



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
“ACATLAN”**

**“ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD
NACIONAL EN MÉXICO**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
LUIS ARTURO BASSO GONZÁLEZ**

**ASESOR:
LIC. ANDRÉS OVIEDO DE LA VEGA**



NOVIEMBRE 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.

Agradecimientos

Antes que a nadie, debo agradecer a Dios por traerme hasta este punto, sueño de mi madre, ejemplo de mi hermano Luis Enrique, sin quienes no podría entenderme a mi mismo; la conclusión de esta etapa de mi vida es fruto también de las raíces que me definen e identifican; no puedo pasar por alto mi línea materna, a mis tíos y primos que me prodigan amor y respeto, pero también a mi raíz paterna, Salvador Bassols, herencia de talento y recuerdos borrascosos que sin embargo me dieron el ser.

Inspiración en este trabajo son sin duda mi Tío Angel Bassols y sobre todo mi tío Luis González, hombres de tesón e ideas, depositarios de herencias familiares y formadores de generaciones. Ellos con su ejemplo me enseñaron a amar a la UNAM y sobre todo a México.

Por ello, esta tesis está dedicada a las generaciones venideras, a mis sobrinos, sobre todo Jorge Luis y Mariel que me honran con su amor, a mi pequeño David Emiliano Bassols Medrano quien en su nombre lleva la herencia de lucha y amor que exige la búsqueda de la libertad y a su madre Meyling, quien siendo heredera de la tierra de Sandino vino a encontrar amor y destino en la tierra de Zapata.

A mis amigos, maestros, compañeros de trabajo, sueños lucha y aventura, muchas gracias por su tiempo y complicidad, Oscar Alvarez, Alejandro Hernández y José Luis Mendoza, ustedes son parte de mi familia y de mi historia personal, en ustedes se conjugan rostros y recuerdos de hombres y mujeres que significan y son.

Finalmente, pero en primer lugar después de Dios, a mi abuela Josefina Granados quien en poco más de doce años me enseñó a amar a Jesús, mi Salvador, a trabajar por México, a apasionarme por su historia haciéndola mía e insertarme en las reivindicaciones sociales, sentó las bases de lo que soy con amor y paciencia, por ella aprendí más tarde que “la religión es el opio de los pueblos”.

... Gracias.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO PRIMERO.	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.	
1.1. Concepto de Seguridad Nacional.	10
1.2. Diferencia entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional	18
1.3. Desarrollo de los Sistemas de Inteligencia.	22
1.3.1 La Visión de Estados Unidos	26
1.3.2 La Visión de América Latina.	27
1.4. De los Mensajeros de la Reina a la Central de Inteligencia Americana (CIA).	30
CAPÍTULO SEGUNDO.	
ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA, COMO MODELO DE LA SEGURIDAD NACIONAL	
2.1. La Segunda Guerra Mundial.	40
2.2. La Controversia FBI-CIA en la Guerra Fría.	48
2.3. Las Universidades Estadounidenses como centros de Reclutamiento de la CIA.	49
2.4. Los Triunfos y Fracasos de la CIA.	55
CAPÍTULO TERCERO.	
LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO	
3.1. Breve Reseña.	59
3.2. El CISEN.	62
3.3. La Comisión Farell.	65
3.4. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	73
3.5. Los Organismos de Seguridad Nacional.	74
3.6. El Cometido de la Seguridad Nacional.	78
CAPÍTULO CUARTO.	
PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL	
4.1. Análisis de la Situación Nacional.	85
4.2. Acciones gubernamentales.	129
4.3. Marco Jurídico de la Seguridad Nacional.	137

4.4. Ley de Seguridad Nacional.	150
4.5. Hacia un Comité de Seguridad Nacional Independiente y Autónomo.	172
4.6. Propuestas de Reformas a la Constitución.	176
CONCLUSIONES.	183
BIBLIOGRAFÍA.	194

La Belleza

Enemigo de la guerra
y su reverso, la medalla
no propuse otra batalla
que librar al corazón
de ponerse cuerpo a tierra
bajo el paso de una historia
que iba a alzar hasta la gloria
el poder de la razón
y ahora que ya no hay trincheras
el combate es la escalera
y el que trepe a lo mas alto
pondrá a salvo su cabeza
Aunque se hunda en el asfalto
la belleza...

Míralos, como reptiles,
al acecho de la presa,
negociando en cada mesa
maquillajes de ocasión;
siguen todos los raíles
que conduzcan a la cumbre,
locos por que nos deslumbre
su parásita ambición.
Antes iban de profetas
y ahora el éxito es su meta;
mercaderes, traficantes,
mas que nausea dan tristeza,
no rozaron ni un instante
la belleza...

Y me hablaron de futuros
fraternales, solidarios,
donde todo lo falso
acabaría en el pilón.

Y ahora que se cae el muro
ya no somos tan iguales,
tanto vendes, tanto vales,
¡viva la revolución!

Reivindico el espejismo
de intentar ser uno mismo,
ese viaje hacia la nada
que consiste en la certeza
de encontrar en tu mirada
la belleza...

Luis Eduardo Aute.

INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas centrales de las ciencias sociales es la definición de sus conceptos. Pocas veces, si es que alguna, estos instrumentos básicos en la construcción teórica y en la investigación, son tan precisos como para evitar equívocos, ambigüedades y pluralidad de interpretaciones. La seguridad nacional es un ejemplo paradigmático de este fenómeno. Por un lado, se trata de un concepto que bien se puede denominar central o nuclear en la teoría de las relaciones internacionales, pero por el otro, es un término de manejo difícil porque no hay, ni remotamente, un acuerdo sobre su definición. Finalmente, y como es el caso con casi todos los conceptos centrales de la ciencia política, la importancia del concepto no es sólo teórica sino también práctica, pues con él se puede intentar dar o restar legitimidad a políticas nacionales fundamentales.

En este aspecto práctico el concepto tiene una historia particularmente difícil en América Latina, pues en los años de la llamada Guerra Fría un buen número de gobiernos antidemocráticos de la región -particularmente los encabezados por militares- lo cortaron a la medida para justificar la destrucción política e incluso física del llamado "enemigo interno", que en la práctica resultaron ser los opositores a los gobiernos y regímenes autoritarios. A nombre de la defensa de la seguridad nacional se acusó y persiguió por mucho tiempo a demócratas, sindicalistas y militantes de izquierda, acusándoles de ser enemigos de la nación y estar al servicio de fuerzas internacionales. Desde esa perspectiva, era indispensable la erradicación política y física de los enemigos para preservar los intereses superiores de la nación.

Por su historia latinoamericana, la historia de las "guerras sucias", de la que México no se pudo librar del todo, el concepto de seguridad nacional en el último medio siglo no se vio favorecido por los científicos sociales de México, ni entró fácilmente en el discurso político oficial, que buscó no asociarse en este campo con las escuelas de pensamiento desarrolladas por los regímenes militares del Cono Sur latinoamericano, en particular los de Brasil, Argentina y Chile. Es por ello

por lo que en el país el término de seguridad nacional es relativamente nuevo, y aunque mucho ha cambiado en el panorama político latinoamericano, el concepto aún despierta sospechas, pues las estructuras autoritarias mexicanas siguen teniendo el potencial de dar un uso indebido al tema de la seguridad nacional: el de justificar la acción represora e ilegal de los aparatos del Estado en contra de los opositores del gobierno, haciéndola aparecer como la defensa de las esencias de la nación.

Sin embargo y aunque tarde y con problemas, el controvertido concepto ya estableció su presencia en los documentos oficiales y en el análisis académico mexicano. Una de las definiciones de seguridad nacional que explícitamente aparece en esta obra es la que proponen Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González: "el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación..." En principio, la definición parece adecuada. Sin embargo, y como es frecuente en los procesos de construcción conceptual en las ciencias sociales, los términos requieren, a su vez, de definiciones, en este caso de tres y que no son nada simples: soberanía, independencia e interés nacional. Y es en la definición de estos elementos donde aparecen las inevitables e insalvables ambigüedades.

Como el de seguridad, el concepto de interés nacional no tiene una definición clara. Su contenido empírico es doble; por un lado, es el que surge de los factores geográficos, del proceso político-histórico y de las aspiraciones colectivas a que ambos dan lugar; por el otro, su naturaleza concreta depende de los objetivos prácticos de las instituciones, grupos e individuos que en cada país toman las decisiones políticas básicas de carácter internacional. En el caso específico de México, este contenido concreto del interés nacional depende en alto grado no sólo de los actores nacionales sino de la política seguida hacia México por la potencia hegemónica regional: Estados Unidos. En lo interno, el papel fundamental de la definición del proyecto nacional es el desempeñado en

cada circunstancia histórica por la institución política central mexicana a partir de fines del siglo pasado: la presidencia de la República, eje de las principales alianzas políticas y sociales que han dirigido al país desde entonces.

Los últimos dieciocho años de la historia de México se han caracterizado por el ascenso al poder de funcionarios adiestrados en Estados Unidos cuyo objetivo prioritario es adaptar al país a las particulares concepciones del vecino del norte en los campos económico, político, social y cultural.

Así, al año de 1994 corresponde, en materia de seguridad nacional convertirse en un verdadero parteaguas, durante este año, sucedieron diversos eventos que pusieron en crisis la seguridad nacional. Dichos acontecimientos no tuvieron su origen en ese año, sino que fueron producto de grandes errores desencadenados por las administraciones pasadas, sin embargo, durante el desempeño como Presidente del Lic. Carlos Salinas de Gortari se acentuaron éstos, debido a su proyecto neoliberal y a su ambición de poder transexenal.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Carlos Salinas planteó los objetivos de la Seguridad Nacional de la siguiente manera:

- Preservar y fortalecer la Soberanía-Nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país;
- Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo;
- Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero;
- Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo;
- Hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y

- Promover la imagen de México en el exterior.

Pese a los propósitos del PND 1989-1994 se puede decir que la gestión del ex-presidente se caracterizó por la falta de movilidad política y de clase; privilegiar las reglas del mercado, con la permanencia de controles económicos que afectaron los esquemas de acumulación de las clases propietarias y propiciar la constante pérdida de bienestar social de las mayorías no propietarias, lo anterior mermó la seguridad nacional.

La confluencia de dichos factores contribuyó a la inestabilidad socio-económica y política, misma que no se percibió porque una de las estrategias del salinismo fue aparentar un auge económico y estabilidad "digna" de un país del Primer Mundo.

No obstante, la verdad no se puede ocultar, sobre todo cuando los grupos económicos, políticos y la sociedad en general exigen respuestas a sus demandas. Así, en 1994 se desencadenó una lucha entre los principales grupos de poder dentro del partido gobernante, el estallamiento de la guerrilla en Chiapas, y el surgimiento de la participación del narcotráfico en la economía nacional, así como el fortalecimiento de la influencia del clero en el Gobierno, para el sexenio 1995-2000, los factores se conjugaron para fragmentar la seguridad nacional:

a) Políticos Democracia

Las falsas promesas del Gobierno en relación con una verdadera participación democrática ha desembocado en divisiones dentro de los partidos políticos, así como entre ellos. La más destacable fue la que se presentó al interior del Partido Revolucionario Institucional, todavía en el poder en 1994, puesto que como tenía gran influencia en las decisiones del Gobierno alteró la estabilidad social, caso concreto, asesinatos de los Licenciados Luis Donald Colosio y Francisco Ruiz Massieu.

Se presume que ambos casos se involucraron los aparatos de seguridad nacional, y hasta el 2006, no ha quedado clara la participación del agente del CISEN identificado como Jorge Antonio Sánchez Ortega, quien guarda gran parecido físico con el presunto asesino confeso: Mario Aburto Martínez.

De igual manera la consolidación de la alternancia política no se tradujo en una mayor apertura democrática el primer gobierno del PAN (2000-2006) encabezado por Vicente Fox, no tocó las estructuras que permitieron a los gobiernos del PRI ejercer el poder durante más de 70 años, se mantuvieron las viejas reglas no escritas y se utilizó el sistema del antiguo régimen para consolidar al partido de oposición que llegó con la bandera del cambio.

b) Económicos

Tratado Trilateral de Libre Comercio

El aparente auge económico que adquiriría el país al ingresar al "Primer Mundo" deslumbró a la sociedad mexicana manipulada, creándose un mercado de consumo de acuerdo a esa supuesta realidad y una afluencia de los llamados capitales golondrinos, es decir, que no pretendían residir permanentemente en México. Lo anterior provocó un profundo descuido a la economía nacional que condujo al llamado *error de diciembre* de 1994.

En el aspecto social, la firma del TLC acentuó los cambios en las conductas sociales de los ciudadanos, alejándose de su realidad histórica, el impacto negativo se verificó sobre todo en el sector agropecuario, en el cual, aún contando con el apoyo de Canadá para renegociar el TLCAN (NAFTA), los negociadores del nuevo gobierno siguieron la línea de sus predecesores en apoyo absoluto a Estados Unidos.

c) Narcotráfico

El crecimiento de la participación en la economía del dinero fruto del narcotráfico, así como su relación con dirigentes políticos corruptos es un problema que debió ser atendido desde sus incipientes inicios, sin embargo, la ambición y el interés propició el incremento de esa actividad delictiva. Pero, no sólo alteró al sistema económico y político sino también en la seguridad de nuestro territorio, debido a la injerencia de agencias tales como la DEA, que persiguen a los delincuentes más allá de su territorio.

d) Social Reformas Constitucionales

Las reformas a los artículos 27 y 130 de la Constitución Política de México fue un acto que inquietó a la sociedad en general, principalmente a la clase media y a los campesinos, estos permitieron mayor injerencia de la Iglesia católica en los asuntos de gobierno sobre todo durante el gobierno de Fox.

e) Sindicalismo

En el sexenio salinista se derogaron derechos sindicales, mismos que habían sido fruto de grandes luchas, se debilitó la institución del Sindicato, que si bien en la mayoría de los casos obstaculizan el progreso de México, en otros es incentivo a la fuerza laboral del obrero.

El fruto de esta política se verificó durante el sexenio panista de Vicente Fox, al presentarse el rompimiento con los sindicatos del IMSS y con los mineros, así como la captación por parte del gobierno de la lideresa del magisterio nacional Elba Esther Gordillo, quien no únicamente fundó su propio partido político, sino que fungió como operadora del candidato oficialista del PAN, Felipe Calderón Hinojosa en las elecciones de 2006.

f) Clero

Las discrepancias entre las fuerzas conservadoras y liberales del Clero son un punto importante en la estabilidad social del país, toda vez que al tener contacto directo con la población y al perjudicar a ésta con sus diferencias en la aplicación de la evangelización católica ha influido en la toma de decisiones del Gobierno.

Objetivo.

La presente tesis tiene como objetivo general investigar el aspecto teórico-conceptual de la seguridad nacional a nivel mundial. La evolución de los organismos de inteligencia mexicanos analizando el contexto nacional, así como la casi total integración del sistema de seguridad nacional mexicano a los órganos de inteligencia estadounidenses.

Su objetivo específico es analizar el marco jurídico de la Seguridad Nacional de México, proponiendo las reformas que pueden hacerse a las leyes para aplicar políticas públicas en la materia, acordes con nuestra historia, nuestra tradición jurídica y constitucional en el contexto de la reforma del Estado.

En este orden de ideas, en el capítulo primero se efectúa un estudio sobre la evolución histórica de la seguridad nacional que pretende ser una introducción a los conceptos fundamentales en la materia y a la particular forma en que se va construyendo históricamente la noción de seguridad nacional para los Estados contemporáneos.

No obstante que los orígenes de la seguridad nacional y su estructura organizacional y operativa se localizan en el Reino Unido, corresponde a la Agencia Central de Inteligencia (Central Intelligence Agency- CIA) convertirse en el paradigma de los aparatos de seguridad nacional del llamado mundo occidental,

lo cual condujo a que en el capítulo segundo se analizara a la CIA en su estructura, organización, metodologías de reclutamiento, así como sus logros y fracasos ante los otros sistemas de seguridad nacional.

Si bien la seguridad nacional, en México, es de reciente creación, como una actividad profesional y estratégica del Estado, desde la época prehispánica hubo instrumentos de recopilación y análisis de la información en materia de seguridad estatal, así en el tercer capítulo se hace una revisión sobre el origen, evolución y situación actual de la seguridad nacional.

Finalmente en el cuarto capítulo se presenta una investigación, a la luz del Derecho, sobre la seguridad nacional delimitándose el marco jurídico aplicable, lo cual permite concluir en una propuesta sobre la formación de un Comité de Seguridad Nacional independiente y autónomo de los factores de poder que hasta ahora han influido negativamente en el concepto de los órganos estratégicos de la seguridad nacional, convirtiéndolos, en grupos represores, e incluso usurpando las funciones que el artículo 21 constitucional ha conferido en exclusividad al Ministerio Público con el auxilio de la policía judicial o ministerial, en la investigación y persecución del delito.

CAPITULO PRIMERO. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD NACIONAL.

Aurora Arnaiz Amigo señala que "... El concepto de nación aparece, con anterioridad al Estado moderno, en Francia con Felipe IV (siglo XIV) y en España con los Reyes Católicos, Fernando de Aragón (1452-1516) e Isabel de Castilla. El individuo forma parte de una raza aun cuando lo ignore. Para que proceda el concepto de nación es necesario tener conciencia de él."¹

Así la nación aparece cuando los conacionales son conscientes de la tradición social y características étnicas, y creen en su existencia. Los caracteres étnicos son insuficientes para componer el concepto nación como acertadamente expuso Ernesto Renan², para quien los factores culturales, religiosos, geográficos, tradicionales integran. el elemento básico: la voluntad libre de constituirse en nación. El ejemplo más significativo fue el de Inglaterra. Aparece la nacionalidad casi simultáneamente al caso español: con el fin de la Guerra de las Rosas (1455-1485) entre las casas de Lancaster (su emblema fue la rosa roja) y la de York (rosa blanca), al advenir el primer Tudor, Enrique VII (1457-1509).

Siendo como es el pueblo, raza y razón de los conceptos nación y Estado, es más correcta la expresión soberanía del pueblo.

El término soberanía del Estado proviene, y no por casualidad, de la doctrina alemana. Mientras el mundo latino dispuso de la razón nacional como elemento primario del Estado Moderno, los germanos, tardía y pegadizamente, apenas si alcanzaron y disfrutaron de este nexo social primario, a partir del siglo XIX, en la figura de Bismarck (1815-1898), y concretamente como consecuencia de la guerra francoprusiana en 1870.

¹ Arnaiz Amigo, Aurora. Soberanía y Potestad, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 1989, p. 24

² Renán, Ernesto. ¿Qué es la Nación?, Edit. Estudios Políticos, España, 1990, p. 85

Es importante señalar que histórica y doctrinariamente la soberanía, como interés nacional, surge por un problema exterior: la negativa dada a los poderes del Imperio y al Papa para intervenir en un territorio. A través de los años, desde que surgió el Estado Moderno, esta característica sigue manteniéndose igual. Así, en el ámbito internacional la soberanía como interés nacional equivale al derecho de independencia de los Estados frente a cualquier poder ajeno.

En el presente capítulo se analiza la forma en que los Estados irán creando instrumentos administrativo-políticos para la defensa de ese interés nacional, ya no sólo en el ámbito externo, sino incluso en el interno.

1.1. Concepto de Seguridad Nacional.

Al tratar de encontrar definiciones de Seguridad Nacional, el investigador se encuentra frente al problema de que la mayoría de los textos relacionados con la materia han sido escritos por militares o por gente que ha laborado en los organismos relacionados con ella, los cuales para definirla olvidan la esencia misma de la Seguridad Nacional: la preservación del interés nacional.

Lo anterior, desde luego que no es error alguno, considerando que ambos grupos, militar y civil, han sido adiestrados en instituciones de seguridad nacional, ajenos a la nación mexicana y que por lo mismo, no están conscientes del objetivo primordial de su misión y por otro lado la nación capacitadora precisamente centra su atención en que el individuo olvide el interés de su propia nación, para ponerlo al servicio del país que lo capacita, dicho de otra forma nadie está dispuesto a entrenar a quien en un momento dado use la instrucción contra ellos mismos y su particular interés nacional.

Así, los miembros de la comunidad encargada de la Seguridad Nacional (SN) centran sus definiciones en describir los organismos que la forman, por ejemplo el General Gerardo C.R. Vega opina que "... La seguridad nacional debe

ser considerada como una condición que incluye multitud de acciones en los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado del mismo, de donde seguridad nacional es un componente de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional, uno al otro dependen de si mismos, no pueden existir en forma aislada, sin desarrollo no habrá seguridad, sin seguridad no se tiene desarrollo."³

José Thiago Cintra, finado profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México, expone que seguridad nacional es "... la garantía que en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente por el Estado, a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares para que una vez superados los antagonismos y presiones se puedan conquistar y mantener los Objetivos Nacionales Permanentes."⁴

Thiago Cintra definió como Objetivos Nacionales Permanentes aquellos que representan intereses y aspiraciones vitales, nacionales, que subsisten por largo tiempo, principalmente conservar la permanencia del Estado como nación independiente, con plena soberanía, para alcanzar el bien común nacional.

