agenda, de la cual la autonomía pedida desde febrero de 1994 seguía siendo ignorada por los gobiernos estatal y federal. Su acciones o quizá la falta de éstas se reflejó en los acontecimientos violentos de Acteal en diciembre de 1997, teniendo como consecuencia las renuncias del Secretario de Gobernación (Emilio Chuayffet,) del Gobernador del Estado (Julio César Ruiz) y del mismo Coldwell.

El nuevo representante del Gobierno Federal para las negociaciones fue Emilio Rabasa Gamboa, quien tenía una responsabilidad mayor al tener que convencer al EZLN de reiniciar el diálogo ante la incapacidad del gobierno mostrada hasta ese momento. El EZLN se vio obligado a tomar una postura, pues para entonces ya comenzaban las divisiones al interior y mientras que una parte de la guerrilla quería aceptar las

propuestas del gobierno, había otra parte que se negaba totalmente porque pretendía obtener mayores concesiones.

Con Emilio Rabasa tampoco pasó nada, incluso las negociaciones fueron llevadas por el Gobernador Interino Roberto Albores Guillén quien redujo la participación de Rabasa a esporádicos contactos con la COCOPA.

El 3 de septiembre de 1998 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se integra a la estructura de la Secretaría de Gobernación la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, "con el objeto de propiciar el diálogo y la negociación para alcanzar la concordia y la pacificación, mediante una solución justa, digna y duradera."¹⁶⁶ Dicha Coordinación existe hasta el momento.

4.6 ACTUACIÓN DEL PRESIDENTE VICENTE FOX QUESADA ANTE EL EZLN

El 1 de diciembre del 2000 tomó posesión como Presidente de la República Vicente Fox Quesada bajo la expectativa de los mexicanos, que esperaban convencidos que ahora sí se solucionaran todos los grandes problemas de México. El conflicto armado en Chiapas sería solucionado "en 15 minutos". Hasta el momento el EZLN sigue existiendo aunque sin vigencia y no es el tema de mayor interés para la presente administración, ni para la población en general.

Vicente Fox integró una propuesta de solución para el problema en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el área de Desarrollo Social y

¹⁶⁶ www.coordinacionparaeldialogo.gob.mx

Humano, considerando que los indígenas son un grupo social al que debe de ponerse toda la atención. Sus principales estrategias para lograrlo son:

- Garantizar el progreso social incluyente para que puedan abatir las causas de la pobreza, así como ampliar la dotación de servicios básicos e infraestructura.
- Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.

Según el Informe de Labores 2000-2004 de la Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas, Vicente Fox ordenó la suspensión de patrullas y vuelos rasantes sobre comunidades indígenas chiapanecas y el repliegue del Ejército Mexicano en más de 50 posiciones.

Como cada inicio de sexenio, se esperaban nuevas oportunidades para una posible conclusión del conflicto y reiniciar el diálogo y las negociaciones. El EZLN solicitó el cumplimiento de tres señales adicionales a las del 1 de diciembre del 2001, éstas eran el retiro del Ejército Mexicano de siete posiciones; la liberación de zapatistas presos en cárceles de Chiapas y de otros estados, y la transformación en ley de la iniciativa elaborada por la COCOPA.

Dichas peticiones fueron prácticamente cumplidas:

- a) Se decretó el retiro del Ejército Mexicano de las posiciones solicitadas.
- b) Se gestionó la liberación de un centenar de zapatistas presos.

c) Se envió al Congreso de la Unión la reforma constitucional elaborada por la COCOPA para su análisis y aprobación.

El 28 de abril subió al pleno de la Cámara de Diputados la comandanta Esther, quien mencionó que el Presidente Fox estaba respondiendo, que sus órdenes habían sido señal de paz y expresó que el EZLN haría lo propio.

En lo que se refiere a las reformas constitucionales, en abril del 2001 el Congreso aprobó las reformas en materia de derechos y cultura indígena. Se reformaron los artículos: 1, 2, 4, 18 y 115 de la Constitución.