La connotación habitual del término seguridad es la de estar libre de peligro, o más ampliamente, libre de ansiedad, preocupación o temor, ahora bien, su significado en la investigación socio-política dependerá del adjetivo que lo modifique. Como citan Richard C. Rockwell y Richard H. Moss: "... Así, hablar de seguridad personal implica estar libre del temor a ser atacado; seguridad alimentaria, estar a salvo del temor a la malnutrición; y de seguridad económica al no tener preocupación por el bienestar económico individual o colectivo."⁵

³ Vega García, Gerardo Clemente Ricardo. Seguridad Nacional. Edit. SEDENA, México, 1998, p. 34

⁴ Thiago Cintra, José. Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo, Edit. Colegio de México, México, 1991, p. 53

⁵ Moss, Richard H., et. al. The Limits of Policy, Princeton, EE.UU. 1992, p.38.

El concepto tradicional de seguridad nacional debe mucho a los escritos de los seguidores de la escuela realista que se popularizó en la posguerra, como Hans Morgenthau⁶, y a definiciones anteriores como las de Walter Lippmann: "Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra."⁷

Con base en estos enfoques, así como en escritos más recientes sobre seguridad nacional, daremos la siguiente definición tradicional del término, como punto de partida para la discusión: Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos interés y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra.

Pese a las críticas que se podrían hacer al concepto tradicional, por lo menos representa una teoría coherente, aunque limitada, de la seguridad nacional: se busca la seguridad nacional a través de la aplicación real o potencial del poder militar, económico o político. De acuerdo con esta conceptualización, la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera.

Esto implica mantener una capacidad militar suficiente para repeler o impedir la invasión, además de alianzas militares que aumenten los costos y peligros que podría enfrentar cualquier posible invasor. Es posible que se cometa un error al considerar que una acción determinada que favorezca la seguridad frenará al invasor, de la misma manera en que un médico puede equivocarse suponiendo que un determinado antibiótico hará que el enfermo recupere la salud. Sin embargo, en ambos casos se está empleando la teoría, y los errores pueden llevar a refinamientos de la teoría o la práctica. Evaluar la capacidad de detener

⁶ Morgenthau, Hans. Politics among Nations: The Struggle For Power and pace; Knopf, EE.UU. 1991, p. 12.

⁷ Lippmann, Hans. Foreign Policy: Shield of de Republic, Little, EE.UU. 1945, p.5.

los misiles enemigos es un ejemplo de un problema analítico manejable dentro del marco de referencia, un asunto de física y de inteligencia militar.

Existen tres componentes importantes del concepto tradicional de seguridad que necesitarían un poco más de elaboración. El hacerlo también dará las bases para discutir algunas de las interrogantes que han surgido en torno al concepto:

1º La concepción tradicional le confiere al Estado (al gobierno nacional) el papel de agente que proporciona seguridad a la colectividad, la nación o la sociedad.

2º Esta conceptualización supone que el propósito específico de la acción del Estado es la protección de los "legítimos" intereses nacionales.

3º Se considera que las amenazas a los intereses nacionales emanan de acciones y políticas de otros estados que, por su parte, están actuando para proteger lo que consideran como sus propios intereses legítimos.

1º. EL ESTADO COMO AGENTE

Uno de los elementos fundamentales, y aparentemente no controvertido del concepto tradicional de seguridad, es que se adjudica al Estado el papel de proporcionarle seguridad a una sociedad. Los estados-nación surgieron en Europa como un medio efectivo para organizar ciertos tipos de actividad social y para aumentar el poder económico y militar. En la era moderna, siguen dominando en todas las formas de organización social. El análisis tradicional supone que los estados deben proporcionar seguridad a las naciones porque no existe entidad más adecuada para hacerla. Se considera que, en ausencia del Estado, los

individuos o las sociedades no son capaces de actuar en defensa de su seguridad y, por lo tanto, éste se convierte en el proveedor de la misma.⁸

Este razonamiento ha llevado a varios estudiosos de las relaciones internacionales y la seguridad nacional a equiparar la seguridad del Estado con la seguridad nacional. En muchos análisis tradicionales, la motivación de la acción estatal es garantizar la supervivencia del mismo; se supone que la búsqueda de esta sobrevivencia y seguridad del Estado promueve simultáneamente la seguridad de la sociedad o de la nación. Por "sociedad" entendemos la mayor cantidad posible de personas que comparten un medio físico y una identidad cultural, e interactúan de acuerdo con patrones establecidos. La sociología de las sociedades industrializadas tiende a considerar las sociedades y los estados-nación como sinónimos.

No obstante, el pensamiento contemporáneo reconoce que las fronteras de las sociedades modernas son a menudo permeables. Esta creciente permeabilidad presenta uno de los mayores retos a los estados-nación, así como a la sociología. Supuestamente, los estados pueden contener diversas sociedades; la URSS sería un ejemplo.

Las sociedades también pueden incluir partes de varios estados, y esto no sólo se ha dado en las guerras de conquista con la absorción de minorías étnicas en estados vecinos, sino que algunos analistas especulan sobre el posible surgimiento de una sociedad europea. El análisis tradicional de la seguridad supone que el Estado debería ser sinónimo de sociedad: la sociedad está definida y limitada por su gobierno.

Esto es un salto que amenaza con crear una confusión analítica e ignora consecuencias políticas como la represión, uno de los medios que los estados

⁸ Véase: Sharp', Gene. The Politics of nonviolence action, Edit. Porte, EE.UU, 1986, pp. 91-92.

pueden utilizar para asegurar un control permanente de las sociedades. En tanto que los esfuerzos de un Estado por asegurar su sobre vivencia podrían dar como resultado garantizar ésta, así como la seguridad de la sociedad, esto de hecho no es siempre el caso.

Como han mencionado diversos analistas, la seguridad del Estado y de la sociedad no necesariamente es la misma, ni las políticas diseñadas para aumentar la seguridad del Estado necesariamente promueven de manera simultánea la seguridad de la sociedad o de los individuos por dos razones: primera, el Estado podría estar aumentando su seguridad a costa de intereses nacionales más amplios; y segunda, que incluso suponiendo que el Estado actúe de acuerdo con los intereses del grupo nacional dominante, los intereses de grupos marginales o minoritarios de la sociedad no necesariamente estarán defendidos cuando se buscan los del grupo dominante.

En algunos casos, lo que los economistas y los teóricos de la "elección racional" han denominado los "problemas del agente y el principal", ha llevado a que el Estado busque su propio interés por encima de los de la nación. Los problemas del agente y el principal tienen dos características fundamentales: 1) El "agente" (en el análisis de política de seguridad nacional, el Estado) dispone de información que no tiene el "principal" (la sociedad); y 2) Existe un conflicto entre los intereses del agente y el principal, que lleva al primero a intentar explotar esta ventaja de información para apoyar sus propios intereses, a expensas de los del principal.⁹

Los analistas tradicionales de la seguridad nacional han mencionado una de las formas de estos problemas: las fuerzas armadas pueden comprometerse con un objetivo y con los medios para alcanzarlo. Por tanto, defienden estrategias,

⁹ Bendor, Jonathan. Formal models of bureaucracy, *British Journal of Political Science*, Vol. 118, 1991, pp. 353-395.

sistemas de armamento y misiones que promueven sus intereses específicos a costa de un enfoque más unificado y racional para lograr la seguridad nacional.

2º. PROTECCIÓN DE LOS "LEGÍTIMOS" INTERESES NACIONALES

Un segundo aspecto, fundamental en el concepto tradicional de seguridad nacional, es ese propósito específico que se asigna a las acciones del Estado: la protección de los "legítimos intereses nacionales". De acuerdo con este argumento, cada Estado deberá ser el juez final de sus propios intereses legítimos, lo que constituye el potencial para conflictos por decisiones sobre cuál es el interés y para confusiones sobre la definición que un Estado hace de sus intereses. A falta de otro agente que desempeñe esta tarea, cada Estado debe proporcionar los medios para obtener y proteger sus intereses.

La importancia de este aspecto del concepto tradicional de seguridad nacional surge de uno de los mayores dilemas en la seguridad nacional: 1 a falta de un magistrado o soberano internacional con la suficiente autoridad e imparcialidad para decidir sobre disputas en los casos de intereses legítimos en conflicto.

El concepto de "anarquía" distingue las relaciones entre estados soberanos de las relaciones entre individuos y grupos dentro de estados. De acuerdo con Kenneth Waltz, "Un gobierno efectivo tiene el monopolio del uso *legítimo* de la fuerza. Legítimo en este contexto significa que los agentes públicos están organizados para prevenir y contrarrestar el uso privado de la fuerza. Los ciudadanos no necesitan estar preparados para defenderse; las agencias públicas cumplen esta función. Un sistema nacional no permite la autoayuda; un sistema internacional sí."¹⁰

¹⁰ Waltz Kenneth, op. cit. p.93.

3º. LOS ORÍGENES DE LAS AMENAZAS

El tercer aspecto esencial en el concepto convencional de seguridad nacional es la identificación de los orígenes y tipos de posibles amenazas a legítimos intereses nacionales que podrían enfrentar los estados. El análisis tradicional considera las acciones de otros estados que, al velar por intereses propios, se convierte en la fuente de amenaza más probable. Esto se debe a la existencia de lo que se llama "el dilema de la seguridad". Por la anarquía internacional, un Estado debe estar preparado para actuar unilateralmente en la protección de sus intereses. Como último recurso, debe reservarse el derecho de recurrir a la violencia. Debido a que todos los estados se reservan este derecho, la seguridad de cada Estado depende del comportamiento de los demás. De acuerdo con Robert Art y Robert Jervis:

"Dado que la seguridad es la base de la existencia, y prerrequisito para el logro de otras metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de seguridad de otros. Por lo tanto, el dilema de la seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros estados, pero cuando lo hacen, pueden crear circunstancias que los dejen peor de lo que estaban (m) Debido a estos efectos del dilema de la seguridad, los esfuerzos de los estadistas de proteger a sus nacionales pueden provocar tensiones graves y hasta guerra, aun cuando todas las partes deseen sinceramente la paz."¹¹

El concepto tradicional de seguridad no da por sentado que los otros estados sean necesariamente agresivos, o que las guerras ocurran como resultado de la codicia humana o de una búsqueda innata de poder. Más bien supone que la estructura del sistema internacional obliga a los estados a velar por sus intereses y a protegerse de la posibilidad de que las acciones de otros estados, independientemente de su buena o mala intención, los puedan

¹¹ Robert J. y Robert Jervis; *International Politics, Little Brown*, EE.UU. 1985, p. 3.

perjudicar. De esta manera, el análisis tradicional de la seguridad nacional se concentra en los preparativos militares o en acciones relacionadas con otros estados, aun cuando no presenten una amenaza directa de agresión.

1.2 Diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional

A continuación se presentan algunos conceptos fundamentales, ejemplificados con problemas actuales que afectan la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, con ellos se facilita la naturaleza de la comprensión de las funciones específicas de los organismos del Estado encargados de esta materia, para fortalecer su utilización, así como para la toma de decisiones en la aplicación y desarrollo de políticas públicas.

El concepto de Estado mantiene hasta el día de hoy, tres elementos fundamentales que son la población, el territorio y el gobierno; la profundización en cada uno de estos elementos requeriría de mucho tiempo pero puede bastar una descripción breve a reserva de abundar si fuere necesario:

- La población de un Estado puede ser homogénea o tan heterogénea y diversificada como las posibilidades que ofrece el mundo, en este sentido en un solo Estado pueden confluir varias naciones.
- El territorio es el espacio físico, aéreo, terreno, marino que incluye el subsuelo y aún el espacio más allá de la atmósfera cuya utilización pueda tener impacto dentro de los límites del espacio físico delimitado.

Las disputas territoriales entre Estados constituyeron durante siglos los ejes sobre los que se desarrolló el concepto de Seguridad Nacional, lo cual contribuyó a crear la confusión entre el concepto de Estado y Nación, muchas veces utilizados como sinónimos.

Con el desarrollo tecnológico, la manera de concebir y abordar el término Seguridad Nacional ha cambiado y requiere de una redefinición no solo académica, sino sobre todo en su estructura y funcionalidad operativa.

- El gobierno es la materialización en instituciones de la voluntad de la población, goza de autoridad y soberanía para el ejercicio de esta voluntad que generalmente se encuentra consagrada en algún código o escrito, que en el caso de México es su Constitución Política, la cual además de definir las características del Estado como una República, Representativa, Democrática y Federal, de acuerdo con el artículo 39, es también pluricultural y multilingüe parafraseando el artículo 2 que también define a la nación como única e indivisible.

El ejercicio del gobierno es, como se sabe, a través de los poderes de la Unión los cuales se dividen en tres, ejecutivo, legislativo y judicial y se aplican también en tres ámbitos diferenciados, el Federal, el de los Estados de la República y el municipal.

Como se puede observar Los Estados Unidos Mexicanos, son un Estado de Estados y una Nación de naciones que define su seguridad a partir de sus instituciones de gobierno; resulta imposible concebir al Estado sin entender la manera en que sus tres elementos interactúan para darle forma hacia el exterior, lo que hace del concepto de Seguridad Nacional y Seguridad Pública, elementos complejos que se constituyen a partir del interior hacia el exterior y son diferentes entre si.

La Seguridad Nacional, es entonces la Seguridad del Estado en su conjunto y se refiere a la amenaza externa contra cualquiera de sus elementos y solo entiende que una amenaza interna pueda ser materia de seguridad nacional

cuando rebasa el ámbito gubernamental para el cuidado de la población y del territorio.

En caso contrario, el gobierno debe hacerse cargo de la Seguridad Pública, la cual por mandato constitucional se divide en competencias: Federal, de los Estados de la República y municipal, de acuerdo con las previsiones de la propia Carta Magna, la cual en su artículo 21 establece también las bases de coordinación para que las policías de la federación, estados, municipios y el Distrito Federal confluyan en un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Este sistema nacional, es más bien la concepción de multiplicación de fuerzas a favor de lograr la máxima capacidad del Estado para evitar la delincuencia, perseguir el delito y evitar la impunidad, a fin de mantener la estabilidad de la República, la viabilidad de la democracia y la integridad de la federación, aunque debe señalarse que cuando esta última se ve amenazada se convierte en un asunto de Seguridad Nacional.

Es así que la propia Constitución prevé dos posibilidades del ejercicio de la Seguridad: a) Como sistema nacional de coordinación de esfuerzos policíacos y de administración de justicia y b) Como defensa del Estado Mexicano de amenazas internas o externas.

La primera acepción corresponde a la Seguridad Pública de la cual se encarga el Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno, correspondiéndole las tareas de prevención y persecución del delito, así como de parte de la administración de justicia, correspondiéndole otra parte al Poder Judicial, además de las funciones de impartición de justicia inherentes a éste.

La segunda corresponde a las tareas de Seguridad Nacional de cuya operación conocen los tres poderes de la Unión, aunque las responsabilidades recaen en el Jefe del Ejecutivo. Aun cuando, el conocimiento de las políticas

públicas en esta materia es relativamente reciente, el concepto nacional se encuentra definido en la Constitución para el desarrollo de políticas públicas, así el artículo 3 establece:

...”b) Será nacional en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura...”

Como se observa el desarrollo del concepto *nacional* en el artículo 3 es suficiente para cualquier política pública y aún abunda en el inciso c), sin embargo con lo aquí enunciado es suficiente para establecer que el sistema de seguridad nacional debe tener la capacidad de analizar los problemas nacionales y las potenciales amenazas hacia el Estado en el contexto de lo que implica nuestra independencia política y económica, así como nuestra identidad cultural como Estado.

La Seguridad Pública por su parte se encuentra estrechamente vinculada a esta definición en lo correspondiente al Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya que para la elaboración de sus políticas públicas debe tomar en cuenta lo correspondiente al aprovechamiento de nuestros recursos, el acrecentamiento de nuestra cultura y por supuesto, en sus actividades vincularse a la defensa de la soberanía política y económica.

En este sentido, es indispensable que para la ejecución de ambas tareas, además de contar con los mecanismos suficientes de coordinación interinstitucional, así como por niveles y competencias, con información de inteligencia que permita, prevenir, entender, analizar proyectar y contabilizar los problemas delictivos, las amenazas a la seguridad y los procesos que por su

naturaleza pudieran comprometer nuestra viabilidad como Estado libre y soberano.

El sistema Nacional de Seguridad Pública además de su concepción policíaca debe vincularse con una reforma al Poder Judicial que permita que la impartición de justicia sea pronta y expedita, que se castigue al delincuente identificando la causa de las actividades delincuenciales, que el sistema carcelario opere bajo una concepción real de readaptación social y que la aplicación del derecho sea menos formalista.

Por su parte la Seguridad Nacional debe atender la estructura del Estado, advertir de los riesgos potenciales que ha de enfrentar, estableciendo las condiciones adversas que pudieran presentarse para el desarrollo del país desde un enfoque hemisférico e internacional, construyendo una agenda de riesgos y oportunidades a partir de una concepción cabal de los procesos políticos y económicos en el contexto mundial.

La Seguridad en este contexto no es un asunto exclusivo de fuerzas armadas o policías, es esencialmente un asunto de inteligencia contra la delincuencia y las amenazas internas externas, a partir de un profundo conocimiento de las condiciones que prevalecen en la sociedad, en sus instituciones de gobierno y en sus relaciones de Estado.

1.3. Desarrollo de los Sistemas de Inteligencia.

Antonio Cavalla Rojas, al analizar lo concerniente a un sistema de seguridad nacional, considera que es "... la organización de una nación para posibilitar su desarrollo con pleno ejercicio de su soberanía e independencia."¹²

¹² Cavalla Rojas, Antonio. Estados Unidos-América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional, Universidad Autónoma de Sonora, México, 1980, p.74.

Por lo mismo, como señala Sergio Aguayo Quezada los sistemas de seguridad nacional tienen como uno de sus objetivos "... actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo o interno que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional"¹³, sin embargo, como aclara, esta definición involucra no sólo una definición amplia de una nación segura, sino que define la posición de un país expansionista, es decir, amplía a todo el globo terráqueo la seguridad nacional de los Estados.

De esta manera, por ejemplo, Estados Unidos justifica su intervención en Corea y Vietnam porque su seguridad estaba peleándose allá, no estaba en juego solamente en su territorio. En otro orden de ideas, la definición que se comenta, implica, en ese "actuar con firmeza y anticipación", dos aspectos de suma importancia: la información sobre lo que está pasando y su análisis para prevenir el riesgo; y por otro lado el actuar con base en esa información procesada, surgiendo entonces los dos campos básicos en los que se mueven los sistemas de seguridad nacional: la información, que absurda e irreflexivamente se acostumbra designar como *inteligencia* aunque sus miembros nada tengan que ver con el razonamiento y la operación.

Los servicios de inteligencia están íntimamente relacionados con el aparato de seguridad y ambos se justifican por la posibilidad de que aparezcan amenazas internas o externas; para enfrentarlas, los gobiernos -que tienen el monopolio legítimo de la violencia- crean instituciones especializadas en defender la seguridad de la nación. Algunas de estas instituciones, como el ejército, se especializan en el uso de la fuerza, mientras que otras lo hacen con la llamada inteligencia.

Los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información, enormes cantidades de información, la que, después de ser procesada, permite anticipar o

¹³ Aguayo Quezada, Sergio. Perspectivas de la Seguridad Nacional, Secretaría de Gobernación, México, 1990, (Cuadernos del Diplomado), p.13.

explicar la magnitud, características y origen de las amenazas a la nación. Los documentos que se preparan con esa información (la inteligencia) son uno de los sustentos con que los gobernantes toman decisiones entre las que puede estar la utilización de la violencia.

El objeto, la materia de trabajo y los procedimientos de los servicios de inteligencia plantean un dilema muy serio a la sociedad: son necesarios para defender la seguridad pero el poder que adquieren los puede transformar en una de las amenazas más peligrosas a la seguridad. El secreto que exigen para ser eficaces les da un amplio margen de discrecionalidad que pueden utilizar aprovechándose de la información privilegiada que manejan. La información es poder y su manejo sin controles puede lastimar a la sociedad o a alguno de sus miembros; el riesgo aumenta si los servicios de inteligencia tienen operatividad (es decir, si tienen grupos especializados en el uso de la violencia para combatir las amenazas).

En los países totalitarios o autoritarios aumenta el riesgo porque el aparato gubernamental goza de bastante impunidad, en parte porque una de las funciones más importantes del aparato de seguridad es controlar a la población. Su obediencia y su lealtad están con los gobernantes de donde les viene poder y privilegios con frecuencia excesivos.

Esto lleva a que los criterios con que se define a un enemigo de la nación sean intencionalmente vagos, y es frecuente que los métodos que utilicen se salgan de la legalidad o de la legitimidad. Podrán servir con eficacia al gobernante pero se degradan los servicios de inteligencia que terminan siendo policías políticas dedicadas a violar los derechos de los ciudadanos para defender los intereses de un pequeño grupo.

En las democracias políticas modernas los servicios de inteligencia y seguridad se organizan, funcionan y establecen su agenda de acuerdo con

marcos legales y administrativos claramente establecidos y delimitados. Llegan a un equilibrio entre la eficacia y el control de los abusos de autoridad lo que los legitima ante la sociedad. Después de revisar los casos de varios países (entre otros, Canadá, Estados Unidos, Alemania, España, Italia, Inglaterra e Israel) se presentan seis requisitos que idealmente deben cumplir los servicios de inteligencia:¹⁴

1) El más importante es el establecimiento de mecanismos sociales de supervisión y control. El encargado de implementarlo es el poder legislativo por ser el representante de la sociedad. La experiencia muestra que la supervisión debe concentrarse en dos momentos neurálgicos: cuando se autorizan los presupuestos de estos organismos y exigiéndoles que sometan a la aprobación del legislativo aquellas acciones que afecten los derechos de un ciudadano o la soberanía de otro país (espionaje telefónico o acciones encubiertas de desestabilización).