Dichas reformas no fueron consideradas dignas por el EZLN y al día siguiente en un comunicado las rechazó por ser “una grave ofensa a los pueblos indios, a la sociedad civil nacional e internacional y a la opinión pública”, “sabotean el incipiente proceso de acercamiento entre el Gobierno Federal y el EZLN”.¹⁶⁷

A partir de ese momento el Ejército Zapatista suspendió diálogos con el Gobierno Federal, y no se ha retornado a la mesa de negociación. Desafortunadamente es poco probable que se logre hacer algo en lo que queda del presente sexenio, pues el conflicto armado en Chiapas, evidentemente, no forma parte de la agenda del gobierno. Se ha hecho lo que en otros sexenios, administrar el problema y hacer como que no existe. Tal y como lo demostró el Presidente en sus desafortunadas declaraciones durante una de sus giras por Chiapas, al señalar que el EZLN ya no existía.

¹⁶⁷ Informe de Labores 2000-2004, Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas.

Al no avanzar en los diálogos, el gobierno ha buscado actuar por otro camino, que es el de la atención a las causas que le dieron origen al conflicto, entre las que se encuentran los problemas agrarios, la discriminación en la toma de decisiones que atañen a las comunidades indígenas, la falta de oportunidades de educación, vivienda, salud, empleo y sobre todo la pobreza extrema. Sin embargo, Chiapas continúa ocupando el primer lugar en marginación, discriminación y pobreza. Así pues, no hay resultados ni en la solución del conflicto, ni una mejora significativa en el nivel de vida de la población de Chiapas y de los indígenas en México.

Se han constituido canales de comunicación directos con algunas comunidades indígenas, quienes en contraste con la dirigencia del EZLN, sí quieren un acercamiento con el Gobierno Federal, que se traduzca en una vida mejor.

Difícilmente habrá algún avance significativo en lo que queda del presente sexenio, y aunque actualmente el EZLN no sea una amenaza a la seguridad nacional, de nuevo se heredarán al siguiente presidente.

4.7 INTERVENCIÓN DEL EJÉRCITO EN EL CONFLICTO DEL EZLN

En la Primera Declaración de la Selva Lacandona el EZLN también anunció la guerra abiertamente contra el Ejército mexicano y estuvo dispuesto a enfrentarse directamente con él. Éste reaccionó inmediatamente después, tras más de 10 años de no realizar acciones de contrainsurgencia.

Después de desplazar efectivos a la zona de conflicto, el Ejército logró retomar el control de las cabeceras municipales ocupadas por los zapatistas y luego de crear un cerco militar sobre la guerrilla, el gobierno decretó el cese al fuego.

Una vez más el Ejército sufría la descalificación por parte de la opinión pública nacional e internacional, por violaciones a los derechos humanos.

Una vez terminado el fuego, el Ejército ha permanecido en la zona para realizar tareas de patrullaje, por lo que no ha habido ataques comparables a los de enero de 1994. En esta permanencia el Ejército ha realizado también acciones de ayuda humanitaria, y por otro lado, ha construido nuevas instalaciones militares. El acercamiento de las Fuerzas Armadas a la población ha coadyuvado a contrarrestar la opinión negativa que sobre esa institución se tiene en momentos de crisis. "El Ejército no sólo respalda las decisiones civiles, sino que responde por ellas ante la opinión pública con un alto costo para la imagen institucional de las Fuerzas Armadas".¹⁶⁸

Indudablemente el Ejército Mexicano tiene la capacidad de disolver movimientos armados como el EZLN; sin embargo, lo que hace falta es capacidad de prevenir por parte de las autoridades civiles, así como realizar campañas de contrainsurgencia en zonas potencialmente peligrosas, es decir, contrarrestar la ingobernabilidad con buenos programas sociales.

¹⁶⁸ Manuel Balcázar, *Las acciones de negociación del EZLN durante 1998*, p: 45.

4.8 CHIAPAS ANTES Y DESPUÉS DEL SURGIMIENTO DEL EZLN Y SU SITUACIÓN ACTUAL

No se puede valorar el movimiento en su justa dimensión si no se conocen sus consecuencias, es por ello que a continuación se presenta una comparación de la calidad de vida de los indígenas chiapanecos antes y después del 1 de enero de 1994.