2) Las funciones de inteligencia y operatividad deben estar separadas. La institución que produce la inteligencia no debe ser la responsable de enfrentar operativamente las amenazas.

3) Los servicios deben dividirse entre los que trabajan en asuntos internos y externos. El propósito es limitar la concentración de poder y alentar la especialización.

4) Establecimiento de mecanismos e instancias coordinadoras que limiten la dispersión (y la ineficiencia) de las instituciones de inteligencia y seguridad.

5) Es necesario que sean funcionarios de carrera. La especialización y el profesionalismo mejoran la calidad de la inteligencia y fortalecen el principio de que están al servicio del Estado y la nación, no del gobierno o del mandatario en

¹⁴ Véase The Need Know. The Tqumentieht Century Fund Press, EE.UU. 1993, pp. 180-190.

turno (es obvio que para que estas ideas tengan sentido debe existir la posibilidad de alternancia en el poder.

6) Finalmente, como es muy posible que los servicios de inteligencia abusen de su autoridad y violen derechos ciudadanos, los afectados deben tener instrumentos legales, y deben existir las instituciones que les permita defenderse.

Es evidente que estos requisitos no resuelven todos los problemas, pero son los que mejor garantizan la difícil combinación de servicios de inteligencia eficaces y al servicio de la nación. Por esa razón se presentan como un ideal al que deberían aspirar los servicios de inteligencia de cualquier país.

1.3.1 LA VISIÓN DE ESTADOS UNIDOS

La principal dependencia estadounidense encargada de los servicios de inteligencia es, indiscutiblemente, la Agencia Central de Inteligencia, (CIA, por sus siglas en inglés: Central Intelligence Agency), comenta John Ranelagh que "... Si bien la Agencia Central de Inteligencia fue una idea de William Donovan en 1939, la estructura, los temas dominantes, los conceptos y el papel de la agencia fueron diseñados por Sir William Stephenson, Director de la Inteligencia Británica, en colaboración con Ian Fleming, (quien más tarde escribiría las novelas del agente 007, James Bond)."¹⁵

A partir de 1940, la CIA y la Inteligencia Británica, junto con los Mensajeros de la Reina (agentes secretos británicos) marcharon unidos, bajo el control, aunque parezca paradójico, de los servicios de inteligencia ingleses.

Los Estados Unidos emergieron de la Segunda Guerra Mundial como gran potencia, en tanto que Gran Bretaña y Francia que fueron atacadas militarmente por la Alemania hitleriana, habían perdido su papel de gran potencia. Gran

¹⁵ Rnelagh, John. *The Agency*, Simon and Shuter, EE.UU. 1986, p. 379.

Bretaña es quien menor capacidad tenía para poder mantener su imperio frente al movimiento anticolonial, cada vez más fuerte y constante.

Donde quiera que Gran Bretaña y Francia perdían influencia, allí se abría paso Estados Unidos ocupando su lugar, "... Reivindicando sin disimulo una pretensión de líderes globales, política, moral y económicamente."¹⁶

George Morris explica que "... Al ser formalmente instituida, en 1947, la Central Intelligence Agency perseguía sólo un objetivo: el hacer de este organismo el eje de todo el sistema de cuantos servicios coordinados de espionaje habían estado operando hasta aquella época."¹⁷

Retomando la definición de seguridad nacional para un estado expansionista que es la manejada por Estados Unidos y que se dio al concluir la Segunda Guerra Mundial, la CIA ha centrado su modelo operativo en recabar información para actuar con firmeza y anticipación, fuera de su territorio nacional, hasta la caída de los países del Este de Europa bajo el argumento de defender los principios del mundo libre de los embates del comunismo.

1.3.2 LA VISIÓN DE AMÉRICA LATINA

En América Latina, corresponde a México contar con los primeros sistemas de inteligencia, en la época prehispánica, con los macehuales o comerciantes que eran verdaderos informadores-espías para el Estado mexicana y en los años finales de la época colonial, con la organización secreta de Los Guadalupes, formada, entre otros, por Miguel Hidalgo y Costilla, Josefa Ortiz de Domínguez, Leona Vicario, Ignacio Allende, etc., quienes tenían una bien organizada red de información para la celebración de sus juntas conspiradoras, primero y más tarde

¹⁶ Neuberger, Gunter nter, et. al. La CIA en Centroamérica y el Caribe, José Martí, Cuba, 1985, p.25.

¹⁷ Morris, Geroge. La CIA y el Movimiento Obrero, Edit. Grijalbo, México, 1987, p.20

para la organización de la lucha insurgente, la cual sólo fue posible destruir por medio de la traición de algunos de sus componentes.

Durante la segunda mitad del siglo XX, el concepto de seguridad nacional en América Latina estuvo determinado por la lucha política, militar e ideológica entre Estados Unidos y la antigua Unión de Repúblicas Soviético-Socialistas, las inversiones estadounidenses y las ligas de los gobernantes latinoamericanos con el capital, autoridades y universidades estadounidenses, convierten a Latinoamérica en el "traspasio estadounidense", asimismo, el concepto de seguridad nacional es manejado equivocadamente como seguridad del gobierno y de esta forma todo lo que se oponga al gobierno en turno es "comunista" y por lo mismo un riesgo a la seguridad nacional.

Destaca Francia Elena Díaz Cardona que "... La indiscutible y evidente penetración de los intereses de la potencia (EE.UU.) en las naciones latinoamericanas se ha visto acompañada de una coherente política exterior que persigue aprovechar el papel que en cada sociedad desempeñan las fuerzas armadas, para volcarlas en funciones ajenas como lo son las de guardar un orden que día a día se confunde más con esos intereses.

Hacia 1950 podemos afirmar que la estructura interna de las fuerzas militares de América Latina (en tanto que órganos operativos de los sistemas de inteligencia) habían transplantado las pautas organizativas del aparato armado estadounidense, con miras a un proyecto de centralización del mando en un único ejército imperial destinado a garantizar "la paz americana".¹⁸

Existe poca información sobre los servicios de inteligencia de países subdesarrollados en una transición a la democracia.¹⁹ Los reflectores y las

¹⁸ Díaz Cardona, Francia Elena. Fuerzas Armadas, Militarismo y Constitución Nacional en América Latina; UNAM, México, 1988, p. 110-111.

¹⁹ Stepan, Alfred. The Task of Democratic Opposition, Journal of Democracy, EE.UU. 1990.

reflexiones se han dirigido hacia el aparato de seguridad y, en especial, las fuerzas armadas, y lo común es que aparezcan referencias muy breves e insuficientes al papel que jugaron durante la transición.

Esta carencia debe cubrirse porque hay una gran cantidad de interrelaciones entre democratización y fuerzas de seguridad e inteligencia. Si aplicamos los criterios antes mencionados, los países del Cono Sur han tenido una transición a la democracia inacabada porque aunque tuvieron elecciones confiables y alternancia en el poder es inexistente la supervisión sobre los servicios de seguridad e inteligencia.

En otras palabras, en Argentina, Brasil y Chile los militares entregaron el poder pero se quedaron con el control sobre dichas instituciones. De hecho, fue una de las condiciones impuestas por los militares para transferir el poder a los civiles; tal vez era inevitable pero deja abierta la posibilidad de una reversión al autoritarismo.

De los tres países conosureños, Chile es el único que ha avanzado en la dirección de imponer algunos criterios. Cuando Patricio Aylwin llegó a la presidencia en elecciones libres y confiables (1990) continuaban las acciones armadas de pequeños grupos. En ese momento, la discusión sobre los servicios de inteligencia giraba en torno a la forma en que podía aumentarse la eficacia en el control de los grupos armados. El epicentro del debate cambió a raíz de que en 1991 se descubrió que un partido de oposición (la Unión Demócrata Independiente) estaba siendo espiada por un organismo de inteligencia.

Al igual que en otros países que tuvieron la misma experiencia, los chilenos empezaron a discutir la necesidad de regular a los organismos de inteligencia. En el centro del tapete estuvo la propuesta presidencial de crear una Subsecretaría

de Seguridad Pública e Información dependiente del Ministerio del Interior que coordinara a los diversos servicios y estableciera una relación con el legislativo.²⁰

La propuesta tenía sentido si se recuerda que uno de los problemas de la democracia chilena ha sido la influencia del general Augusto Pinochet sobre el ejército. El poner a los servicios de inteligencia bajo el control del Ministerio del Interior significaba para Chile seguir avanzando hacia una democracia política moderna.

1.4. De los Mensajeros de la Reina a la Central de Inteligencia Americana (CIA).

Al término de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo primordial de crear un organismo internacional capaz de resolver las controversias entre las naciones en forma pacífica e impedir una nueva conflagración mundial se iniciaron, en San Francisco, California, Estados Unidos, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional, los trabajos para la estructuración de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU) el 25 de abril de 1945.

La Carta o Estatuto General fue elaborado con la participación de los 51 miembros originales, puesto que la República Soviético Socialista de Ucrania fue registrada como miembro independiente de la URSS.

El Consejo de Seguridad se integró con quince miembros (originalmente) 5 permanentes: China, Francia, URSS, Gran Bretaña y Estados Unidos y 10 miembros no permanentes electos por la Asamblea General para ejercer el cargo durante 2 años, las votaciones para la toma de decisiones exige un mínimo de 9 votos a favor.

²⁰ Rojas Averena, Francisco. El debate sobre la Seguridad Interna: Las tareas de inteligencia y su control democrático, UC, Chile, 1992, p. 20.

Se daba por hecho que la cooperación de las cinco grandes potencias durante la guerra las llevaría a trabajar conjuntamente para salvaguardar la paz, sueño que muy pronto se desvaneció. Apenas fundada la ONU se inició el enfrentamiento soviético norteamericano, esa enconada lucha diplomática, ideológica y encubierta conocida como la guerra fría.

En el campo diplomático cualquier propuesta estadounidense o soviética era vetada por su contraparte, por lo que el Consejo de Seguridad difícilmente llegó a funcionar como tal.

Ambos sistemas económicos son irreconciliables uno, el capitalismo postulando la propiedad individual de los medios de producción y el otro la propiedad colectiva de los mismos, para subsistir el capitalismo debería acabar con el socialismo, a su vez el socialismo para crecer debería colaborar y apoyar para que los países del área capitalista dieran el viraje al socialismo, no podían coexistir.

"La generación que hizo a Estados Unidos entrar al espionaje internacional, a las acciones encubiertas y el establecimiento de la CIA en 1941 estaban llegando a supremo poder.

Dean Acheson (1893).- Secretario de Estado en la administración de Truman. Robert Lovet (1895).- Abogado, banquero, Secretario de la Defensa de Truman y Jefe de Asesores de John Kennedy.

James Forrestal (1892).- Secretario de la Marina con Roosevelt y Secretario de la Defensa, también con Truman y uno de los primeros "guerreros fríos".

John Foster Dulles (1888).- Abogado y Secretario de Estado con Eisenhower.

Allen Dulles (1895).- Abogado y Director de la CIA.

Walter Bedell Smith (1891).- Jefe de Asesores de Eisenhower embajador en la URSS, tercer director de la CIA y Subsecretario de Estado.

Dwight Eisenhower (1890).- Presidente de Estados Unidos y Comandante en Jefe de las Fuerzas Aliadas.

Harry S. Truman (1884).- Presidente de E.E.U.U.

William Donovan (1883).- Director de la CIA.

Franklin D. Roosevelt (1888).- Presidente de E.E.U.U.²¹

Con el apoyo de el Servicio de Inteligencia del Reino Unido se estructuró la agencia, aún cuando "... la CIA fue una idea de William Donovan, la organización, temas dominantes, el concepto y el papel de la CIA fue diseñado por el SIRU.²²

La experiencia que los hombres enlistados adquirieron entre el principio de la primera y el final de la segunda guerra mundial, les hizo fortalecer tres convicciones:

1°. La falta de previsión les había marginado de los acuerdos de postguerra, principalmente por británicos y franceses, y "... estaban dispuestos a que esto no volvería a suceder."²³

2°. Consideraban que cuando los acontecimientos de Munich en 1938, de los cuales emerge Hitler con el poder, interviniendo en cualquier forma Estados Unidos, jamás se hubiera fortalecido hasta provocar el holocausto de la II Guerra Mundial.

3°. Que la única forma de gobierno aceptable era la democracia liberal capitalista, por lo que era necesario combatir el comunismo hasta exterminarlo.²⁴

Contra las acciones de la CIA se levantó o mejor dicho se reestructuró el Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti (KGB), Comité para la Seguridad del

²¹ Ranelagh, John. The Agency. Simon and Shuster, EE.UU. 1986, p. 34.

²² Ibid, p. 37.

²³ Ibid, p. 35.

²⁴ Barron, John. La KGB Hoy, Una mano oculta. Edit. San Martín, España, 1986, p.56.

Estado en 1954, sus acciones encubiertas de tipo operativo se concentraron como lo menciona John Barron "... *En los Estados Unidos, como en el Japón un objetivo prioritario de las medidas activas y el espionaje de la KGB es la administración de tecnología avanzada que se necesitaba urgentemente para sostener el poderío militar e industrial soviético.*"²⁵

Es indiscutible que la guerra subrepticia fue dominada por la CIA, los laboratorios de investigación de la agencia constantemente desarrollaban instrumentos labores de inteligencia y anticiparse a cualquier paso que diera la Unión Soviética militar o diplomáticamente en los foros internacionales.

Para concluir sobre la guerra fría, Richard Nixon consideraba con respecto a esta guerra no armada "... *Los soviéticos buscan una victoria sin guerra. Nuestra respuesta no puede ser sencillamente paz sin victoria... Los soviéticos tienen por objetivo conseguir un mundo comunista. Nosotros tenemos por objetivo conseguir un mundo libre... Los soviéticos creen que la historia está de su lado. Debemos asegurarnos que, cuando se escriba la historia del próximo siglo, ésta haya estado de nuestro lado.*"²⁶

A partir de la época en que Nikita Kruschev ocupa el cargo de Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), 1953, y posteriormente la Presidencia del Consejo de Ministros (1958), la política exterior de la URSS se suaviza, induciendo al Gobierno estadounidense a actuar de la misma forma.

La tirante situación de la época más recalcitrante de la guerra fría en la que el veto en la ONU era cuestión cotidiana por ambas partes es sustituida por una época en la que la distensión es evidente, y entre otros pasos se inician las pláticas bilaterales para el mejor entendimiento y el control del armamentismo.

²⁵ Ibid, p. 36.

Sin embargo, las agencias de inteligencia continúan sus acciones encubiertas de espionaje y en el caso particular de la CIA de infiltración para debilitar los gobiernos y las organizaciones socialistas.

A la caída del poder de Kruschev en 1964, por sus ideas reformistas es sustituido por Leonid Brezhnev quien mantiene la misma tónica de una coexistencia pacífica línea que mantiene invariable Iurii Andropov y Konstantin Chernenko, "... una línea que termina a la muerte de Chernenko, el 10 de marzo de 1985 con el ascenso de un nuevo líder a la Secretaría General del PCUS: Mikhail Sergeevich Gorbachev.²⁷

Fecha en que concluye la coexistencia pacífica para iniciar la dependencia de las antiguas repúblicas asociadas a los lineamientos estadounidenses, comenzando la monopolización del mundo, no obstante la existencia de tres grupos geo económicos, en los cuales participa Estados Unidos, dado que el capital que sostiene a la industria de la post guerra en Japón y Alemania, tiene como origen la vecina nación del norte.

Respecto a la Seguridad de los Países Desarrollados, este debate en sí mismo, ameritaría una discusión de muchas horas con las diferentes posiciones y las diferentes escuelas. Más que entrar en ella, vale la pena ofrecer algunos elementos que contextualicen y expliquen por qué se están dando los cambios que enriquecen el debate sobre seguridad.

De esa manera será más fácil especular un poco hacia el futuro, en torno a cómo terminará siendo definida la seguridad, y cuáles serían los fenómenos que serán incluidos en la agenda de Seguridad Nacional en los países industrializados y, desde luego, en otros como México.

²⁶ Nixon, Richard, 1999 Victoria sin Guerra, Edit. Planeta, México, 1988, p. 19.

²⁷ White Stepen. Political Socialization in the USSR, Edit. Cambridge U. Inglaterra, 1988, p. 146.

En el fondo del problema sucede que la teoría de las relaciones internacionales, o los supuestos teóricos sobre los cuales se construyeron los estudios de la seguridad, han perdido validez por los cambios vividos en el mundo. Conviene recordar que los estudios de seguridad se sustentan en lo que se conoce como la teoría realista de las relaciones internacionales.

El planteamiento realista postula lo siguiente:

a) Los Estados-Nación son los principales actores de las relaciones internacionales.

b) Tales figuras son entidades racionales que actúan para defender su propio interés. En este contexto, el poder militar sobre todo, se convirtió en uno de los instrumentos a través de los cuales las entidades racionales, los Estados-Nación como principales actores, entraron en conflicto por defender su seguridad.

Con base en estos principios, se construyó la doctrina de la contención a partir de 1947, y se formuló lo que conocemos como el sistema internacional de la posguerra. En este mundo se crearon los supuestos que pusieron en duda la teoría realista hasta su virtual desaparición. Aquí habría por lo menos siete grandes cambios en el sistema internacional, que explican por qué la teoría del realismo ha sufrido golpes devastadores en su capacidad explicativa.

El primer gran cambio es la decreciente efectividad de la fuerza militar. Esta afirmación encubre una paradoja, ya que con base en la teoría realista y en la necesidad de tener una fuerza militar, las grandes potencias construyeron grandes arsenales nucleares -y lo nuclear es uno de los temas de miles de estudios de seguridad. Sin embargo, sucedió que en el momento en que las grandes potencias habían acumulado gigantescos arsenales, se dieron cuenta que era muy difícil, si no imposible, utilizarlos; surge así ese equilibrio del poder o del terror que

conocemos. Esta sería una de las razones por las cuales la fuerza militar empieza a perder importancia en términos relativos.

En segundo lugar, e igualmente importante, es el quiebre del consenso en los países industrializados para comprometerse en guerras de larga duración, sobre todo las no convencionales. El caso de Francia en Argelia, o el de Estados Unidos en Vietnam, ofrecen los dos ejemplos clásicos.

Las sociedades industrializadas perdieron la voluntad de pagar el costo en vidas humanas de sus ciudadanos para mantener el orden internacional establecido.

Esto se relaciona con un segundo gran grupo de cambios en el sistema internacional, que consistieron, en un primer momento, en el ocaso del colonialismo y la proliferación de los Estados-Nación. El segundo momento se caracterizó por el surgimiento del nacionalismo en los países del sur. A propósito, no se utilizan términos como Tercer Mundo o países subdesarrollados porque ambos tienen una connotación peyorativa.

Un tercer gran cambio es el reajuste gigantesco que se da en los bloques de poder económico en el mundo; y aquí se presenta otra paradoja: para defender su seguridad en el mundo, Estados Unidos promueve en Japón y en Europa la reconstrucción de las economías, que a la vuelta de quince o veinte años se convertirán en algunos de los competidores más importantes de la economía estadounidense. Esto da como resultado que, sobre todo en los ochentas, veamos cómo el poder económico mundial se reajusta en torno a tres grandes bloques: Europa, el Pacífico y Estados Unidos. Los países del socialismo real se encuentran en otro proceso, al cual se hará referencia después.

Simultáneamente a esta atomización del poder, aparece un cuarto fenómeno, la creciente integración de las economías; la cual no se da

necesariamente a través de los Estados-Nación como actores, sino que aparecen nuevos actores con autonomía relativa del Estado -las multinaciones serían un ejemplo claro, aunque no el único- que llevan a una atomización del poder económico y a formas de integración totalmente desconocidas en el pasado por la revolución en las comunicaciones.

Esto lleva a una quinta gran transformación, que pone en duda al igual que la anterior, el concepto de soberanía de los Estados-Nación y el supuesto de que serán los actores principales: se trata de la creciente relación entre sociedades, es decir, lo que se llama en algunos círculos la diplomacia ciudadana. Es imposible entender, por ejemplo, los acontecimientos en Centroamérica sin incluir el papel que jugó la sociedad estadounidense como gran opositora a las políticas conservadoras en América Central.

A su vez, esta oposición de las iglesias o de los sectores académicos no se puede entender si no se va más atrás y se entiende de que esto se debe a la relación que establecieron -por otros motivos y otras razones-, las iglesias con sus contrapartes en América Latina. Lo mismo ha estado aconteciendo en Sudáfrica, Estados Unidos e Inglaterra.

Lo mismo podría encontrarse en el debate sobre medio ambiente, que se está librando actualmente, donde las sociedades, de manera autónoma, analizan y cuestionan la interpretación que sobre dicho problema, hacen los gobiernos. Por ejemplo, en la gran conferencia que se va a realizar en Brasil en 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo hay dos agendas paralelas: por un lado los gobiernos están discutiendo cómo van reunirse, y por otro lado, las sociedades, a través de múltiples canales, también tienen su propio proceso de negociación y diplomacia.

Esto lleva a una sexta gran transformación, que no podía preverse en 1945 ó 1947, y que es el surgimiento de nuevos temas en la agenda internacional.

La vieja dicotomía del enfrentamiento entre el capitalismo-comunismo o liberalismo-socialismo, gradualmente pierde sentido a medida que se introducen nuevos temas, como derechos humanos o medio ambiente, dos de los ejemplos más claros. En otros términos, surge el concepto en los países industrializados, del riesgo común. El concepto de riesgo es fundamental para todos los análisis de seguridad. Los supuestos de cómo se define el riesgo y cómo se acomoda entre sí, forma parte del diagnóstico que se tiene, haciendo posible derivar consecuencias que ponen en juego a la seguridad.

En el caso del medio ambiente, los países industrializados han llegado a un concepto claro: el de riesgo común-futuro común, que por necesidad trasciende las soberanías. En este contexto se legitiman actualmente los swaps²⁹ de medio ambiente por deuda o swaps²⁸ de caridad, cuyo propósito es impulsar el desarrollo que ya estamos viendo en México.

Simultáneamente a los seis anteriores cambios, viene la transformación más reciente y que apenas se manifiesta: el colapso o el reajuste de los países de socialismo real. Los siete temas o los siete grandes cambios están empalmándose e interactuando de una manera aparentemente caótica o anárquica, pero poniendo en duda el viejo supuesto de que los Estados-Nación eran los principales actores nacionales, y que podrían moldear el sistema internacional a través de los instrumentos tradicionales del poder o de la fuerza.

Todos estos supuestos están perdiendo eficacia y eso explica por qué en las escuelas o las teorías de Relaciones Internacionales de México o del mundo, nos enfrentamos a un doble fenómeno: primero, que el viejo paradigma realista o neorrealista, está perdiendo importancia frente a lo que se conoce como interdependencia. Por otro lado, encontramos que en las escuelas de Relaciones Internacionales, la currícula diseñada refleja los supuestos de un mundo que ya no existe.

²⁸ Cambio de deuda por inversión.

No se encuentra en las escuelas de Relaciones Internacionales una materia que diga Medio Ambiente o Derechos Humanos. Estas materias no están presentes porque la currícula se elaboró con base en un mundo que ha ido desapareciendo. Ese es el reto para los especialistas en Derecho Internacional. Pero, teniendo como marco estas realidades y estos temas, se está dando el debate en los países industrializados en torno al significado de seguridad y sobre los temas que deben integrar una agenda de seguridad.

CAPÍTULO SEGUNDO. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DE LA AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA, COMO MODELO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

La estructura y el modelo organizacional de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos, tanto por su eficiencia, como por su intervención, han sido copiados y establecidos en los países de Latino América con la notable excepción de Cuba.

Por tal motivo en el presente capítulo se realiza un estudio sobre este órgano encargado de la inteligencia y seguridad de la nación más poderosa de la tierra.

Resulta necesario destacar que si bien, la CIA puede ser vista por los demás países como una amenaza, justificadamente, en la práctica su misión es analizar los acontecimientos que pueden poner en riesgo la hegemonía estadounidense (inteligencia), y en los casos necesarios realizar los actos correspondientes para evitar que los hechos se desarrollen fuera de su control (acciones encubiertas), para eso fue creada.

2.1. La Segunda Guerra Mundial.

G. Petty, uno de los ideólogos del expansionismo norteamericano, a fines de la década del 40 sostenía que "para asumir el liderazgo mundial en todos los continentes y en todos los sistemas sociales, en todas las razas, religiones, en cualesquiera condiciones sociales, económicas y políticas" era indispensable contar con los mejores y más capacitados servicios secretos del mundo y ese aparato de inteligencia, sofisticado, dotado de todos los recursos humanos, económicos y técnicos había que crearlo a fin de que sea la punta de lanza de las fuerzas militares, económicas y políticas de Estados Unidos. Para proyectar un nuevo aparato de inteligencia global existía la experiencia acumulada en dos

guerras mundiales y el conocimiento adquirido de los servicios secretos de la vencida Alemania hitleriana y de sus aliados ingleses y franceses.²⁹

En los años anteriores al desencadenamiento de la II Guerra Mundial, los servicios secretos de Estados Unidos eran de variada naturaleza y se caracterizaban por la rivalidad entre ellos, la descentralización de actividades y descoordinación. Se afirma que debido a esa situación, el Gobierno Federal careció de informaciones precisas sobre el ataque de Japón a Pearl Harbor, pese a que diversas fuentes de espionaje, por diferentes medios detectaron con mucha antelación, los planes y proyectos del imperio japonés y hasta llegaron a conocer que el 7 de diciembre de 1941, en horas del amanecer iba a iniciarse el bombardeo al Puerto de las Perlas.

En junio 1941, el presidente Franklin Roosevelt decidió la creación del Comité Nacional para la Coordinación de Información que tuvo una corta duración ya que en julio de 1942 fue abolido como consecuencia de su fracaso ante el ataque japonés y debido a las rivalidades existentes entre grupos militares y por las contradicciones internas de la élite gobernante.

Roberta Wohlstetter señala que "este ataque sorprendió totalmente al ejército y marina estadounidenses. Antes del ataque a Pearl Harbor, los servicios de inteligencia habían descubierto el código criptográfico diplomático japonés e interceptado y decodificado mensajes que daban prueba clara y definitiva de que existían instrucciones para que el cuerpo diplomático adoptara las medidas necesarias, después de que se atacara la base estadounidense de Pearl Harbor. El mensaje detectado fue distribuido a la comunidad de inteligencia, pero no a los responsables de las fuerzas armadas localizadas en Hawaii. Por consecuencia, esta es descrita como la principal falla de la inteligencia estadounidense."³⁰

²⁹ Benze, James G. Strategy: the logic of war an peace. Universidad de Hartad, EE.UU. 1987, p. 58.

³⁰ Wohlstetter, Roberta. Pearl Harbor: Warning and Decisión, Universidad del Standford, EE.UU. 1982, p.12.

El Comité Nacional para la Coordinación de Información fue reemplazado por el Buró de Información Militar -OWI- al que se le encargó el desarrollo de la propaganda y contrapropaganda en el interior de los Estados Unidos y en el extranjero, en especial dentro de los países aliados, neutrales y enemigos y también fue creada la Agencia de Servicios Estratégicos -OSS- que se transformó en una verdadera organización de espionaje dedicada a operaciones clandestinas o encubiertas, a la recolección de información y a la evaluación del potencial militar de los países en guerra y de aquellos que habían declarado neutralidad.

Pronto la OSS se convirtió en amplia organización de espionaje y poderoso aparato de inteligencia asentado en Europa y el Océano Pacífico. El deber de la OSS era espiar y ejecutar acciones de sabotaje dirigidas a los enemigos sin descuidar a la Unión Soviética, eventual aliada para derrotar al nazi-fascismo alemán, italiano y al imperio del Sol Naciente.

Pero la OSS entró en desuso al terminar la II Guerra Mundial y se aceleró su fin cuando los grupos de elite decidieron organizar los servicios secretos centralizados y globales que respondieran con fidelidad a los tiempos postbélicos que exigían respuestas inmediatas a las necesidades monopólicas del centro hegemónico del capitalismo mundial.

De todas maneras, la Organización de Servicios Estratégicos había cumplido su misión que en muchos casos fue cuestionada por los círculos gubernamentales interesados en la centralización de los aparatos de inteligencia; sin embargo, la OSS aportaría con sus cuadros y experiencia en la estructuración de la nueva agencia de espionaje que comenzó a ser debatida en el interior del gobierno, en el Congreso y en los medios de comunicación social más influyentes de los Estados Unidos.

"En el transcurso de los debates en torno a los proyectos postbélicos para organizar los servicios secretos, los politólogos norteamericanos, expresando los

puntos de vista de la élite gobernante, perseveraban insistentemente en la necesidad de liquidar en breve plazo los fraccionamientos y formar unos servicios secretos centralizados, cuyos principios de organización y métodos de acción se correspondieran con la posición de los Estados Unidos, "como la potencia más grande del mundo". Bajo diversas versiones trataron de fundamentar teóricamente esa concepción, nueva para los Estados Unidos, y las causas que impulsaran a la administración a efectuar una reestructuración cardinal de los servicios secretos", sostiene Fiódor Serguéev en su obra "La CIA sin Máscara".³¹

En el debate planteado se recogieron las opiniones de la clase superior que aspiraba a contar con un moderno aparato de inteligencia que extendido por los cinco continentes contribuyera eficazmente a consolidar sus intereses y aprovechar todas las coyunturas derivadas del fin de la II Guerra Mundial. Ese aparato de inteligencia debía permitir la consolidación de los monopolios norteamericanos y para ello se fundamentaría en la ideología anticomunista y en la doctrina de dominio mundial, conforme "el destino manifiesto de los Estados Unidos", esencia del expansionismo e idea vital de los círculos capitalistas más agresivos y reaccionarios.

El 1º de octubre de 1945, el presidente Truman que perteneció a los registros republicanos más recalcitrantes y conservadores, dictó el decreto ejecutivo que prácticamente liquidó a la OSS al traspasar sus funciones y objetivos a otras agencias gubernamentales. Fue una decisión acorde con los requerimientos de los representantes de la clase superior financiera, comercial, banquera e industrial que en sus afanes reorganizativos del aparato de inteligencia ansiaba que en la nueva organización proyectada no ingresara persona alguna que por cualquier motivo pudiera considerarse "colaboradora" o peor "simpatizante" de la Unión Soviética o del comunismo.

³¹ Serguéev, Fiador. La CIA sin máscara, Universidad de Camaguey, Cuba, p. 83.

Bajo esta premisa, se sometió a una verdadera purga a todos los agentes y miembros de la OSS que por razones surgidas en el desarrollo de la II Guerra Mundial, tuvieron que colaborar con los "rojos", con los rusos, con los comunistas. Estos agentes fueron calificados de "elementos indeseables" a tal punto que G. Mundt, miembro de la Cámara de Representantes, exigía que el Departamento de Estado procediera a "imponer una política dura en relación con las personas que hubieran estado vinculadas con el comunismo".

Este es el antecedente inmediato al desate del macarthismo que cometió arbitrariedades contra el propio pueblo norteamericano. Intelectuales, profesionales, artistas, periodistas, escritores, literatos, obreros y sindicalistas cayeron acusados de actividades comunistas, en la inmensa mayoría de los casos por simple delación o mera sospecha. Era el paraíso de la democracia, el baluarte contra el totalitarismo comunista.

Como consecuencia de esa depuración, la Comisión para la investigación de actividades antinorteamericanas, examinó los expedientes de los agentes de la 088 y de los cuatro mil hombres que la conformaron; tres mil fueron objeto de investigaciones especiales, 285 fueron trasladados a otras dependencias con la recomendación de vigilancia especial y 79 fueron despedidos, previa recomendación especial.

El proceso de reorganización de los servicios secretos contó con la oposición de algunos sectores militares del ejército y de la marina. Consideraban básicamente que había que impedir que se mezclaran los objetivos militares con los objetivos civiles en política exterior, oposición que pronto fue derrotada cuando el presidente Truman, el secretario de Estado James Beurns, muchos senadores, miembros de la Cámara de Representantes, políticos, diplomáticos y periódicos influyentes, decidieron expresar su respaldo al plan de centralización de los servicios secretos, a la idea de crear una inteligencia unida, fuerte, poderosa, que fuera útil en el desarrollo y ejecución de la política internacional de los Estados

Unidos y que además sirviera para fortalecer la estrategia militar y económica en territorios extranjeros.

Era la práctica de la política expansionista del imperialismo y más aún, era la categorización con visos de legalidad de la subversión y el terrorismo de Estado, que había sido una vieja aspiración de los representantes de los círculos más agresivos de la dudosa democracia norteamericana.

El General Donovan era uno de ellos e impulsador de la unificación de los servicios de inteligencia sobre la base de la O88. Donovan consideraba que la nueva organización para que pudiera cumplir con sus objetivos debía ser de mayor envergadura y eficacia que la O88 y que debía estar fuera del control de los estados mayores de las fuerzas armadas y subordinada exclusivamente al Presidente de Estados Unidos, como máxima autoridad del ejército, la marina y la aviación. Esta idea es la que finalmente se impuso en el momento de crear el nuevo sistema global de inteligencia.

Fue la nueva concepción organizativa y ejecutiva de la denominada comunidad de inteligencia, la que iba a asumir un rol preponderante en el desarrollo de la política expansionista de los Estados Unidos en los años postbélicos y con base en esa concepción decidieron finalmente, crear un sistema de inteligencia eficaz en la recopilación y análisis de informaciones militares, políticas, económicas y sociales que permitieran, con un mínimo de error, adoptar las más "complejas decisiones nacionales" al Gobierno Federal y que a su vez fuera un organismo capaz de realizar, bajo cualesquiera condiciones, las operaciones globales que fueran de interés para el gobierno y en particular para la clase superior, dueña de los grandes monopolios que debían imponerse en el mundo.

En este sentido se manifestó el periódico Foreign Affairs cuando afirmaba que los líderes norteamericanos y el gobierno requerían de un organismo "capaz

de resolver determinadas misiones políticas mediante recursos tales que se encuentren en un punto entre los recursos normales de política exterior y el empleo abierto de la fuerza armada.³²

Vencidos resquemores y celos de algunos círculos militares, civiles y políticos, el presidente Harry Truman dictó el Acta de Seguridad Nacional en 1947 y por efecto del artículo 108 de ese cuerpo legal, se fundó la Agencia Central de Inteligencia, CIA, siglas que habrían de convertirse en sinónimo de terror y muerte en muchas regiones del mundo y en el factor principal de la caída de los países socialistas del este de Europa.

En 1949 fue suscrita el Acta sobre la CIA, documento que amplió los poderes de su Director y que en la práctica la convirtió en una Agencia de espionaje cuasi autónoma, dependiente sólo del NSC y del propio Presidente de los Estados Unidos de América. Desde ese entonces ha gozado de una extensa gama de poderes, de presupuestos especiales y secretos a los que no tienen acceso los demás órganos que conforman el gobierno, puesto que la Ley de Seguridad Nacional le otorgó facultades excepcionales que pronto rebasaron algunas disposiciones como aquellas de que a la CIA le estaba "prohibido efectuar funciones policíacas en el interior de los Estados Unidos y menos el derecho a citar a ciudadanos para obtener declaraciones o inmiscuirse en asuntos de seguridad interna".

En resumen, se prohibía la actividad operativa de la CIA dentro del país, pero ... sólo en el papel. En realidad fue autorizada a realizar actividades de inteligencia dentro del país. Aprovechándose de esto, la CIA recurría a métodos de "penetración encubierta" y creó paralelamente al Buró Federal de Investigaciones (FBI) y a la Inteligencia Militar, su propia red de información entre los participantes de los diferentes movimientos políticos progresistas.³³ La

³² Cfr. *Ibidem*, p. 84.

³³ *Ibidem*, p. 85

actividad de la CIA en el interior de los Estados Unidos es extensa, tanto que se creó una sección especial denominada: Departamento de Asuntos Interiores. De esta manera ni los mismos ciudadanos estadounidenses estarían libres de caer bajo las investigaciones de la CIA.

La Ley de 1949 puso a la CIA por sobre los diferentes órganos de control del Senado y de la Cámara de Representantes a quienes se les privaba del derecho a ejercer actos fiscalizadores o de inmiscuirse francamente en las actividades encomendadas a la Agencia por el NSC y por el Presidente.

La CIA no se basa únicamente en la Ley de Seguridad Nacional para desarrollar sus actividades a nivel nacional y en el extranjero; pues, a menudo recibe directrices del NSC que por su carácter de secreto no tienen porque trascender al conocimiento público. Allen Dulles, fundador de la CIA y su director por diez años, reconoció que existía el lado secreto del asunto: la ley permite al Consejo Nacional de Seguridad, conferir a la CIA facultades que no salen a la palestra pública, tal como la directriz secreta emitida por el NSC en 1948, que impartía instrucciones precisas para que la CIA pudiera ejecutar operaciones políticas encubiertas, sin comprometer públicamente al Gobierno y que sin embargo, cumplieran con los objetivos estratégicos diseñados por la clase superior y encaminados a consolidar las posiciones del capitalismo, en cualquier parte de la tierra y que por todos los medios contrarrestara la creciente influencia del socialismo o liquidara al precio que fuera necesario, los movimientos de liberación nacional que comenzaban a tomar fuerza, luego de la derrota del nazifascismo al finalizar la II Guerra Mundial.

Con esas facultades extraordinarias, la CIA alcanzó enorme influencia en los diferentes estamentos del gobierno y de inmediato comenzaron los abusos del poder incontrolado. La CIA podía evadir leyes federales, ocultar información sobre su estructura y métodos de operación y su Departamento de Presupuesto estaba autorizado a no entregar documentos de contabilidad a ninguna Comisión del

Congreso. Al respecto, Stewart Alsop, en su libro, *"El Centro: la gente y el poder en la vida política de Washington"* señala: *"Al disponer de fondos que no están sujetos a ningún tipo de control y de facultades para contratar y despedir personal sin ningún tipo de control por parte del aparato estatal, el director de la CIA posee una libertad de acción que no tiene ningún otro funcionario con rango de miembro de gabinete".*³⁴

2.2. La Controversia FBI-CIA en la Guerra Fría.

La Federal Bureau of Investigation (Oficina Federal de Investigaciones) FBI, fue creada en 1908 cuando el Procurador General Bonaparte nombró un contingente secreto de agentes especiales bajo el control del Departamento de Justicia. Antes de este acontecimiento, Los agentes del Servicio Secreto de Estados Unidos investigaban los asuntos relacionados con las violaciones a las leyes criminales federales, bajo la jurisdicción del Departamento. A esta nueva fuerza se le dio el nombre de Bureau of Investigation en 1909, por órdenes del Procurador General Wickersham, el nombre de **FBI** como se le conoce actualmente, se le dio a esta institución, en 1935.

*"Durante la primera parte de su historia, sus agentes investigaban violaciones a las leyes federales sobre el crimen, tales como robo de bancos, fraudes, crimen monopólico y violaciones a la neutralidad. Paralelo a la Primera Guerra Mundial, se le otorgaron facultades para realizar investigaciones sobre espionaje, sabotaje, sedición y violaciones al reclutamiento militar, hasta 1934 se le atribuye la autoridad para realizar arrestos y utilizar armas de fuego."*³⁵

La fecha 10 de mayo de 1924 marca un parteaguas en la evolución del FBI, cuando es nombrado Director: Edgar J. Hoover quien permanecería al frente del

³⁴ Alsop, Stewart. El Centro: La gente y el poder en la vida política de Washington, Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, EE.UU. 1988, p.39.

³⁵ www.fbi.gov/historiadelfbi.

mismo hasta su muerte, e 2 de mayo de 1972, es decir durante 48 años tuvo bajo su mando a la principal agencia investigadora de Estados Unidos.

Lo anterior condujo a que desde los primeros años de su mandato formara un verdadero imperio del espionaje sobre todos los ciudadanos importantes de Estados Unidos, cuando la CIA fue puesta en marcha, su Director debió enfrentar el enorme poder de Hoover como principal conductor de la inteligencia y de las acciones encubiertas, tanto internas como en el extranjero.

La particular forma en que actuó Hoover durante los 48 años de su mandato, de estructurar expedientes personales de los funcionarios a los que consideraba como sus potenciales opositores políticos, para extorsionarlos, indujo que hasta 1972, la Agencia Central de Inteligencia tuviera poca actividad en el interior de la nación estadounidense, doblegada por el poder del FBI.

A partir de 1973 la CIA, finalmente, recupera el control de la seguridad nacional estadounidense, marginando al FBI a realizar las mismas funciones que actualmente desempeña la Policía Judicial Federal, bajo la autoridad del Ministerio Público de la Federación: la investigación y persecución de los delitos del orden federal.

2.3. Las Universidades Estadounidenses como centros de Reclutamiento de la CIA.

Explica Manuel Buendía que es lugar común afirmar que gran número de universidades, tecnológicos, colegios institutos de estudios superiores en Estados Unidos se hallan vinculados a la CIA, tanto porque le "maquilan" investigaciones cuanto porque le adiestran espías o le desarrollan armas para el terror. Pero mucho sorprendería descubrir la misma propensión en nuestro CONACYT.³⁶

³⁶ Buendía, Manuel. La CIA en México, Edit. Océano, México, 1984, p. 125.

A tal presunción induce la ya descrita edición, y la forma como se destaca en su portada el "crédito" a la CIA como especial timbre de orgullo editorial para nuestro Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se refiere al libro: Campos petroleros gigantes y recursos mundiales de petróleo escrito por Richard Nehring con el patrocinio de la CIA y el CONACYT).

Nada de lo anteriormente dicho, sin embargo, restará méritos al trabajo investigador de Richard Nehring, cuya reputación internacional como uno de los más notables expertos en petróleo, no requiere presentación ni encomio.

La CIA no compra basura. Cuando escogió a quien probablemente es uno de los mejores investigadores petroleros de la Rand Corporation, la agencia sabía bien lo que estaba haciendo. El estudio vale cuanto se haya pagado por él, dólar por dólar.³⁷

La embajada norteamericana -en una magnífica revista que cualquier ciudadano puede obtener con sólo pedirla- informa que en una antigua base de la fuerza aérea, el general Barton K. Yount fundó la Escuela Norteamericana de Administración para Profesionales (ENAIP). La base se encuentra cerca de Phoenix, Arizona.³⁸

A la fecha, 10 mil hombres y mujeres egresados de esa escuela, se encuentran en 109 países, ocupando "puestos clave en unas 2 mil 900 compañías de las de mayor prestigio internacional".

Estos egresados de la ENAIP desempeñan puestos de "presidentes de bancos, gerentes de industria, contadores en jefe, e incluso presidentes de consejos administrativos".