El CONAPO muestra los siguientes indicadores en los censos de 1990 y 2000.

Indicador	1990	2000
% Ocupantes en vivienda sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	%21.47	%19.33
% Ocupantes en vivienda sin energía eléctrica.	%12.99	%12.01
% Ocupantes en viviendas sin agua entubada.	%20.92	%24.99
% Ocupantes en vivienda con piso de tierra.	%20.92	%40.90

Otros datos arrojados del censo del 2000 indican que el 22.94% son analfabetas y que tiene un grado de marginación "Muy Alto" ocupando el primer lugar a nivel nacional.

Para ser un estado que por 11 años ha estado bajo la lupa del Gobierno Federal, sigue estando evidentemente en condiciones críticas de pobreza.

Quizá ahora es más crítica la situación de los indígenas chiapanecos; siguen siendo pobres, y además algunos perdieron con la guerrilla lo poco que tenían. "Los campesinos de Las Cañadas enfrentamos ahora una nueva realidad y esa nueva realidad no es la pobreza; nacimos, hemos vivido en ella y estamos luchando por superarla. La nueva

realidad que nos agobia, que nos angustia es la polarización política que ha fragmentado la vida comunitaria, ha dividido a las familias y amenaza constantemente con provocar enfrentamientos violentos".¹⁶⁹

4.9 EZLN COMO RIESGO PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

En enero de 1994 México enfrentó una amenaza a su seguridad nacional: Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Surgía declarando la guerra tajantemente al gobierno y al Ejército mexicano, buscaba un cambio en el régimen de gobierno y en la Constitución. Tenía la firme intención de avanzar y cubrir el territorio nacional, por lo que a la brevedad intervino el Ejército.

Actualmente el EZLN ha perdido fuerza y apoyo, así como base social, bajo estas características se presenta esporádicamente a la luz pública sin argumentos y en momentos coyunturales como buscando algún provecho. Ahora su principal arma es la atención que los medios de comunicación puedan brindarle a falta de noticias más relevantes para la vida nacional, ejemplo de ello es "La otra campaña", que sólo fue noticia unos días.

Indudablemente ahora no constituye una amenaza para la seguridad nacional, no sólo por que el Ejército mexicano tiene la capacidad de desaparecer el movimiento, sino porque, el contexto internacional ha marcado una línea diferente, donde la agenda da prioridad a temas como el terrorismo, el narcotráfico y la pobreza.

¹⁶⁹ Palabras de un indígena mientras presentaba sus peticiones a Luis H. Álvarez. *Informe de Labores 2000-2004*, Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas.

No obstante lo anterior, se cuenta con distintos caminos para llegar a la solución, entre ellos el diálogo para terminar el conflicto y la distribución justa del ingreso para evitar levantamientos.

Conclusión

El EZLN mostró una parte de la realidad de México que nadie quería ver y de la que se prescindía. Los gobiernos no deben desaprovechar la oportunidad de cambiar esa realidad de desigualdades.

El conflicto del EZLN ha sido bastante estudiado; sin embargo; los gobiernos no han querido entender las dimensiones del problema. A 12 años de conflicto el gobierno sigue careciendo de una visión integral del asunto y por ende de una respuesta eficaz.

La mejor forma de mantener un sistema político es a través de la gobernabilidad, la cual se logra cuando la sociedad está conforme con su nivel de vida. No se puede entender el diálogo y la negociación entre dos partes con tal diferencia de ideología, formas de vida e intereses, es como tratar que dos mundos diferentes se identifiquen.

No basta con reconocer los derechos de los indígenas, es necesario implementar programas y políticas sociales que comiencen a integrarlos al desarrollo nacional. Es fundamental que a través de programas sociales eficaces, desaparezcan las zonas fértiles para la insurrección, y no llegar al uso de la fuerza, es decir, al enfrentamiento del Ejército y la sociedad civil. Es responsabilidad del Estado lograr condiciones que

eviten el surgimiento de sectores que atenten contra él, así como estar preparado ante el menor movimiento armado.