³⁷ Ibidem, p. 126.

³⁸ Ibidem, p. 126.

El señor William Voris, presidente de la ENAIP, describe el objetivo primordial con estas muy elocuentes palabras: *"Nuestro objetivo es producir un ejecutivo estadounidense a quien no pueda distinguirse inmediatamente de otro hombre de negocios autóctono, pero que también comprenda el sistema de los Estados Unidos"*.

Y agrega mister Voris: *"A cada graduado se le exige que conozca al menos una lengua extranjera, pero además él sabe cómo y por qué debe conservar un aire estadounidense poco acentuado en un país que pertenece a otros... Aprende a ser un diplomático, al mismo tiempo que un hombre de negocios"*.

Probablemente usted estará de acuerdo conmigo en que pocas veces se ha logrado una descripción tan certera de lo que podría ser un hombre de negocios norteamericano, excelentemente capacitado para cumplir tareas de espionaje por cuenta de la CIA.

Un poco más adelante, la revista de la embajada norteamericana cita el testimonio de dos agentes de la CIA en México, que como egresados de la ENAIP, hablan con gran entusiasmo sobre la eficacia de la preparación que recibieron.

Uno de estos individuos que antes de llegar a México estuvo cumpliendo alguna encomienda en Brasil, dice: *"Que nadie piense que el Sistema no da resultado; a mí han llegado a crearme un brasileño de pura cepa los mismos nacidos en Brasil"*. Actualmente este agente habla un español perfectamente mexicano.

Respecto a lo útil que es para la CIA llevar a la ENAIP a nacionales de otros países, el susodicho agente explica: *" Los estudiantes venidos del extranjero que toman el curso de la ENAIP, se vuelven adalides del estilo estadounidense de hacer las cosas."*

Como puede observarse la ENAIP podría ser elogiada como uno de los más eficaces instrumentos de colonización mental que hayan sido construidos en los últimos 200 años por los magos de la inteligencia y seguridad nacionales.

Los egresados de la ENAIP forman en todo el mundo una fraternidad que se identifica con el nombre de "Los Thunderbirds", y el símbolo que alguna vez diseñaron los indios Hopis de Arizona para referirse a un antiguo pájaro mítico, al que creían dios del trueno, el relámpago y la lluvia.

El autor de la crónica sobre los magníficos "Thunderbirds" dice que la ENAIP *"ha tenido tanto éxito en esta tarea, que casi toda compañía internacional importante de los Estados Unidos recluta sus nuevos empleados de cada generación de estudiantes que recibe..."*, porque la ENAIP es "la mejor fuente del mundo para ejecutivos internacionales con la preparación más completa".

En el párrafo que sigue aparece un pequeñísimo error de traducción: se habla de empresas "multinacionales" cuando lisa y llanamente debería decir, transnacionales. Pero, en fin:

"Al parecer las multinacionales están de acuerdo, porque la ENAIP ha añadido recientemente un nuevo programa llamado Curso del Hombre Clave, que es un plan intensivo de ocho semanas de idiomas y de estudios internacionales, ideado para preparar ejecutivos con sus familias para la vida y el trabajo en otros países".³⁹

Luego, un nativo de Colombia se encarga de ensalzar el perfecto sistema a que fue sometido para convertirse en un propagandista del american way of life, pero deja traslucir otras cosas interesantísimas. Se trata del señor Guillermo Olarte, de Bogotá, quien dice:

³⁹ Ibidem, p. 76.

"Lo que está sucediendo en el mundo es un tema que tiene todas las probabilidades de seguir siendo predominante en la ENAIP. Aunque sólo un 45 por ciento de los que se reciben en la escuela tienen la intención de trabajar en países diferentes al propio, la mayoría, si no todos, acaban trabajando para compañías dedicadas al comercio internacional. Esta es la razón por la que extranjeros y estadounidenses se relacionan con tanta facilidad en la ENAIP.

Queremos conocer a todos los estadounidenses, afirma, y ellos quieren conocernos a nosotros. Esto es lo esencial. Nadie sabe cuándo estaremos trabajando juntos.

En efecto, nadie sabe. Podría ser mañana, por ejemplo, después de un golpe de Estado. O tal vez hoy mismo, cuando una transnacional decida apoderarse de otro grupo de empresas mexicanas".

Toca después el turno al señor Eloy Sardinas, de Caracas, otro magnífico egresado de la ENAIP, quien toca su disco filosóficamente: *"El único modo de evitar la revolución es mediante el desarrollo y la educación".*

De modo, pues, que en la ENAIP también enseñan cómo evitar revoluciones en Latinoamérica.

Y he aquí las reflexiones finales del autor del artículo publicado por la embajada, citado por Manuel Buendía:

"Esta clase de ejecutivo era la que el General Yount vislumbraba hace 30 años, y son precisamente de esta clase los ejecutivos que están recibéndose hoy en la escuela fundada por él. Pero como el número de países en desarrollo que exige a las empresas multinacionales (transnacionales) que los puestos clave estén en manos de ciudadanos nacionales va en aumento, en la actualidad se padece escasez de talentos ejecutivos. Si los Thunderbirds y los estudiantes

entrevistados de la ENAIP por este escritor son ejemplos fidedignos, la escasez de esos talentos no tardará en superarse.

¡Estupendo! Ya pueden los países en desarrollo legislar todo lo que quieran para reservar a sus nacionales mayoría de puestos clave en la dirección de las empresas: Estados Unidos se encargarán de formar en la ENAIP a todos los nativos que le envíen, para que, como dice el agente de la CIA en México, "Se vuelvan adalides del estilo norteamericano de hacer las cosas".⁴⁰

La CIA, efectivamente, tiene en las universidades e instituciones de educación superior estadounidenses su principal fuente de reclutamiento, pero destacan sobremanera, los siguientes: Instituto Tecnológico de Massachussets, Universidad de Harvard, Universidad de Yale, Universidad de Michigan, Universidad Brigham y la Universidad de Georgetown en Washington, D.C.

Se selecciona a los estudiantes estadounidenses con mejores calificaciones, los cuales posteriormente son capacitados, en el cuartel general de la CIA en Richmond, Virginia, e incorporados a las áreas de inteligencia, incluso en la Biblioteca del Congreso de Estados Unidos, trabaja un equipo de más de 1000 agentes dedicado exclusivamente a trabajos de criptología, es decir a tratar de descifrar los posibles mensajes codificados que pudieran contener los miles de libros que anualmente ingresan a esta nación, otros son enviados a las empresas fabricantes de aviones, computadoras, vehículos terrestres, marinos, de armas, en donde se incorporan a los departamentos de investigación para el diseño y desarrollo de tecnología de vanguardia que pueda ser empleada con fines de inteligencia, esto es de observación y procesamiento de la información.

En el caso de los estudiantes extranjeros, la CIA ha encontrado una magistral forma de controlar a otras naciones: recluta a personas que admiren el sistema de vida estadounidense, sin importar sus calificaciones, y como si cada

⁴⁰ Ibidem, p. 77.

uno fuera un proyecto independiente, se le capacita y apoya para que al terminar sus estudios, al regresar a sus países de origen, intervengan en la política, de tal forma que en el año 2000, en América, con la excepción de Cuba, TODOS los presidentes fueron formados en Estados Unidos.

2.4. Los Triunfos y Fracasos de la CIA.

De la misma forma que en Latinoamérica, la CIA actuó en los países socialistas de Europa del Este: en Polonia, por ejemplo apoyando a Lech Walessa, en la antigua URSS a Mijail Gorbachev, cita el mismo dirigente ruso: "Cuando todavía era estudiante en la Universidad de Moscú, me interesé por la historia de los Estados Unidos.

Leí varios libros de autores norteamericanos y seguí la historia de nuestras relaciones. Hubo abruptas subidas y bajadas en esas relaciones: de la alianza en la época de la guerra a la Guerra Fría en los años cuarenta y cincuenta; de la *détente* de los años setenta a un drástico deterioro al entrar en los años ochenta. En el intervalo entre la Reunión Plenaria de abril de 1985, que fue un punto crítico para nosotros, y la publicación de este libro, se produjo una gran cantidad de acontecimientos, incluyendo algunos directamente conectados con el desarrollo de las relaciones soviético-norteamericanas.

Ahora nosotros mantenemos un diálogo con los Estados Unidos. Con el presidente norteamericano nos escribimos periódicamente. Nuestros negociadores discuten problemas realmente importantes. En los dos últimos años se ha producido un ligero ablandamiento en la cooperación en áreas científicas y culturales. En la actualidad, la Unión Soviética y los Estados Unidos discuten, en diversos niveles, puntos que una vez fueron temas de mutuas recriminaciones. Los contactos demostraron, en líneas generales, incluso en el campo de la

actividad informativa, que ambos países deberán cesar la propaganda de violencia y enemistad, y la intervención mutua en los asuntos internos.”⁴¹

Gorbachev, tal vez está por demás decirlo, se encargó de llevar a cabo las reformas impuestas para el desmembramiento de la Unión Soviética en Estados Independientes y lógicamente, el fin del sistema socialista ruso. Actualmente vive en Moscú, trabaja en una lujosa oficina con más de 100 empleados y con un sueldo de más de 100 mil dólares mensuales, pagado todo por el Departamento de Estado de Estados Unidos. El libro que se cita fue publicado por Harper & Row, en Estados Unidos, en México, la editorial de Televisa: Diana, ambas frecuentemente relacionadas con la CIA.

La misma metodología fue utilizada para derrocar, los gobiernos socialistas de Hungría, Checoslovaquia, Yugoslavia, Rumania, entre otras naciones del este de Europa. Dejando al mundo en una situación de monopolización, donde Estados Unidos ocupa el principal papel hegemónico, gracias a la Agencia Central de Inteligencia y sus trabajos tanto de inteligencia, como de contraespionaje, acciones encubiertas y desarrollo tecnológico.

En la página electrónica de la CIA en Internet, se menciona que George J. Tenet fue confirmado como Director de la Central de Inteligencia (DCI), la cual se encuentra al frente de la Comunidad Estadounidense de Inteligencia, principal asesor del Presidente para asuntos relacionados con la seguridad nacional y cabeza de la Agencia.

Añade la información que la misión de la CIA es apoyar al Presidente, al Consejo de Seguridad Nacional y a todos los oficiales encargados de hacer y ejecutar las políticas de seguridad nacional, en los siguientes aspectos:

⁴¹ Gorbachev, Mijail, Perestroika, Edit. Diana, México, 1987, p. 246.

- o Proporcionar confiable, comprensiva y oportuna información procesada(inteligencia) de los asuntos exteriores que se relacionen con la seguridad nacional
- o Conducir las actividades de contrainteligencia (desinformación) acciones especiales y cualesquiera otra que se relacione, en el extranjero, con la inteligencia y seguridad de Estados Unidos, bajo la dirección del Presidente.

Paralelamente, tiene como atribuciones la investigación, desarrollo y aplicación de alta tecnología con propósitos de inteligencia, así, desde su fundación ha desarrollado inventos que han maravillado al mundo, aunque los beneficios han sido exclusivamente para Estados Unidos, a continuación se cita algunos de ellos que se encuentran desclasificados, es decir, son de libre acceso para el ciudadano común:

Cámara Fotográfica de Caja. En colaboración con Eastman Kodak se desarrolló esta cámara que se podía camuflajear, usaba películas de 16 mm, fue utilizada "atrás de las líneas" para fotografiar los movimientos de tropas, ubicación de cohetes y propaganda.

Estereoscopio y estuche. Este adminículo fue utilizado para el análisis de fotografías aéreas y en plataformas de reconocimiento.

Aparato de Detección Sísmica de Intrusos. Durante la "Guerra Fría" fue empleado para detectar el movimiento de personas, animales u objetos a más de 300 m.

Avión U-2, fue un avión indetectable por los radares que estuvo cumpliendo actividades de espionaje desde 1950, sobre el territorio ruso, detectó, además, los silos y movimientos para la instalación de los misiles cubanos. Los aparatos fotográficos eran capaces de obtener la imagen de una moneda de un peso,

posteriormente, cuando se le adaptaron rayos infrarrojos, obtuvo imágenes del subsuelo, a estas fotografías se debe el descubrimiento del yacimiento petrolero de la Sonda de Campeche.

Avión Súper Secreto SR-71. Es una versión reciente del U-2, armado.

Hasta el año 2006, los únicos fracasos que ha tenido la CIA tienen su origen en Cuba, primero con la fallida invasión de Bahía Cochinos en 1961 y la eliminación del jefe político de la Revolución Cubana: Fidel Castro.

CAPÍTULO TERCERO. LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

Como ya se señaló, aunque existe la creencia, en México, de que los asuntos de seguridad nacional son recientes, tanto en la época prehispánica, con los macehualtzin y en la época colonial con Los Guadalupes, existen antecedentes de aparatos de inteligencia y de acciones encubiertas, para garantizar la seguridad nacional, en el primer caso, y para desestabilizarla, en el segundo.

Sin embargo, es en el siglo pasado (XX) en que se inicia formalmente, como parte del Estado, la constitución de los órganos de seguridad nacional, con un relativo marco jurídico, especializado.

En el presente capítulo se realiza un análisis de la evolución de los órganos de seguridad nacional, a partir del siglo XX y los albores del tercer milenio.

3.1. Breve Reseña.

Aun cuando en el capítulo primero se hiciera referencia a los órganos encargados de la seguridad e inteligencia nacionales, resulta oportuno enfatizar que los antecedentes más remotos de los organismos especializados en el México del siglo XX, se localizan en el año de 1929, con la creación, en el marco de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación, del Departamento Confidencial; sus funciones se centraron en la obtención de información y en la elaboración de investigaciones políticas; nueve años después, en 1938, se instituyó con funciones similares la Oficina de Información Política, a la cual durante la Segunda Guerra Mundial se le cambió la denominación por la de Departamento de Investigaciones Política y Social, sus funciones se limitaron, en un principio, a asuntos políticos internos, para después ampliar su ámbito de acción a un servicio de información para el control de los extranjeros que llegaron al país con motivo de la gran conflagración bélica y de la guerra civil española.

Tales instancias cumplieron sólo con una función de inteligencia -sin competencia ejecutiva- tendiente a identificar a aquellos grupos nacionales o extranjeros que en su momento, y dadas las condiciones históricas del país en esos tiempos, pudieran haber alterado el proceso de institucionalidad de la Revolución Mexicana y la estabilidad político-social prevaleciente.

Por Decreto Presidencial en 1947, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación, se creó una organización político-policíaca que más adelante se conoció con el nombre de Dirección Federal de Seguridad (DFS). Según el reglamento interior de la mencionada dependencia del Ejecutivo, expedido en 1973 la DFS tenía entre otras competencias, la de "... analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación."⁴²

En opinión de Sergio Aguayo Quezada, la "... DFS en realidad obedecía al presidente y actuaba con autonomía del Congreso o del Sistema Judicial. Fue relativamente eficaz (aunque nada respetuosa de los derechos humanos) en el control de los movimientos opositores que fueron surgiendo periódicamente en diferentes partes de México.

De acuerdo con dicha apreciación, la Dirección Federal de Seguridad se erigió como un cuerpo de inteligencia, pero con competencia ejecutoria y de carácter represivo, lo que obviamente lleva a pensar que la seguridad nacional se concebía primordialmente en términos de la preservación -por cualquier medio, incluyendo la fuerza- del orden interno. Como fuente abastecedora de información, la DFS contaba con el apoyo de la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales; ambas se fusionaron en 1985 para dar origen a la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional.

Hasta ese momento todo parecía indicar que la formulación de las acciones emprendidas por dichas instancias se basaban en cuestiones estrictamente de

⁴² Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, México 27 de julio de 1973.

índole interna y coyunturales, sin atender a una programación y a un diseño estratégico previamente establecidos, en virtud de que a la par, no se contaba con una definición precisa del concepto de "seguridad nacional", éste se interpretó únicamente en su vertiente interna.

Lo anterior hace evidente la inexistencia de una instancia específica encargada de diseñar e instrumentar una política coherente en la materia. Un intento por subsanar esta deficiencia -no del todo exitoso por cierto- lo constituye el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación de 1985, en el que se adjudicaba a ésta la competencia de "... coordinar las acciones en materia de seguridad nacional."⁴³

Pero tampoco en éste, se definieron los criterios para establecer una posible agencia de seguridad, ni las políticas o estrategias a emprender para hacer frente a los riesgos potenciales o reales que atentaban contra ella. Así, la Secretaría de Gobernación se encargaba de coordinar las acciones tendientes a abordar lo que la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional consideraba como asuntos que ponían en riesgo la viabilidad de la vida política e institucional del país.

Carlos Salinas de Gortari expidió el 7 de diciembre de 1988 el acuerdo a través del cual se creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República como ente encargado de apoyar, asesorar y llevar el seguimiento de los asuntos no encomendados expresamente a otras instancias del poder ejecutivo.

En ese marco se instituyeron cinco gabinetes especializados: Económico; Agropecuario; de Bienestar Social; Política Exterior y Seguridad Nacional, este último estaría integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina, así como por la Procuraduría

⁴³ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, México, 21 de agosto de 1985.

General de la República, correspondiendo al presidente la facultad de convocar a "... los titulares de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, o a aquellos servidores públicos que se considere deban participar, según los asuntos a tratar en cada reunión."⁴⁴

3.2 EI CISEN

Para el desarrollo de las funciones el gabinete de seguridad nacional contaba, con el apoyo de un secretariado técnico que recae en el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en teoría dependiente de la Secretaría de Gobernación según el Reglamento Interior de dicha Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989, se reitera la responsabilidad de esta dependencia en materia de coordinación de las actividades de seguridad nacional.

Para tal efecto, se establece que: "... para el más eficaz y eficiente despacho de sus asuntos, la Secretaría contará con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, que será un órgano administrativo desconcentrado [...] y que le estará jerárquicamente subordinado, sus atribuciones son:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información para la seguridad del país.
- II. Recabar y procesar la información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes.
- III. Realizar los estudios de carácter político, económico y social que se relacionen con sus atribuciones.

⁴⁴ Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México, 7 de diciembre de 1988, p. 4.

IV. Realizar las encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional.⁴⁵

Este Centro desarrollaba investigaciones de inteligencia y tenía una red de delegaciones y subdelegaciones en todos los estados de la República y en los municipios más importantes del país. Su cobertura era a nivel nacional y su trabajo, según lo manifestaban sus directivos, básicamente *"... se guía por un plan rector que establece objetivos y etapas, lo que proporciona criterios y parámetros para la evaluación de los avances."*⁴⁶

Al ejercer el gabinete funciones de coordinación entre las instancias que lo conforman y al depender de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, adquiere un grado jerárquico superior respecto de la Secretaría de Gobernación, la cual se ve subordinada al papel de ente coordinado.

Para tratar los asuntos relativos a la seguridad del país el presidente no acuerda de manera directa con la Secretaría de Gobernación, sino que convoca al Gabinete de Seguridad Nacional quien adopta decisiones en materia de política interna y externa como respuesta a riesgos potenciales o reales que atenten contra la soberanía y la estabilidad política, económica y social.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en tanto Secretaría Técnica del Gabinete parece desprenderse en lo funcional de la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación y amalgamarse en la que comprende el órgano de la Oficina Coordinadora de la Presidencia de la República.

⁴⁵ Villar Moreno, Fernando del. Soberanía y Seguridad Nacional en México, Conferencia dictada en el Colegio de la defensa Nacional el 7 de marzo de 1991, México, 13-14.

⁴⁶ Ibidem.

Tal interpretación se deriva de la descripción de funciones del CISEN descrita por el Director General del mismo, en la que no hace alusión alguna a la vinculación o responsabilidad del Centro respecto del Secretario de Gobernación, sino que enfoca su explicación en función de las atribuciones de este organismo en relación con el Gabinete de Seguridad Nacional.

Al respecto, Francisco del Villar Moreno señala que: "*... además de cumplir las funciones de Secretariado Técnico, aporta productos de inteligencia para la toma de decisiones del Gabinete. Es también, el área responsable del seguimiento de las decisiones del Gabinete, así como de la ejecución de las políticas relacionadas con la información, investigación, análisis y prospección.*"⁴⁷

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 60. del Acuerdo por el que se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, los secretarios técnicos de los gabinetes especializados dependen funcional y administrativamente del titular de la oficina mencionada⁵¹; por lo que se infiere que es a ésta a quien corresponde el diseño y ejecución de la política de seguridad nacional y de la estrategia correspondiente, por lo tanto la Jefatura de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República cuenta con un amplio y aparentemente, eficiente aparato de inteligencia, representado por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), así como con la información a que están obligados a proporcionarle todos los Secretarios de Estado, sean o no, integrantes del Gabinete de Seguridad Nacional.

Desde cualquier punto de vista, resulta aberrante que por ejemplo en el sexenio 1988-1994 quien estuviera al frente del Gabinete de Seguridad Nacional fuera un extranjero (designado por el mandatario en turno) como Jefe de la Oficina de Coordinación de la Presidencia, cuya formación y principios personales distarán de ser semejantes o cuando menos similares a los de los ciudadanos mexicanos.

⁴⁷ Ibidem, p. 12.

Por otro lado, corresponde al Presidente en su calidad de Jefe Supremo del Poder Ejecutivo, conducir las políticas correspondientes a la seguridad nacional y por lo mismo ser el jefe inmediato superior de los organismos encargados de la inteligencia, lo cual obliga a reestructurar radicalmente estos organismos en búsqueda de la congruencia del proyecto de nación mexicana que debería prevalecer en los miembros del Gabinete de Seguridad Nacional, aspecto que cuando menos, durante los últimos 18 años ha sido palabra muerta.