El caso del EZLN es una clara muestra de como las consecuencias de la pobreza y la desigualdad pueden ser elevadas a la agenda de seguridad nacional, es decir, de cómo la ingobernabilidad causada por las condiciones sociales puede llegar al grado de pretender ser solucionada bajo el uso de las armas. En la medida que se evita la ingobernabilidad se puede evitar el uso de la fuerza. La pobreza-ingobernabilidad y la seguridad son conceptos estrechamente ligados.

A lo largo de este capítulo se ha observado que el EZLN ocupó en un momento de la historia de México el lugar número 1 en la agenda de seguridad nacional, pero debido a diversas circunstancias dejó de serlo, y actualmente ya no es considerado como tal. Por su parte, el principal dirigente de este movimiento, al parecer, ya no representa los intereses de los indígenas y se convirtió en un actor político de ocasión.

Es importante mencionar que la tarea del gobierno es integrar a todos los mexicanos al desarrollo nacional buscando su participación y teniendo un proyecto claro de lo que se quiere lograr a nivel federal, estatal y local.

CONCLUSIONES

El nuevo orden mundial y las características nacionales requieren de un concepto amplio de seguridad nacional que sea flexible a los diversos y cambiantes problemas del país, y además sea útil no sólo en el terreno teórico, sino también en el político-práctico.

El concepto de seguridad nacional se encuentra en un proceso permanente de transición y discusión, está buscando nuevos enfoques, nuevas teorías y prácticas que respondan a la nueva relación de seguridad y economía internacional.

Las nuevas amenazas: pobreza, migración, narcotráfico, deterioro ecológico, ya no pueden excluirse de la agenda de seguridad nacional, hoy, son el foco de atención de la mayoría de los países. Existe una amplia posibilidad de que surjan conflictos futuros por temas económicos, ecológicos, tecnológicos y sociales, además del terrorismo que ya está presente.

El uso del concepto amplio no quiere decir que el tradicional deba olvidarse, por el contrario la esencia de defensa de la nación estará siempre presente. Nunca podrá prescindirse de las fuerzas armadas, sin embargo ahora se debe atender la agenda nacional con una visión estratégica de los problemas que pueden llegar a ser de seguridad nacional.

No importa que tan amplia sea la agenda de seguridad nacional –sin que sea infinita–, lo que importa es que tanto las amenazas como los escenarios sean claros, para contar con objetivos específicos y así

poder determinar que tipo de participación pueden tener los distintos sectores del Estado.

Tanto el concepto de seguridad nacional como las amenazas a la misma, son dinámicos y están en constante proceso de reformulación; sin embargo, es necesario que para contar con objetivos claros, el gobierno determine cual es su concepto y cuales son sus amenazas, para que con base en ellos pueda trabajar a lo largo de su administración, no puede combatirse algo que no se contempla claramente como amenaza.

En el caso de México la operación del concepto de seguridad nacional debe tener presente tres aspectos:

- a) Geopolítica, convertir esa situación en una ventaja.
- b) Realizar acciones que combinen la búsqueda de la protección de los intereses del Estado en su conjunto.
- c) Relación cordial con los otros países, sobre todo con los más cercanos, que nos traiga beneficios.
- d) Contrarrestar las condiciones que nos hagan parecer una amenaza ante los países del primer mundo.

Las preocupaciones primordiales para el gobierno mexicano son los conflictos sociopolíticos derivados de la pobreza, la lucha contra el narcotráfico, la protección de las instalaciones petroleras, hidráulicas y eléctricas, los conflictos en el sureste, y en Centroamérica y la relación con E.U.A. Pero también la modernización y eficacia de los diferentes cuerpos de seguridad.

Por otro lado, la globalización ha implementado un nuevo tipo de pensamiento estratégico, donde los estados no se encuentran solos en sus conflictos internos y externos.

Aún hoy México ha mantenido su postura de derecho de autodeterminación de los pueblos, no injerencia en los asuntos internos de las naciones, solución pacífica de los conflictos y oposición a participar en planes de intervención militar. Esta actuación del Estado mexicano no es fortuita, es una forma de representar y defender sus intereses hacia el exterior. La relación cordial con el resto del mundo es la herramienta que el gobierno mexicano utiliza para tratar de preservar su seguridad a nivel internacional.

Los levantamientos armados en México han perdido fuerza, y quizá actualmente están lo suficientemente controlados como para no representar amenaza a la seguridad de la nación. Sin embargo, la experiencia del EZLN, es bastante para buscar las condiciones que la población requiere para no inconformarse y llegar a tomar la justicia por sus propias manos.

Cada vez será más necesario un marco jurídico completo que regule las acciones que buscan la seguridad nacional, sobre todo que logre la acción e interacción de las diferentes instancias, sin entorpecer su trabajo.

Es responsabilidad del gobierno dar a conocer la agenda de seguridad nacional y su justificación ante la sociedad, con la finalidad de obtener mayor credibilidad y respaldo a las acciones realizadas.

La agenda de México -e incluso el PND actual lo indica- está basada en un concepto amplio y estratégico de seguridad, quizá lo que falta es aclarar dicho concepto y modernizarlo. Por su parte, el reto de la agenda de seguridad es dar solución a dichos problemas para que sean los menos posibles los que la integren.

ANEXO 1

Compromisos adquiridos por México respecto al desarme, control y no proliferación de armamentos.

Temas	Compromisos
Paz y seguridad	Carta de las Naciones Unidas. Asamblea General. Organización de Estados Americanos.
Derecho humanitario	Convenios de Ginebra. Conferencias de La Haya.
Armamentos	Tratado de Fondos Marinos (prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo). Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica. Tratado sobre la proscripción de pruebas nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua. Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina y el Caribe (Tlatelolco). Acuerdo con el Organismo Internacional de Energía Atómica para la aplicación de salvaguardias en relación con el Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares. Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos radioactivos. Convención sobre la protección física de materiales nucleares. Convención sobre la asistencia en caso de accidente nuclear o de

	<p>emergencia radiológica</p> <p>Convención sobre seguridad nuclear.</p> <p>Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares.</p> <p>Acuerdo regional de cooperación para la promoción de la ciencia y la tecnología nucleares en América Latina y el Caribe.</p> <p>Acuerdo en el marco del OIEA para participar en la base de datos sobre incidentes de tráfico ilícito de materiales radioactivos.</p> <p>Protocolo de Ginebra.</p> <p>Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas biológicas y sobre su destrucción.</p> <p>Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y su destrucción.</p> <p>Convención sobre la prohibición o restricción de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados.</p> <p>Convención sobre el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas terrestres antipersonal y sobre su destrucción.</p> <p>Convención interamericana contra la producción y el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.</p> <p>Protocolo sobre el tráfico ilícito de fuego.</p>
Zonas libres	Tlatelolco, resoluciones como: seguridad en el mediterráneo, hemisferio sur, sudoeste asiático.

Delincuencia organizada y terrorismo	Tráfico de armas, drogas, personas. Contrabando y piratería, trata de blancas, lavado de dinero y corrupción. Terrorismo.
Otros	Uso pacífico de ciencia y tecnología. Guerra informática. Informe anual del gasto militar. Transparencia en materia de adquisiciones de armamentos.

Fuente: Guadalupe González Chávez, "La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y de seguridad internacional" en Piñeyro, José Luis, La seguridad nacional en México, p: 220-223.

ANEXO 2

Organismo de carácter multilateral de los que México forma parte.

- ✓ Organización de las Naciones Unidas
- ✓ Conferencia de Desarme y Comisión de Desarme de la ONU.
- ✓ Organismo Internacional de Energía Atómica.
- ✓ Comité Científico de Naciones.
- ✓ Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.
- ✓ Organización de Estados Americanos.
- ✓ Foros de negociación creados para las negociaciones relativos a armas o temas específicos.
- ✓ Comité de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- ✓ Misiones de la ONU.