3.3. La Comisión Farell.

El 26 de abril de 1994 se promulgó el Decreto o Acuerdo Presidencial mediante el cual se creaba un órgano que venía a interferir con las funciones encomendadas al CISEN, el documento citaba textualmente, lo siguiente:

ARTÍCULO 10.- Se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, cuyo titular será designado por el Presidente de la República.

ARTÍCULO 20.- la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación tendrá las siguientes funciones:

I.- Coordinar, en los términos del presente acuerdo, las acciones en materia de seguridad pública nacional que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con las leyes aplicables;

II.- Establecer los mecanismos de coordinación con las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, para el adecuado y eficaz desarrollo de sus funciones;

III.- Proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías de justicia de las entidades federativas, en materia de seguridad pública nacional;

IV.- Proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de

Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal para salvaguardar la seguridad pública nacional en los ámbitos de competencia de dichas dependencias;

V.- Coordinar y llevar el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del Gabinete de Seguridad Nacional, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos.

VI.- Las demás que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

ARTÍCULO 30.- las dependencias y entidades de la administración pública federal proporcionarán oportunamente a la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación la información y apoyo que ésta les requiera para el cumplimiento de sus funciones.

ARTÍCULO 40.- la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación contará con las unidades administrativas que determine el Ejecutivo Federal.

ÚNICO.- Este acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veinticinco días del mes de abril de mil novecientos noventa y cuatro.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.

Como ya se citara el día 26 de abril de 1994, mediante Decreto aparecido en el Diario Oficial de la Federación se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación o Comisión Farell, por el apellido del Coordinador de esta dependencia, un organismo totalmente anticonstitucional, que se erigió por encima no sólo de los órganos encargados impartir la justicia, sino de la misma Secretaría de la Defensa Nacional, a la que le atribuye funciones policíacas de perseguir los

delitos, en opinión de Ignacio Burgoa Orihuela y Elisur Artega Nava, dos de los más destacados peritos en derecho constitucional.⁴⁸

Ignacio Burgoa Orihuela afirma: *"Coordinar es distribuir funciones a otras instancias. Y en este caso, la recién creada coordinadora se pone por encima del Ejército, de la Secretaría de Marina, del Ministerio Público Federal, ministerios públicos locales y de las procuradurías: se convierte en un monstruo totalmente anticonstitucional"*.

Agrega:

*"Estoy indignado. En los 54 años tengo de abogado, y en los 47 como profesor universitario, jamás había presenciado un atentado tan fuerte contra nuestra Constitución. La creación de la coordinación es verdaderamente abominable."*⁴⁹

Arteaga Nava dice por su parte, señala: *"El presidente Carlos Salinas de Gortari creó esta coordinación para combatir delitos, e incluye en ella a la de la Defensa, a la que le atribuye, por tanto, una función persecutoria de delitos. Se está violentando así artículo 21 constitucional, que le da exclusividad al Ministerio Público ya la Policía Judicial para desempeñar esta función"*.⁵⁰

El encargado Arsenio Farell Cubillas, tiene autoridad sobre los coordinados. Pero para la Constitución, los Secretarios dependen del Presidente y sólo de él reciben indicaciones. Aquí se creó una autoridad intermedia entre el Presidente y los Secretarios, lo que jurídicamente no tiene cabida.

⁴⁸ Vera Rodrigo, *"Constitucionalista Indignados"*, Proceso, México, 2 mayo de 1994, No. 9136 pp.

⁴⁹ *Ibidem*, p.6.

⁵⁰ *Ibidem*.

El artículo 92 constitucional impide esta intermediación, dado que hace a los secretarios de despacho responsables de cada uno de los ramos en que se divide la administración pública federal.

Destaca Elisur Arteaga que por principio, ya se violó la ley, porque no pueden coordinarse secretarías y procuradurías. También se pasó por alto la autoridad de los procuradores. Y está el mismo riesgo que representa Farell Cubillas, con fama de violador de los derechos laborales. *"Es más fácil creer que seguirá ignorando la ley que suponer, que la vaya a cumplir"*.⁵¹

El acuerdo presidencial por el que se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación fue publicado el 26 de abril de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. En su considerando afirma *"que las circunstancias por las que actualmente atraviesa nuestro país, hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública en el orden nacional se encuentren debidamente coordinados a efecto de lograr una mayor eficacia en sus acciones, tanto en materia preventiva, como en la persecución de los delitos"*.

La Coordinación, prosigue, se encargará de *"definir los lineamientos y acciones que deben seguir"* la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y las procuradurías de justicia de los estados.

Asimismo, *"se encargará de proponer los canales adecuados de comunicación con las secretarías de Gobernación, Defensa Nacional y de Marina, así como con el Departamento del Distrito Federal"*.

Otras funciones: coordinar las acciones que en materia de seguridad determine el presidente de la República; proponer medidas y celebrar convenios con las procuradurías de justicia de los estados; pedir información oportuna a las

⁵¹ Ibidem.

dependencias y entidades de la administración pública federal y, finalmente, las demás" funciones "que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal".

Burgoa Orihuela exclama:

"¡Por favor! Es un decreto al margen de la ley. Y para colmo, obliga al Ejército a que le entregue a Farrell sus secretos militares."

El constitucionalista rebate a Salinas de Gortari, quién, en el acuerdo que creaba la Coordinación, esgrimió "... el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I".

Dice Burgoa: "Esto es falso. El artículo dice que es al Congreso de la Unión a quien le corresponde esa facultad."

Doctor en derecho, catedrático universitario, miembro de El Colegio Nacional, juez de la Suprema Corte Interamericana de Derechos Humanos, Burgoa Orihuela fue además autor de varios libros sobre derecho constitucional, entre ellos: Constitución y proceso civil en Latinoamérica; Las reformas constitucionales al Poder Judicial Federal; Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional; Los tribunales constitucionales y los derechos humanos.

Prosigue:

"No dudo que Salinas de Gortari actuó de buena fe, pero lo mal aconsejaron sus abogados. Un principio constitucional dice que el Presidente no puede crear ningún órgano de Estado. Y en este caso se hizo. El Presidente no tiene facultades para crear la Coordinación, ni para nombrar a sus encargados." Arteaga Nava afirma que el atropello "debería de levantar la protesta de quienes nos dedicamos al derecho. Debemos actuar".

Podría argüirse razón de Estado para imponer esta coordinación, sin embargo, la razón de Estado no tiene razón de ser en un país de derecho. Mientras exista el principio de legalidad, no puede haber razón de Estado. Seguridad nacional o seguridad pública son fórmulas a las que se recurre para justificar actos arbitrarios. Desde Maquiavelo, quien ya mencionaba la razón de Estado, ésta es invocada por un motivo u otro; es un pretexto para actuar arbitrariamente. Las leyes marcan la función de la autoridad. No hay más. Y esto es lo que no ha distinguido la administración de Carlos Salinas.⁵²

La creación de este organismo fue un acto político. El Presidente quiere justificarse ante la sociedad y decir: *"Estoy recurriendo a todos los elementos para poner en orden a la sociedad"*. Esta es una actitud política que se da en un año político con el ánimo de captar votos.

Elisur Arteaga Nava agrega: *"A través de comisiones creadas ilegalmente, Salinas de Gortari le ha restado fuerza a sus servidores públicos: creó la comisión para pacificar Chiapas, pese a que le correspondía hacerlo a las autoridades estatales y al secretario de Gobernación. Tampoco estuvo facultado para designar a Manuel Camacho Solís como comisionado. Ilegalmente erigió también la comisión para atender los problemas indígenas."*

"Vino luego la subprocuraduría para investigar el crimen de Colosio, con lo que Salinas de Gortari pasó por alto la Ley Orgánica de la Procuraduría, que debe determinar la cantidad de subprocuradores y sus funciones. En este sentido, violentó la Ley Orgánica del Ministerio Público e hizo a un lado al Ministerio Público Federal, responsable de perseguir los delitos de orden federal. Se brincó además a las autoridades judiciales de Baja California, ya que se trató de un delito del orden común."⁵³

⁵² Ibidem, p. 11.

⁵³ Ibidem.

El artículo 89 constitucional que enumera las "facultades y obligaciones del Presidente", le da facultad en su fracción VI para "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación". Sin embargo, dice textualmente el artículo 129 de la Carta Magna: "En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas".

Acota Arteaga Nava:

"Cuando al Ejército lo ponen a perseguir delincuentes, a vigilar casillas electorales, a combatir al narcotráfico, a cuidar retenes o a realizar labores de rescate, se está violando este último artículo constitucional."

En el conflicto chiapaneco, dice, *"el Ejército es utilizado anticonstitucionalmente, como si hubiera estado de guerra: Chiapas sufre un virtual estado de sitio: se impide la libre circulación, se catean domicilios sin órdenes judiciales, se requisan bienes, hay órdenes de queda. Esto es contrario a la Constitución. No hubo suspensión de garantías para hacerlo, ni declaración de guerra."*

Aunque asegura, que, debido a que fue agredido en sus cuarteles, fue legal la incursión militar del Ejército contra los zapatistas: *"tuvo que repeler la agresión. Si no lo hubieran atacado, correspondía al gobierno estatal pedir la intervención de los poderes federales"*.

-En la paz, ¿qué actividad debe ejecutar entonces el Ejército?

-Round de sombra. La Constitución quiere que el Ejército sea un órgano reducido y que esté siempre haciendo round de sombra, listo para cualquier eventualidad grave que pudiera estallar, aquí o en lo exterior. La policía preventiva, la judicial y la Guardia Nacional, son las instancias que deben actuar en tiempos de paz.

La Constitución de 1917, como la de 1857, es en esencia antimilitarista; excluye al Ejército de la vida de los particulares. Y si la policía preventiva y la judicial son incapaces para enfrentar una eventualidad, si los órganos de autoridad son rebasados, como ahora, se tiene que recurrir entonces a la Guardia Nacional, prevista en el artículo 73 de la Constitución.

En nuestras leyes no existe el término "seguridad nacional". Su equivalente jurídico sería, en todo caso, "seguridad interior". La seguridad interior es responsabilidad de la Federación y de los estados. Tiene que ver con la tranquilidad de toda la sociedad mexicana, pero en el ámbito de los poderes federales; no en el terreno del derecho común, que corresponde a los estados.

Esto no quiere decir que toda la seguridad interior dependa del Presidente o que, gracias a ella, la Federación vaya a brincarse el campo de acción de los estados, como lo hizo en Baja California.

Seguridad pública y orden público son sinónimos. Están previstos en el capítulo relativo a garantías individuales, y se refieren a la convivencia pacífica de la sociedad, lo cual es competencia del Ministerio Público, no del Ejército.

Para Arteaga Nava, la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación queda al margen de nuestras tradiciones jurídicas.

Al revisar el texto del Decreto de 26 de abril, se aprecia que el redactor del documento desconocía totalmente el significado de los términos tan delicados

como son: seguridad nacional y seguridad pública y por lo mismo se maneja una aberrante conjunción de los mismos cuando se señala como atribución de la Comisión Farell la ***seguridad pública nacional***.

3.4. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Uno de los aspectos en que se evidencia la crisis funcional que ocasiona la confusión entre Seguridad Pública y Seguridad Nacional, es el referente a la problemática que establece un régimen de excepción jurídica en el Distrito Federal, en cual, al no ser estado libre y soberano de la federación se le priva de la posibilidad de desarrollar y decidir sobre sus propios asuntos en materia de seguridad pública.

Es quizá este ejemplo uno de los más claros en donde la falta de claridad entre conceptos, funciones y atribuciones de las diversas dependencias con responsabilidad de acopio de información, investigación y ejecución operativa interfieren entre si poniendo en riesgo la seguridad nacional y comprometiendo la de los habitantes de la capital del país.

Esta situación ha convertido a la Ciudad de México en el blanco natural del narco menudeo, la piratería y el contrabando, lo que ha propiciado un incremento de la delincuencia común, la violencia y ha comprometido la integridad de instalaciones estratégicas, ejemplos paradigmáticos de esta situación las encontramos en los linchamientos de presuntos integrantes del CISEN en Tlahuac en noviembre de 2004.

Lo anterior se debe a que el titular de la Procuraduría del DF es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Jefe de Gobierno capitalino, sin embargo, pese a la problemática de la ciudad, se encuentra excluido del Consejo de Seguridad Nacional, aunque cuenta con una unidad de Inteligencia que realiza labores de análisis y acopio de información.

3.5. Los Organismos de Seguridad Nacional.

El Gabinete de Seguridad Nacional creado en 1989, como ya se mencionó, incluye las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal:

- o Secretaría de Gobernación.
- o Secretaría de Relaciones Exteriores.
- o Secretaría de la Defensa Nacional.
- o Secretaría de Marina.
- o Secretaría de Seguridad Pública Federal.
- o Procuraduría General de la República.

Estas seis dependencias quedan bajo el control de la Oficina de Coordinación de la Presidencia.

Esta estructura aparentemente sencilla presenta, sin embargo, múltiples ambigüedades y contradicciones que impiden comprender lo que realmente entiende el gobierno federal por seguridad nacional y hasta podría concluirse que la definición amplia es un ejercicio retórico con que se encubre la naturaleza coercitiva de la seguridad. Por otro lado, viendo el proceso en perspectiva, es indudable que el concepto está en transformación y que en el futuro puede evolucionar hacia una definición amplia o hacia una estrecha y represiva.

Antes de intentar algún pronóstico sobre los caminos que pueda seguir es necesario dar algunas interpretaciones sobre las causas de esta confusión. Entre otras, la falta de una tradición de estudios de seguridad, la carencia de instituciones que permitan una relación entre el gobierno y la sociedad, la ausencia de una legislación que regule el uso de un concepto políticamente tan poderoso y las deficiencias propias de una burocracia centralizada pero descoordinada.

Sin embargo, la causa principal está en un sistema presidencialista y autoritario donde el titular del ejecutivo tiene las facultades para decidir qué es y

qué no es la seguridad nacional, cuáles son las amenazas a ésta y de ellas, cuáles deben recibir prioridad, qué recursos o instituciones se emplearán y qué métodos se deben utilizar. De ahí que en los usos y abusos del concepto de seguridad se haya reflejado la naturaleza del sistema político y que dependerá de la forma en que éste cambie, la connotación que tome el concepto.

Con esta perspectiva puede concluirse que dicho autoritarismo no tiene sentido o corregirse con una democratización integral, pueda convertirse en una de las principales amenazas a la seguridad.

Por otro lado, en el México actual se enfrentan dos concepciones de seguridad: una amplia inspirada en la democracia, en la justicia social y la soberanía dentro del marco constitucional vigente y otra coercitiva que confunde la seguridad de la nación con la interior y en algunos casos, la mayoría, con la del gobierno y que es potencialmente muy peligrosa porque la maneja el Ejecutivo de manera autoritaria y sin control social. En ambas, se refleja el México contemporáneo y por eso mismo, es que en un plazo relativamente corto, tendrá que resolverse el enfrentamiento, lo que plantea riesgos y oportunidades a la nación y a su seguridad.

Para explicar lo que está pasando hay que dar una breve contextualización del México del fin de siglo. El país está cambiando. Hay problemas económicos muy graves, generados a partir de diciembre de 1994 que agudizan la desigualdad en el ingreso, se mantiene un modelo económico que hasta ahora no ha dado resultados para recuperar el crecimiento, el narcotráfico muestra un poder inimaginable, las instituciones políticas tradicionales están descuadradas, la sociedad se organiza, crece y se fortalece la oposición a derecha e izquierda y finalmente, a principios de 1994 apareció en Chiapas el enfrentamiento armado.

El entorno geopolítico también cambia. En el norte, la frontera tradicional se modifica ante el doble y contradictorio embate de la apertura económica y del

narcotráfico y la migración indocumentada. Como algunos de estos problemas se mantendrán por un tiempo más o menos largo, es posible que se mantengan las referencias a la seguridad nacional.

Desde 1983, el grupo tecnócrata en el poder está implantando una transformación económica. Algunas medidas eran inevitables y necesarias, pero el nuevo modelo no ha dado muestras de que pueda reiniciar el crecimiento ni resolver la desigualdad social. Todo ello se relaciona con la dimensión política. La justicia social requiere de una redistribución del acceso a la riqueza es decir, un reajuste en las distribuciones de las cuotas del poder. Ello depende, a su vez, de la capacidad que tengan los diferentes grupos sociales para organizarse y obtener la satisfacción a sus demandas:

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el listado de Programas Sectoriales, no existe alguno que contemple aspectos relacionados con la seguridad nacional o con los servicios de inteligencia, no obstante, en su capítulo primero, Soberanía, se establecen estrategias y líneas de acción supuestamente, para garantizar la seguridad nacional.⁵⁴

En el apartado 1.3.1 del PND, se hace saber que en materia de seguridad nacional las estrategias y líneas de acción serán las que a continuación se indica:

- o Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.

⁵⁴ Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000, SHCP, México, 1995, p. 9.

- Asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas.
- Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea, y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones. En especial, asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional: el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Fomentar el aprecio a nuestra historia a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad Pública y en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos.
- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficacia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

Hasta finales de 2005, únicamente se publicó la Ley de Seguridad Nacional, misma que hasta el día de hoy no ha operado como se analizará posteriormente.

3.6. El Cometido de la Seguridad Nacional

En la actualidad con la creación de la Ley de Seguridad Nacional ha iniciado un proceso de actualización del marco jurídico quedando aún pendientes el reglamento de la misma, así como el estatuto laboral del CISEN; sobre el primer ordenamiento referido en el capítulo siguiente se realiza una análisis y crítica, en tanto que los restantes se encuentran actualmente en discusión de la LX legislatura (2006-2009).

Es importante referir en este punto el cometido de la Seguridad Nacional, a fin de encuadrar a las dependencias del Ejecutivo que por ministerio de Ley participan en el Consejo de Seguridad Nacional, instancia que si bien no ha operado durante el sexenio 2000-2006, pretende sustituir al Gabinete de Seguridad Nacional actualmente en funciones.

Cuando se habla de los cometidos se está introduciendo una teoría reciente desarrollada en España y América del Sur, la cual pretende solucionar la crisis conceptual del Servicio Público que viene presentando la doctrina francesa adoptada por México hace 200 años, asunto al cual se refiere el Dr. Miguel Acosta Romero en su obra *Teoría General de derecho Administrativo*⁵⁵.

De acuerdo con los doctrinarios en la materia, los cometidos estatales son las tareas asignadas a las personas jurídicas de derecho público para lograr el interés general. Se diferencian de las funciones jurídicas en virtud de que éstas refieren al poder gubernamental separado del concepto de Estado.

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, ed. Porrúa, México, 1999. pp 739 "...sobre cuales son las bases más firmes de clasificación y acerca de los puntos de vista que servirán para ella, con esta advertencia estimamos que la de García Oviedo es una de las más racionales: a) Por razón de su importancia: esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines propios del Estado (Servicios de Defensa Nacional, policía, justicia, etc) y secundarios..."

De acuerdo a su actuación el Estado será intervencionista o menos intervencionista adecuando, siempre, su rol al desarrollo de la sociedad. Los cometidos se desarrollan de acuerdo a procedimientos determinados que obran como una garantía para los ciudadanos. La distinción más importante es la que los clasifica en cometidos esenciales, cometidos de servicio público y cometidos sociales, aunque también pueden existir los cometidos privados.

Otros estudiosos establecen que en general pueden definirse tres tipos muy generales de cometidos: los de policía, los de fomento y de servicio.

Una de las características de los cometidos del Estado es que en realidad la definición de servicio público les es a todos inherente, independientemente de la escuela de pensamiento que los clasifique. De acuerdo con ello, la clasificación de los cometidos del estado es:

- Cometidos de policía: aquellos con los que el Estado regula la actividad de los ciudadanos y la controla con el fin de mantener la paz y la tranquilidad sociales; se manifiestan por la creación de normas jurídicas que den certeza del proceder institucional en la persecución de ilícitos, así como en el mantenimiento de un ejército que garantice el respeto a la soberanía nacional.

En nuestro país el artículo 21 constitucional atribuye estos cometidos al Ministerio Público, a una policía bajo sus órdenes, así como al Sistema Nacional de Seguridad Pública en el que participarán la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

En todo caso estos cometidos son atribuciones del Poder Ejecutivo. Con respecto a la Seguridad Nacional el artículo 89 Constitucional en sus numerales IV, V y particularmente VI, VII y VIII establece las funciones del Presidente de la República en materia de Seguridad Nacional.

El desarrollo puntual de estos cometidos se establecen en la Ley de Seguridad Nacional:

Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República, y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

Para comprender mejor la Teoría General de los cometidos y específicamente enmarcar en el ámbito del Derecho Administrativo el cometido de Seguridad Nacional realizaremos un breve análisis conceptual aplicado a la legislación vigente en la materia, en el entendido de que en el capítulo subsecuente se abordará el marco jurídico realizándose una crítica del mismo.

Los cometidos estatales son las diversas tareas asignadas por el Derecho Objetivo a las Personas y Órganos Públicos. Por ejemplo preservar la soberanía e independencia, así como mantener el orden constitucional y fortalecer las instituciones democráticas es un cometido. Ese cometido se desarrolla mediante una función jurídica del Estado que le otorga el poder, que deviene del poder estático único.