Fuente: Guadalupe González Chávez, "La seguridad nacional ante los compromisos de México en materia de paz, desarme y de seguridad internacional" en Piñeyro, José Luis, La seguridad nacional en México, p: 219.

ANEXO 3

ANTECEDENTES DEL CISEN

AÑO	SERVICIO DE INTELIGENCIA
1918	El Presidente Venustiano Carranza creó la Sección primera de la Secretaría de Gobernación.
1929	La Sección Primera se transformó en departamento Confidencial (DC). Sus funciones consistían en auxiliar a la dependencia en la observación de informes y la realización de informes.
1938	El DC se convirtió en Oficina de Información Política (OIP), que tenía el cometido de practicar investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que se le encomendaran.
1942	La OIP se transformó en Departamento de Investigación Política y Social (DIPS), que se ocupaba principalmente de atender asuntos de orden político interno. Sin embargo, dado el curso de la Segunda Guerra Mundial y la posición de México en ella, fue preciso ampliar sus funciones con el propósito de cimentar un servicio de inteligencia aplicado principalmente al control de extranjeros.
1947	Se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) como órgano dependiente de la Presidencia de la república. Estaba encargada de vigilar , analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación.
1967	La DIPS se transformó en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS). De acuerdo

	<p>con el Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación de 1973, la DGIPS tenía como objetivo estudiar los problemas de orden político social y proporcionar los informes correspondientes; auxiliar en la investigación de las infracciones a la Ley Federal de Juegos y Sorteos; y realizar todas las acciones que, en la esfera de su competencia, le asignase la secretaría.</p> <p>De acuerdo con el mismo ordenamiento, a la DFS le competía: “vigilar, analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal; proporcionar seguridad, cuando así se requiera, a funcionarios extranjeros que visitaran el país; y realizar todas las actividades que en la esfera de su competencia le ordene el titular del ramo.”</p> <p>En 1977 un nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación estableció funciones adicionales para la DGIPS: realizar las investigaciones y análisis sobre los problemas de índole política y social, organizar la documentación producto de las labores de investigación, establecer un centro de documentación y realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional.</p>
1985	<p>Se creó la Dirección general de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN), la cual fusionó las labores de la Dirección general de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) y la Dirección Federal de Seguridad. Los objetivos de esa acción eran establecer un macro funcional y</p>

	<p>administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia para evitar duplicaciones y dispersiones, y eliminar ciertas prácticas que llegaron a comprometer el prestigio y la solvencia de esas instituciones.</p>
1989	<p>La Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional se convirtió en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional.</p>
2000	<p>El 30 de noviembre se publica en el Diario Oficial de Federación la adición de la fracción XXIX al artículo 27 de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, con lo cual a la Secretaría de Gobernación corresponde establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del estado Mexicano.</p>
2002	<p>El 30 de junio se publica en el Diario oficial de la Federación el nuevo reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diversos aspectos del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, se encuentran normados en el artículo 38 al 42, tales como: su naturaleza jurídica, sus atribuciones, su régimen presupuestal, así como la existencia de un consejo Interinstitucional que coadyuva a su mejor funcionamiento.</p>

Fuente: www.cisen.gob.mx

FUENTES CONSULTADAS

Bibliografía

Aguayo Quesada Sergio y Bailey John, (Coords.), *Las seguridades de México y Estados Unidos en un Momento de transición*, Siglo XXI Editores, México, 1997.

Aguayo Quesada Sergio y Bruce Michael (Comps.) *En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, Siglo XXI Editores, México, 2002.

Aguayo Quesada Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Editorial Grijalbo, México, 2001.

Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, *Las Acciones de Negociación del EZLN durante 1998*, Tesis, Universidad Iberoamericana, México, 1999.

Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, "Seguridad Nacional y Constitución Política en México" en *Diplomado La seguridad nacional en México: actualidad y prospectiva*, Universidad Iberoamericana, México, 2004.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Bobbio, Norberto, Incola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México, 2000.

Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1997.