La Seguridad Nacional no se desarrolla, de acuerdo con lo antes referido, mediante la legislación, la jurisdicción o la creación de normas constitucionales. Por lo expuesto, se puede afirmar que surge del ejercicio de la función administrativa.

Entonces los cometidos son las tareas concretas, así como las funciones jurídicas que se otorgan a los organismos definidos para realizarlas; son los poderes que deben ejercerse para llevar a cabo su finalidad. Ambos conceptos suponen actividad. La función jurídica desarrolla actividad instrumental para satisfacer el bien común mediante el cometido, que es, en definitiva, actividad final prestacional en manos del Estado.

El cometido de Seguridad Nacional se clasifica dentro de los cometidos esenciales, que son aquellos que el Estado solo los puede realizar directamente ya que lo afectan en su carácter de tal. No se realizan por concesionarios.

Sus caracteres fundamentales son:

1. La Administración tiene los mayores e intensos poderes jurídicos cuando desarrolla cometidos donde va su existencia. En ese sentido, cuando desarrolla los demás cometidos, esos poderes son menos intensos. Si de cometidos esenciales se trata el Estado puede imponer prestaciones personales, por ejemplo servicio militar, sanciones pecuniarias, impuestos, y puede limitar la libertad individual mediante los poderes de policía.

Un ejemplo clásico al respecto son las facultades extraordinarias que el artículo 29 Constitucional y la fracción segunda del 131 del mismo ordenamiento otorgan al Titular del Ejecutivo.

2. La violación de las normas que regulan dichos cometidos o el incumplimiento de los deberes que imponen motivan, generalmente, sanciones más severas que cuando se trata de los demás cometidos.
3. El Estado debe ejercerlos directamente y no puede otorgar concesiones.

Así sucede con las empresas privadas de seguridad, que no actúan en esa calidad. Esas empresas no tienen potestad especial alguna respecto de cualquier ciudadano, salvo, la portación de armas, misma que, también, puede tener cualquier individuo cumpliendo con los requisitos correspondientes. En lo demás, un empleado de una empresa de seguridad podrá defenderse, detener a un delincuente en el supuesto de delito flagrante pero, como cualquier habitante, debe entregar al privado de libertad a la Policía o al Poder Judicial

4. La posición de los particulares frente a la Administración es distinta a la que poseen, por ejemplo, en los servicios públicos que son usuarios del servicio

Los ejemplos de cometido esencial son las relaciones exteriores, defensa nacional, servicios financieros, policía, regulación de la actividad privada y por su puesto la Seguridad Nacional.

El cometido que nos convoca se cumple con la sola emisión de la norma legislativa. Dictada ésta, los particulares deben ajustarse a ella. El Estado no debe actuar más allá. Es un cometido exclusivamente jurídico.

Pero, generalmente, el Estado no se limita a la mera formulación del Derecho sino que asume tareas concretas con el propósito de controlar esa misma actividad. Hasta el día de hoy muchas acciones de los organismos encargados del

cometido de Seguridad, realizan una actividad complementaria de la regulación y requerida para obtener un mejor resultado.

CAPÍTULO CUARTO. PERSPECTIVAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

El Estado-Gobierno está obligado a mantener la seguridad y continuidad del Estado-Nación, es decir, a la conservación de la soberanía y la identidad nacional delegada por el pueblo. La visión de los países latinoamericanos sobre el concepto de Seguridad Nacional (SN) tiene características especiales, debido básicamente, a la relación tan estrecha con los intereses estadounidenses y a la particular visión de Estados Unidos sobre que su Seguridad Nacional en el hemisferio depende del control que tenga, respecto al continuismo de los diferentes gobernantes de otras naciones, adiestrados en institutos de Estados Unidos de enseñanza superior. Como una situación paradójica, el sometimiento de tales gobiernos al estadounidense, habitualmente ha conducido a poner en riesgo la SN de Estados Unidos.

Asuntos como la economía adecuada a las políticas neoliberales impuestas por la poderosa nación del norte, el continuismo de los partidos oficiales y el financiamiento de la Agencia Central de Inteligencia mediante acciones encubiertas relacionadas con el narcotráfico, han debilitado a las naciones latinoamericanas en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales, pero al mismo tiempo han vulnerado la SN estadounidense.

En el caso de México estos problemas se han manifestado en los siguientes campos: movimientos migratorios de indocumentados en las franjas fronterizas sur y norte, el establecimiento de una economía de mercado abiertamente rampante con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio, pauperización de los grupos marginados hasta convertirse en estallidos sociales, incremento de los niveles de corrupción al asociarse funcionarios públicos con el narcotráfico y el adelgazamiento de las instancias políticas partidarias para construir un esquema bipartidista similar al estadounidense, restando espacios de participación a la ciudadanía, terrorismo incipiente y crímenes de Estado.

En el presente capítulo se revisarán analíticamente estos factores que inducen a repensar el concepto de seguridad nacional en México.

4.1. Análisis de la Situación Nacional

FRANJA FRONTERIZA NORTE Y SUR

José Thiago explica que la vida en común conduce a descubrir necesidades, intereses y aspiraciones comunes. *“Al identificarse estos vínculos, aflora un sentimiento solidario, capaz de hacer más efectiva la acción individual y colectiva, en estas condiciones, la nación sólo será viable en el marco de una integración y armonía entre estas diversidades temporales y espaciales, donde individuos y grupos conservan su identidad y a la vez, se expresan en una realidad cultural que los trasciende.”*⁵⁶

El papel de las élites nacionales es la captación e interpretación de los intereses y aspiraciones nacionales, la connotación que en este contexto tiene el término élite es: el conjunto de personas que en el ejercicio de sus funciones de representación de los deseos de la comunidad nacional, realiza dichas funciones relacionadas con la seguridad de la nación, en forma efectiva y en consonancia con los objetivos nacionales.

Los servicios de inteligencia, por lo tanto, tienen como función la de recabar y analizar información para proponer al Estado alternativas para enmendar las desviaciones que se realicen en menoscabo de la consecución de los objetivos nacionales, en lo político, económico, social y cultural para evitar que se rompa la integración y armonía.

⁵⁶ Thiago Cintra, José. Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo; CISEN, México, 1991, p.1.

Migración

La aplicación de las políticas neoliberales, por un lado, y por el otro los conflictos armados que se suscitaron en Centroamérica desde 1970, fueron disminuyendo el bienestar de los habitantes centroamericanos y mexicanos, de la misma forma que la apertura de las fronteras condujo al cierre masivo de empresas con el consecuente incremento del desempleo, dejando como única alternativa de mejoría la emigración hacia Estados Unidos, convirtiendo las fronteras norte y sur del país en canales de acceso de trabajadores indocumentados, tanto centroamericanos como mexicanos.

Respecto al problema migratorio es conveniente señalar que en el curso de la historia ha habido migración internacional en casi todo el mundo. Aquí nos interesa destacar que en el siglo XIX grandes oleadas de personas emigraron de Europa en busca de una vida mejor en el continente americano; se asentaron principalmente en Estados Unidos y también en Argentina y Brasil.

La migración continuó en el siglo XX, ampliándose a todas las regiones del mundo: trabajadores turcos han ido a Alemania y argelinos a Francia, ciudadanos de la Comunidad Británica de Naciones han ido a Inglaterra, salvadoreños a Honduras, colombianos a Venezuela.

Casi en todas partes los resultados han sido una combinación de costos y beneficios tanto para los países de origen como para los que reciben a los inmigrantes y frecuentemente este fenómeno se ha convertido en una importante fuente de tensiones políticas. "Así lo ejemplifica la fuerza con que ha surgido la xenofobia en países tan diversos como el Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania Occidental, Japón y Nigeria."⁵⁷

⁵⁷ El desafío de la Interdependencia: México-EE.UU., FCE, 1988. p. 75.

La migración de mexicanos a Estados Unidos también ha llevado en ocasiones a diferencias y hostilidades y en el meollo de los desacuerdos que hay entre los dos países se encuentran las diferentes ideas sobre las causas y consecuencias de la migración de mexicanos.

Los encargados de formular las políticas estadounidenses tienden a considerar el ingreso de mexicanos como un resultado de factores de expulsión, derivados del desempleo y la falta de oportunidades en su país; por su parte, los mexicanos suelen hacer hincapié en el papel que desempeñan los factores de atracción y en la demanda de mano de obra de trabajadores migrantes. Con frecuencia, los funcionarios norteamericanos afirman que la política de inmigración es un asunto unilateral y un derecho soberano, mientras que los mexicanos consideran que es un proceso bilateral que requiere, por lo tanto, una política bilateral.

La distribución de los beneficios es, igualmente, tema de controversia. Los mexicanos consideran que los norteamericanos que emplean a estos trabajadores, ávidos de contar con mano de obra barata, son los principales beneficiarios de la corriente de indocumentados, lo mismo que los consumidores de Estados Unidos que desean bienes y servicios más baratos. En Estados Unidos es común la opinión de que los migrantes mexicanos, sus comunidades de origen y la economía mexicana en conjunto, son quienes más se benefician de este proceso.

Pero debería entenderse que aunque la migración es un movimiento de personas que, como tal, tiene un carácter profundamente humano, su motor principal es de naturaleza económica. Independientemente de que los trabajadores respondan a factores de expulsión derivados de las condiciones económicas de su país o a factores de atracción derivados de las oportunidades de trabajo en Estados Unidos, las alternativas a que se enfrentan son en esencia económicas, pues al tomar la decisión de emigrar, los individuos comparan las

diferentes capacidades de las economías para generar empleos, las oportunidades de trabajo que de ellas derivan y los niveles salariales.

Aunque, desde luego, estas consideraciones son ponderadas frente a la idea de tener que abandonar su familia y dejar su lugar de origen para buscar mejores condiciones de vida. Por otra parte, es cierto que la repetición de patrones de migración puede crear tradiciones sociales en este sentido, pero, las determinaciones predominantes siempre serán económicas.

A través de los años los formuladores de política han perfilado diversas legislaciones migratorias. Así, en diferentes momentos han propuesto cuotas, permisos para trabajadores temporales, estrategias de aplicación de la ley y, actualmente, sanciones a los empleadores y amnistía. Sin embargo, hasta que sean atendidas las realidades macro-económicas, que son las que generan las grandes diferencias de oportunidades, la corriente migratoria se mantendrá constante.

La Ley Simpson-Rodino.

La aprobación de las reformas a las leyes de inmigración de Estados Unidos (Immigration Reform and Control Act of 1986 IRCA), conocidas popularmente como Ley Simpson-Rodino, el 6 de noviembre de 1986, fue impulsada principalmente por la percepción de que el país había "perdido el control sobre sus fronteras".⁵⁸ Diversos factores ideológicos propiciaron un temor muy extendido en la opinión pública estadounidense de que había un "serio peligro" en la presencia de los migrantes indocumentados. La fuerza de esos factores ideológicos hizo que se ignoraran voces autorizadas que sostuvieron que

⁵⁸ La frase: "We have lost control of our borders", que resultó ser el resumen más elocuente para justificar la necesidad del proyecto de la Ley Simpson Mazoil y luego Ley Simpson-Rodino, se acuñó en el calor de las vísperas de la contienda Regan Vs. Carter.

la inmigración indocumentada hacía más bien que mal la economía estadounidense.⁵⁹

El hecho es que el objetivo principal de las nuevas reformas fue el de reducir hasta eliminar la entrada ilegal de extranjeros. Para este efecto, la nueva legislación (IRCA) estableció varias medidas. La más notoria, por la controversia que provocó en el proceso legislativo, fue la de imponer sanciones a los patrones que emplearan extranjeros indocumentados. Esta medida derogaba lo establecido en las reformas de 1952 conocidas como Ley Walter-McArran, en virtud de la cual, mediante la "enmienda texana" (Texas proviso), Estados Unidos se convirtió en el único país que autorizaba expresamente a los patrones a contratar a los extranjeros que hubieran entrado al país en violación de sus propias leyes migratorias.

Otra medida fue la de regularizar la situación migratoria de los indocumentados, conocida en Estados Unidos como "amnistía". La nueva legislación ofreció básicamente dos vías para obtener la legalización. Una fue la que se podría llamar "legalización regular", que se abrió para los indocumentados que pudieran probar una residencia continua en Estados Unidos desde antes del 1° de enero de 1982.

Al terminar el período para presentar solicitudes que fue del 5 de mayo de 1987 al 4 de mayo de 1988, El Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) del gobierno de Estados Unidos informó que se recibieron un millón setecientas mil solicitudes, de las cuales se calcula que serían aprobadas más del 90 por ciento. Esta cifra resultó por abajo del cálculo de 2 millones de solicitudes que había hecho el SIN al iniciarse el programa de legalización.

⁵⁹ Muller, Thomas y Thomas J. Espanshade, The Fourth Wave: California's Newest Immigrants, Washington, D.C., 1985, p. 201.

Resulta paradójico que una legislación tan restrictiva como IRCA se hubiera aprobado el mismo año en que se iniciaría un notable incremento de la demanda de mano de obra extranjera a causa de cambios en los patrones demográficos estadounidenses. En efecto, en 1986, año en que se aprobó la legislación IRCA, ocurrió lo que se podría ver como un parteaguas en la dinámica de población de Estados Unidos.

En ese año se inició un déficit en la entrada al mercado de trabajo de personas del sexo masculino en el grupo de edades más jóvenes. En el Departamento del Trabajo del gobierno federal de Estados Unidos se calcula que para fines del año 2006 habrá un decremento del 6 por ciento en el número de jóvenes varones de 16 a 24 años de edad y un decremento de 15 por ciento en el grupo de edad de 24 a 34 años.

La proporción del mercado de trabajo ocupada por los jóvenes varones en 1972 era del 23 por ciento, en tanto que en 1986 descendió al 20 por ciento; calculándose que para el año 2006 descenderá al 16 por ciento. Para entonces, la proporción de trabajadores en el grupo de edades mayores de 35 años, se incrementará del 51 por ciento registrado en 1986 al 61 por ciento.⁶⁰

Si con los datos citados no fuera aún convincente la relación entre esos cambios demográficos y un incremento en la demanda de trabajadores migrantes indocumentados, se podrían agregar las proyecciones más recientes sobre la composición de la fuerza de trabajo en Estados Unidos.⁶¹ Silvestri y Lukasiewics de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo del gobierno de Estados Unidos han encontrado que, dentro de las 12 ocupaciones que tendrán una mayor demanda, de 1986 al año 2006, se encuentran las siguientes: meseros y meseras, despachadores en tiendas de alimentos, aseo de casas, oficinas

⁶⁰ Fullerton, Howard N. Jr. Labor force Proyectios: 1986 to 2000. Monthly labor Review, No. 110, 1987, pp. 19-21.

⁶¹ Silvestre, George T. y John M. Lukasiewics. A Look at Occupational Employment Trends to the Year 2000. Monthly Labor Review, Vol. 11, 1987, 46-63 pp.

y lugares públicos, afanadores y afanadoras, ayudantes de cocinero y cocineros de restaurante, despachadores de bares, mozos y ayudantes de clubes privados y personal de vigilancia.

Como se puede inferir, estas son ocupaciones donde se encuentra más de la mitad de los inmigrantes indocumentados, como se mostrará más adelante. Los autores citados añaden que el sector de servicios, donde se encuentran las ocupaciones mencionadas, fue el que creció más rápidamente hasta el final del siglo XX. Este crecimiento fue de 17 millones y medio en 1986 a casi 30 millones en el año 2000.

Dados los patrones de crecimiento de los grupos de edad que estuvieron trabajando hasta el final del siglo XX, no hay manera de que la población dispuesta a trabajar en Estados Unidos cubra la demanda de más de 5 millones de vacantes que se abrirán en las ocupaciones de salarios y requerimientos de calificación de niveles más bajos, de hecho esta es una de las causas de las marchas de trabajadores migrantes en los Estados Unidos que se verificaron en 2006.

A menos de que en los próximos años se invente un robot que haga las tareas de las ocupaciones antes mencionadas, por el precio que se consigue un trabajador o trabajadora indocumentada, la economía de Estados Unidos se verá amenazada de disminuir su ritmo de crecimiento económico, social y políticamente aceptable, si no "importan" de alguna manera a la fuerza de trabajo extranjera que cubra los déficit producidos por el ritmo de envejecimiento de su población trabajadora.

Los datos anteriores apuntan hacia una mayor dependencia de Estados Unidos de la mano de obra extranjera, precisamente a partir de 1986 en que se aprobó una ley cuyo propósito explícito era restringir drásticamente la inmigración indocumentada.

SITUACIÓN PREVALECIENTE HASTA FINALES DE 2006

Con la aprobación por parte del Congreso Estadounidense en octubre de 2006, de la construcción de 1,126 km de bardas y barreras en la frontera México-Estados Unidos, así como el financiamiento de 1,200 millones de dólares para la obra y la movilización de 6000 efectivos de la Guardia Nacional, queda de manifiesto que las relaciones entre ambos países no se encuentran en su mejor momento.

La verdadera razón para la construcción del muro fronterizo parece ubicarse, para los Estados Unidos, no exactamente en el marco del problema migratorio, sino como una cuestión de seguridad nacional. Ellos están convencidos que su frontera con México es peligrosamente permeable, producto de la incapacidad operativa, tecnológica, logística y humana de los cuerpos de seguridad del Estado Mexicano para repeler a la delincuencia organizada, a las redes del narcotráfico y al contrabando de personas y mercancías.

En la frontera sur de México se vive una situación aún peor, con un control migratorio muy endeble que ha permitido que en el país hayan penetrado grupos como la "Mara Salvatrucha" o los Kaibiles, estos últimos cuerpo de élite del ejército guatemalteco que fueron desmovilizados después de la firma del último Acuerdo para la Paz Firme y Duradera en Guatemala durante 1997, y que desde entonces se encuentran vinculados con el narcotráfico en México.

De igual manera, diversas bandas de tráfico de personas, contrabando de vehículos, mercancías, así como trata de blancas, y explotación infantil entre otros ilícitos, se disputan el control de esta frontera, ante la negligencia e incapacidad tanto de las autoridades mexicanas como de las guatemaltecas.

En su conjunto, la problemática fronteriza de México representa un riesgo importante en materia de seguridad para los Estados Unidos, quienes se

encuentran bajo la amenaza constante de sufrir ataques por parte de grupos terroristas, cuyas actividades podrían desarrollarse a través de las fronteras mexicanas. Los organismos de inteligencia estadounidenses están conscientes de lo anterior, y en virtud de ello han reorientado la política exterior con México.

Estas condiciones impiden el establecimiento de un ambiente propicio para la negociación entre gobiernos, que redunden en medidas de seguridad hemisférica para beneficio de ambas partes. A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, el núcleo de las políticas públicas del gobierno norteamericano, en especial en materia de relaciones exteriores, ha sido la seguridad interna.

El gobierno de Vicente Fox nunca entendió el cambio de la política norteamericana a partir de dichos sucesos, motivo por el cual estableció su política de relaciones exteriores tomando como eje los temas económico, financiero y energético; dejando de lado la preocupación fundamental de los norteamericanos: su seguridad interna.

La incapacidad de lectura sobre la reconfiguración de la política exterior norteamericana, bloqueó todos los intentos por mejorar la relación bilateral entre ambas naciones. Por ello, el sexenio del Presidente Fox, en materia de política exterior, estuvo marcado por graves desencuentros entre ambos países, y por lo que parece, la frustración de las autoridades norteamericanas.

Al final, dicha falta de fluidez en las relaciones bilaterales impidió avanzar en la disminución de la fuerte dependencia de México hacia los Estados Unidos, que se manifiesta en la configuración de los mercados, en los flujos financieros y en las corrientes migratorias. Paradójicamente, la política exterior del sexenio que termina estuvo marcada también por el respaldo prácticamente incondicional hacia la estrategia internacional de los Estados Unidos, lo cual devino en la injerencia mexicana en los asuntos internos de Cuba con el pretexto de los Derechos

Humanos, en un enfrentamiento inútil con Venezuela, que se extendió a Bolivia, Argentina y Brasil; así como en el énfasis desmesurado sobre el tema migratorio, sin vincularlo con el problema de seguridad interna de los Estados Unidos.

La falta de lineamientos certeros en materia de política exterior mexicana, implicó el desinterés del gobierno mexicano de los constantes llamados de Washington respecto al grave problema que representan el crimen organizado y el narcotráfico. Esto, junto con las complicaciones internas postelectorales, de violencia e inestabilidad social, afectó seriamente la eficacia de la actividad diplomática.

Sin embargo, el rezago de nuestro gobierno en las relaciones bilaterales entre ambos países perjudica no solamente a México, sino también a los Estados Unidos, ya que el liderazgo que solíamos representar en América Latina, y que permitía la ejecución de operaciones diplomáticas de alta complejidad con beneficios mutuos, como la interlocución con regímenes como el de Cuba, y hoy en día el de Venezuela, Bolivia y los países del Mercosur, se ha perdido, surgiendo en su lugar una política exterior sin rumbo y sin beneficios directos para México, en virtud de que nuestro país dejó de ser de interés estratégico para el gobierno estadounidense.

El Senador demócrata norteamericano Harry Reid, ha declarado que *“el gobierno de George Bush ha ignorado a México durante seis años”*, lo cual es paradigmático de la nula importancia que ha tenido México para los Estados Unidos en el marco de sus relaciones exteriores durante el último sexenio.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue un paso decisivo en la integración del sub continente norteamericano, pero ha demostrado no cumplir con las expectativas que de él se tenían respecto a los beneficios que aportaría para impulsar a México desde el subdesarrollo a un nivel competitivo y de relativa equidad con Canadá y los Estados Unidos.