Cárdenas, Ángel, *El conflicto de Chiapas. Ejército zapatista de Liberación Nacional: Paradigma de guerrilla reformista con método revolucionario*, Venezuela, 1995. (Libro no citado)

De Icaza, Carlos, *La diplomacia contemporánea*, Tercer Milenio, México, 1999.

Díaz-Polanco, Héctor, *La rebelión zapatista y la autonomía*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997. (Libro no citado)

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

Hirales Morán, Gustavo, *Grupos radicales en el México de Hoy*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 2003.

Maciel, Agustín (Coord.), *La seguridad nacional en las relaciones México-Estados Unidos*, El Colegio de San Luis, México, 2003.

Piñeyro, José Luis, *La seguridad nacional en México. Debate actual*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2004.

Salazar, Ana María, *Las guerras que vienen. Riesgos para las democracias ante nuevos conflictos mundiales*, Nuevo Siglo/Aguilar México, 2003.

Salazar, Ana María, *Seguridad Nacional Hoy. El reto de las democracias*, Nuevo Siglo/Aguilar México, 2002.

Salgado Garza, Enrique, "Seguridad Nacional" en *Diplomado en Seguridad Nacional en México: Actualidad y Prospectiva*, Cuaderno de Educación Continua, Universidad Iberoamericana, México, 2004.

Salgado Garza, Enrique, "Concept of National Security" en *Diplomado en Seguridad Nacional en México: Actualidad y Prospectiva*, Cuaderno de Educación Continua, Universidad Iberoamericana, México, 2004.

Sierra Guzmán, Jorge Luis, *El enemigo interno, contrainsurgencia y fuerzas armadas en México*, Plaza y Valdés Editores, México, 2003.

Tello Díaz, Carlos, *La rebelión de las Cañadas*, Cal y Arena, México, 1995.

Uriona Hidalgo, José Luis, Apuntes de la clase de Gobierno y Geopolítica Internacional, FCPyS, UNAM.

Uvalle Berrones, Ricardo, *El gobierno en acción. La formación del régimen presidencial de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1998.

Vega García, Gerardo C. R., *Seguridad nacional, concepto, organización, método*, Secretaría de la Defensa Nacional, México, 2000.

Walter Carlsnaes, "Foreign Policy" en Walter Carlsnaes, *Handbook of International Relations*, Londres, 2002.

Páginas electrónicas

www.cisen.gob.mx

<http://www.coordinacionparaeldialogo.gob.mx> (Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas)

www.ezln.org

<http://www.conapo.gob.mx> (Consejo Nacional de Población) Índices de marginación 1990 y 2000.

<http://www.chiapas.gob.mx> (Portal del Gobierno del estado de Chiapas)

Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Federal contra la delincuencia organizada.

Ley de Seguridad Nacional

Ley del Gabinete de Seguridad Nacional

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

Documentos

Acuerdos de San Andrés

Declaración de la Selva Lacandona

Encuesta Internacional sobre Terrorismo, Ipsos-Bims, México, octubre de 2004.

Informe de Labores 2000-2004. Una firme voluntad de paz, Coordinación para el Diálogo y la Negociación en Chiapas.

Informe de Resultados del Plan de Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., correspondiente al mes de septiembre de 2005.

Informe de Resultados del Plan de Acciones de la Secretaría de Seguridad Pública del D.F., correspondiente a enero-diciembre de 2005.

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006

Segunda Declaración de la Selva Lacandona

Reformas Constitucionales propuestas por la Comisión de Concordia y Pacificación

Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3), México, septiembre 2005, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C.

Hemerografía

Castañeda, Jorge G., "Los ejes de la política exterior de México" en *Nexos*, Vol. 23 No. 288, México, 2001.

El Universal 12, 13 y 17 de enero de 2005.

La Crisis, México, 10 de noviembre de 2004.

La Jornada 9, 10, 12 y 13 de enero de 2005.

Reforma 22 de septiembre de 2003.

Revista de Administración Pública 98, *Seguridad Nacional*, INAP, México, 1998.

Revista de Administración Pública 101, *Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo*, INAP, México, 2000.