Su inequidad ha sido señalada inclusive por organizaciones como el Instituto de Política Económica (EPI) en Washington, y el Banco Mundial, que han hablado de un impacto adverso para México en la distribución del ingreso a raíz de la celebración del Tratado. La solución de fondo al tema de la relación bilateral entre Estados Unidos y México, es la promoción intensiva del desarrollo interno. Las disparidades entre México, Canadá y los Estados Unidos limitan los beneficios de la integración e impiden que exista coherencia hemisférica en objetivos y resultados.

El gobierno mexicano, sin embargo, ha sido incapaz a la fecha de dar ímpetu a esta labor, que debió de facilitarse por el amplio superávit fiscal derivado del incremento de los precios del petróleo. El incremento temporal en los ingresos internacionales de México por concepto de venta de crudo no se reflejó en crecimiento económico real, debido a que dichos ingresos no se invirtieron en infraestructura, ni se implementaron políticas públicas encaminadas al rescate de la educación, la tecnología, la investigación, la revitalización el campo o la creación de cadenas productivas con valor agregado.

Una atención eficiente de dichos temas económico-estructurales hubiere colocado a México de nuevo en la vía para consolidarse como una potencia económica intermedia, como lo son hoy Brasil, India o Corea del Sur, así como otros países que nos han rebasado en materia de desarrollo económico, y por consiguiente hubiera enriquecido el proceso de integración norteamericana.

Por el contrario, la actitud del gobierno saliente fue de un desinterés absoluto para resolver los problemas de subdesarrollo mencionados, como parte de la política de integración hemisférica y por consiguiente como parte de su agenda de tópicos de interés bilateral con los Estados Unidos.

Para agravar esta situación, las expectativas que se tienen sobre la política exterior del nuevo gobierno mexicano (2006-2012), son de continuidad, dado que

los principales asesores en relaciones exteriores de Felipe Calderón son Arturo Sarukhán y Andrés Rozental, quienes fueron durante el sexenio de Vicente Fox, especialmente en el periodo de Jorge Castañeda, partícipes de la implementación de la nueva política exterior mexicana, la cual carece de visión para construir una política hemisférica coherente y que verdaderamente impulse el desarrollo regional, y que por ende atienda a las necesidades de seguridad interna de los Estados Unidos.

En este contexto, aun cuando se ha afirmado que el muro fronterizo ordenado por los Estados Unidos tiene una motivación electoral, o de política migratoria, en realidad le subyace el interés prioritario de ese país de reforzar su seguridad interna, ante el complicado escenario internacional y por las incapacidades de México en materia fronteriza.

LA POLÍTICA NEOLIBERAL y LA APERTURA ECONÓMICA

El Neoliberalismo

En términos generales se entiende por fondomonetarismo neoliberal al conjunto de medidas de política económica que se instrumentan en un país endeudado como resultante de un acuerdo internacional suscrito entre el país en cuestión y el Fondo Monetario Internacional, a través de un documento conocido como Carta de Intención, teniendo al frente del Ejecutivo, invariablemente, un hombre preparado en centros de educación y capacitación estadounidenses.

En términos generales, el neoliberalismo está constituido por un conjunto de medidas pragmáticas que pueden esquematizarse de la siguiente forma:⁶²

- 1.- Reducción del gasto público.
- 2.- Eliminación del déficit presupuestal, liquidando todo tipo de subsidios (incluyendo alimentos y transporte barato para los pobres).

⁶² Quijano, J. Manuel. Estado y Banca Privada. CIDE, México, 1991, 309-334 pp.

3.- Reducción del tamaño del Estado: despido masivo de burócratas quienes se considera altamente negativos y lo más importante, privatización de empresas paraestatales o de importancia estratégica.

4.- Mayor libertad económica para los empresarios, banqueros, industriales y comerciantes, lo que quiere decir que debe de eliminarse todo tipo de controles a los empresarios. Es decir, disminución de la rectoría e intervención del Estado en la economía.

5.- De lo anterior se deriva que se eliminen los controles de precios, que no se limiten las ganancias, que no se grave el capital, restricción de salarios y desaparición o mediatización de los sindicatos.

6.- Desde el punto de vista del sector externo se recomienda la apertura total e indiscriminada a la inversión extranjera y a las mercancías provenientes del exterior. Para lo cual se hace necesario un gobierno altamente sumiso a la inversión extranjera, lo cual sólo puede lograrse ubicando en los puestos políticos de mayor jerarquía a personas capacitadas o adiestradas en Estados Unidos.

Todo lo anterior implica leyes que permitan el libre movimiento de capitales y mercancías del exterior, con el fin de atraer inversionistas extranjeros que son considerados como salvadores de la nación. En opinión de Arturo Ortiz Wadgymar " ... en una palabra, viene a ser apretar el cinturón a la población interna y manos libres y puertas abiertas a los extranjeros. Vista así se trata de una política desnacionalisante y subordinada a intereses del exterior".⁶³

Respecto a estas recetas Alonso Aguilar explica que lo que mejor denuncia el verdadero alcance y significación política de las posiciones monetaristas son las soluciones que ofrecen. Para combatir la inflación con éxito, insisten en que es preciso restringir el crecimiento de la fuerza monetaria, lo que significa esencialmente, contener y aun reducir el gasto total y el consumo de las grandes masas, pues la ganancia del capital es consustancial al régimen de libre empresa

⁶³ Ortiz Wadgymar, Arturo. El fracaso Neoliberal en México. Edit. Nuestro Tiempo, México, 1992, p. 14.

y no debe estorbarse.⁶⁴ En estas condiciones el Estado debe ser más bien pasivo y reflejar los cambios que ocurren en la economía, en vez de tratar de imponer un rumbo determinado. Reducir el gasto estatal significa afectar el poder de compra del grueso de la población y disminuir los servicios sociales de salud y educación.

La Apertura Económica Mexicana

La profunda interrelación de los últimos gobernantes de México, con Estados Unidos, a través, primero de su adiestramiento, en las universidades controladas por la CIA como son: Harvard, Instituto Tecnológico de Massachusets, Yale, Pennsylvania, etc., y posteriormente por haber sido apoyados por EE.UU. para ocupar los puestos de mayor importancia política con la condición de seguir íntegramente los programas diseñados por este país, obligándolos a cumplir con los lineamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, condujo a que los regímenes sexenales entre 1982 y 2006, entregaran sin sonrojos y sin remordimientos la economía nacional a manos de los estadounidenses.

Primero, con la adhesión de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio y en 1992 con la suscripción del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos.

Los organismos encargados de la inteligencia y de la Seguridad Nacional, jamás fueron capaces de detectar que el hecho de que los últimos tres presidentes de México, al haber sido preparados por los institutos de seguridad nacional estadounidenses, en sus universidades, no podían ser candidatos a ocupar la jefatura del Poder Ejecutivo, sin el riesgo de entregar la nación a sus patrocinadores.

En diciembre de 2000, el subsecretario de Finanzas de la SHCP, Francisco Gil Díaz, es promovido a titular de esa dependencia, desde la cual haciendo dupla

⁶⁴ Aguilar, Alonso. *La Crisis del Capitalismo*. Edit. Nuestro Tiempo, México, 1990, p. 39.

con el Gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz, durante el sexenio de Vicente Fox (2000-2006), mantuvo la política económica implementada por el lic. Carlos Salinas de Gortari desde 1982.

La perspectiva del ejercicio 2006-2012 no es mejor, ya que el coordinador económico del equipo de transición del Presidente electo Felipe Calderón, quien es el candidato más fuerte a ocupar la SHCP, es Agustín Cartsens, alumno de Pedro Aspe Armella y del propio Gil Díaz, miembro del grupo de tecnócratas egresados del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) que han arribado al gobierno del PAN; siendo su principal argumento el haberse desempeñado dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Consecuencias Sociales del Neoliberalismo en México

La crisis originada por el cierre masivo de las empresas nacionales y el desempleo galopante, a partir de 1982, son algunos de los indicadores que la inteligencia nacional pasó inadvertidos, hasta que éstos hicieron explosión.

Respecto a los salarios, la Seguridad Nacional olvidó que de 1982 a la fecha, la pérdida del poder adquisitivo del salario es de 68 por ciento. El deterioro de los ingresos de los trabajadores ha sido prácticamente continuo en los últimos 18 años, pero a partir del tercer trimestre de 1994 y todo 1995, la caída fue "estrepitosa", dijo el entonces presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CNSM), Basilio González Núñez.

Asimismo, el funcionario advirtió que no hay indicios de que la tendencia cambie y el salario continuará cayendo en lo que reste del año.

Al intervenir en una reunión organizada por la Asociación Mexicana de Ejecutivos de Relaciones Industriales (AMERI), González Núñez resaltó que el impacto de las remuneraciones en los costos totales de producción es inferior al 10 por ciento.

Mencionó que el valor de la producción industrial de 1998, fue de 31 mil 793 millones 749 mil pesos corrientes, y de éstos 33 mil 161 millones, o sea el 9.5 por ciento, correspondió al pago de remuneraciones totales. A salarios se destinó el 2.8 por ciento, sueldos el 3.8 y a prestaciones el 2.9 por ciento.

Es decir, añadió, el impacto del pago de la mano de obra es mínimo, menos de tres puntos en los costos totales de producción. Resaltó, sin embargo, las difíciles condiciones económicas actuales, que impiden a los patrones otorgar aumentos significativos, que permitieran por la vía de los incrementos directos, restituir el poder de compra a los trabajadores.

En su explicación, González Núñez reveló que, en los últimos años, 10 mil 490 empresas dejaron de cotizar al Seguro Social, lo que significa que dejaron de operar entre diciembre de 1997 y diciembre de 1999. Durante el periodo 2000-2006, la situación no fue mejor, ya que aunque se incrementó la filiación al IMSS, las cifras del gobierno del PAN corresponden al empleo informal.

Renuente a dar cifras o formular declaraciones, el ex presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos abundó en datos ante los miembros de la AMERI.

Así, informó que de acuerdo con datos oficiales, de 1982 a 1988 el salario registró una caída del 35 por ciento. A partir de este último año hubo una recuperación "muy relativa", pero en el primer trimestre de 1998 y todo el año pasado, "la caída fue estrepitosa", en promedio del 13.6 por ciento.

Precisó que las ramas industriales más afectadas fueron la textil, donde el salario disminuyó en 21.5 por ciento, y la metalmecánica, con una caída de 19.5 por ciento.

Indicó además que de los 8 millones 283 mil 45 cotizantes al Instituto Mexicano del Seguro Social, el 15.5 por ciento, un millón 532 mil 355 trabajadores, perciben un solo salario mínimo.

Habló luego de las posibilidades de iniciar la recuperación salarial y reconoció que las negociaciones llevadas a cabo en los tres primeros meses del año 2000, no indican una mejora en las tendencias observadas desde 1982, sino que el salario seguirá descendiendo o en su defecto perdiendo su poder adquisitivo.

Consideró que la única forma en que los ingresos podrían recuperarse es a través de convenios de productividad, signados entre sindicatos y empresas. Esa es la estrategia que deberá seguirse a futuro, porque aun cuando se logran aumentos salariales considerables, ello no podría sostenerse por mucho tiempo, dada las condiciones de emergencia económica que prevalecen.

No obstante ni estas recomendaciones ni la puntual aplicación de fórmula del Banco Mundial y del FMI lograron la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, de acuerdo con la cifras de pobreza 2005, reveladas tardíamente, el 50% de los mexicanos vive en la pobreza y únicamente el 16% del total de la población tiene acceso a niveles aceptables de bienestar.

Por otro lado, como señalan Jacob A. Frenkel y Harry G. Johnson, "... El que el enfoque monetario (planteado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, base del neoliberalismo), siempre suponga una economía de pleno empleo es, en parte, resultado del hecho que en el contexto de una economía mundial en crecimiento, en el largo plazo el supuesto de rigidez salarial y empleo variable resulta sin importancia; ya que, o bien el empleo crece hasta la condición plena y el ajuste en las cantidades conduce a ajustes en salarios y

precios; o bien, el empleo no crece y entonces la gente pasa hambre y muere, lo que nos regresa a la condición de pleno empleo."⁶⁵

De esta forma el Acuerdo de Libre Comercio pretende, por la restricción salarial, la muerte de los mexicanos con sueldos de miseria y desempleados, para alcanzar el pleno empleo del que parte la teoría monetarista de la balanza de pagos del neoliberalismo.

Surge, ante lo anterior, el cuestionamiento de por qué los órganos de Seguridad Nacional no sugirieron a las instituciones correspondientes, la imposibilidad de que los últimos tres gobernantes del país pudieran acceder a la presidencia de la República, aportando a la muerte de los mexicanos, dado que la seguridad y el bienestar del pueblo es uno de los Objetivos Nacionales, y que la suscripción del TLC, conduciría, como lo está haciendo, a partir de su puesta en marcha, el día 10 de enero de 1994, al deterioro de la nación.

SITUACIÓN SOCIAL EN MÉXICO

Los puntos anteriores son fundamentales para realizar la apreciación de la situación social del país, sin empleos, con salarios de muerte, en los términos del neoliberalismo rampante, sólo es posible esperar estallidos sociales, lo mismo en Chiapas, que en el D.F., en Guerrero y Tabasco, en tanto que los organismos de seguridad nacional, están más preocupados por sostener a la camarilla en el gobierno que en analizar y resguardar la seguridad del país, sugiriendo cambios que conduzcan al pleno empleo, mediante la muerte de los mexicanos, ya sean indígenas, maestros, barrenderos, agricultores o vendedores ambulantes.

A continuación se citan algunas de las consecuencias de las políticas neoliberales en México y que de alguna forma ponen en riesgo el equilibrio en la seguridad nacional:

⁶⁵ Frenkel, Jacob A., et. al. The Monetary approach to the balance of payments. Allen and Unwin, Inglaterra, 1976, p. 25.

a) Empleo

El saldo de la política económica fue una elevada desocupación y subempleo, fenómeno acentuado desde agosto de 1994, cuando abarcaba a 13 millones 527 mil personas, cifra que evidenciaba un crecimiento en el desempleo de alrededor de 40.5% con respecto al mostrado durante 1988.

La economía subterránea absorbió a la población que no logró un empleo remunerativo dentro del sector formal, lo que motivó que cerca de 40% de la población económicamente activa se localice en actividades con baja productividad y sin seguridad social.

Las presiones sobre el mercado de trabajo se intensificaron durante el periodo 1994-2000, de ahí que la tasa de desocupados encubiertos pasara de 3.9 a 6.5% en el periodo citado, siendo uno de los aspectos más notables de la crisis por la que atraviesa la generación de empleos, la cual mantuvo el mismo índice durante todo el periodo 2000-2006.

El desempleo se extendió a la generalidad de las actividades económicas y particularmente afectó a las manufacturas donde el índice de personal ocupado descendió 7.5% en promedio de 1988 hasta agosto de 2006. Esta situación no variará al cierre del sexenio del Presidente Vicente Fox, aun cuando se utilicen diversos criterios de medición el empleo no se robusteció.

Al respecto cabe señalar que ni en el 5° ni en el frustrado 6° informe de gobierno, del primer Presidente de extracción panista se consignaron cifras duras sobre el empleo, el crecimiento económico o la pobreza.

b) Salario

El salario fue una variable clave para mantener el control inflacionario enmarcado en el esquema de la negociación en las ocho fases de los diferentes

pactos para la estabilidad económica, estableciéndose un tope a las remuneraciones de acuerdo al incremento en los precios.

Las moderadas alzas que tuvo el salario mínimo quedaron superadas frente al ritmo de crecimiento de los precios de bienes y servicios básicos, propiciando que el salario mínimo general en el sexenio acumulara una baja de 32.6% en términos reales, considerando que en 1994 la inflación cerraría con un incremento de 6.7%.

El avance del control inflacionario favoreció una pérdida menor en el salario mínimo, ya que de un deterioro de 12.4% en 1988, su poder adquisitivo se deterioró 1.3% durante 1999.

En contraparte, los emolumentos manufactureros lograron estabilizar su evolución real, debido a que los salarios pagados a obreros acumularon un incremento real de 18.3% de 1988 a agosto de 1998.

Para el sexenio de Fox el rubro de salario tampoco fue mejor de acuerdo con algunos estudios de microeconomía que una vez terminado el periodo de este gobierno se deberán retomar, los trabajadores mexicanos están situados por debajo de los argentinos, brasileños, chilenos y costarricenses, mientras que el país cuenta con cuando menos tres ciudades globales (México, Guadalajara y Monterrey) en donde el costo de la vida es similar a Europa o Estados Unidos.

c) Inflación

Reducir el crecimiento inflacionario se constituyó en el principal objetivo de la administración pública, reflejándose en que el índice de precios al consumidor pasara de un crecimiento anualizado de 114.1 % en 1988 a 6.71 % hasta agosto de 1998.

En la trayectoria de los precios se dieron cambios bruscos, debido a que su determinación desde hace seis años recae en el índice de precios al consumidor (INPC), sin embargo, a partir de 1994 los precios al productor (INPP), empezaron a retomar su liderazgo y en su carácter mensual superaron el crecimiento del INPC.

El antecedente se dio en 1990 cuando el INPP se colocó en 36.5% anual, 6.7%, lo que propició desalineación de precios al interior de las ramas industriales y en el renglón de materias primas.

Hasta septiembre de 1994, el INPC creció 6.71%, en tanto que el INPP lo hizo en 6.612%, revelando que la brecha entre ambos se ha extinguido y esto podría ocasionar cambios en la determinación de la inflación, con el riesgo de que el precio final soporte la carga derivada de los costos a la producción.

De 1995 hasta el primer semestre de 2006, el comportamiento macroeconómico de los índices inflacionarios mantuvo un comportamiento estable y constante, lo cual, si bien no es un logro menor, no ha sido suficiente para impactar la microeconomía y desalentar los fenómenos migratorios hacia las ciudades y también a Estados Unidos.

d) Sistema Bancario

La reprivatización de la banca múltiple y la inclusión de nuevas instituciones no beneficiaron a los usuarios del crédito, quienes quedaron al margen de los supuestos beneficios que ofrecería la modernización del sistema bancario mexicano.

Prueba de ello es que entre diciembre de 1988 y junio de 1994 se dio una caída de 18.8 millones de cuentas bancarias; además, el financiamiento otorgado por la banca comercial -cartera de crédito vigente- creció 172.7% real, mientras que el ahorro de la sociedad -captación directa- avanzó 134.9%.

La existencia de elevadas tasas de interés reales, aunada a las condiciones recesivas que prevalecieron en la economía desde 1992, hicieron elevar en dos mil 764.1 % real la cartera de crédito vencida.

Las situaciones descritas incidieron en las utilidades de los bancos, que conjuntamente sufrieron una baja de 19%.

Ello ocurrió a pesar de la mayor penetración bancaria, pues el número de instituciones aumentó de 19 a 28, el empleo creció en dos mil 131 personas y se abrieron 428 nuevas sucursales.

NARCOTRÁFICO

Uno de los temas más relevantes, desde el punto de vista publicitario es el narcotráfico que en algunas ocasiones ha sido fuente de financiamiento de la CIA y contradictoriamente de la DEA (Drug Enforcement Agency), Agencia para el Ataque a las Drogas, como producto de los delitos relacionados con la droga.

Joseph E. Persico cita que en noviembre de 1985, el General Manuel Noriega de Panamá, visitó a William Casey, Director de la CIA a quien informó que él había trabajado con el anterior director (George Bush) para tramitar aceleradamente los viajes secretos de la Agencia, a cambio del entrenamiento de oficiales del ejército panameño en materia de contrainteligencia y que esperaba que esa situación de apoyo mutuo continuara, la opinión de Casey y de Nelson Rockefeller fue que Noriega era un verdadero amigo de Estados Unidos.⁶⁶

Ernest Volkman y Blaine Baggetr al analizar el problema del financiamiento de la contrarrevolución nicaragüense a través de acciones encubiertas de introducción y distribución de drogas en el territorio de Estados Unidos por la CIA, para adquirir armamento de Irán con quien estaba en conflicto abierto, conocido

⁶⁶ Persico, Joseph E. op. cit. pp. 478-179.

como "The Iran Contra affair", señalan que las acciones de narcotráfico de la CIA fueron un asunto de confusión, ocultamiento.⁶⁷

Las investigaciones científicas estratégicas y los gastos de inteligencia y operación requieren de recursos que jamás podrán ser distraídos del presupuesto del gobierno estadounidense sin provocar graves desequilibrios.

No obstante lo anterior, el gobierno de Estados Unidos se atreve a juzgar a las demás naciones, cuando expide los diplomas de buena conducta o certificaciones, respecto a lo anterior, el gobierno de México no reconoce legitimidad alguna al llamado "proceso de certificación" que lleva a cabo el gobierno estadounidense en relación con el combate a las drogas, por considerar que esta acción contraviene el principio de igualdad entre las naciones.

De alguna forma dicha práctica "intervencionista" puede poner en peligro la cooperación bilateral en el área de la lucha antinarcóticos, sin embargo, no puede dejar de destacarse que esta práctica es importante para México, pues le permite acceder a todo tipo de apoyos por parte del gobierno estadounidense.

La Secretaría de Relaciones Exteriores difundió parte de una carta que el consulado general de México en Nueva York envió al editor de The New York Times en relación con un artículo publicado por este diario. La misiva señala que el gobierno de Estados Unidos no aborda a fondo "los temas fundamentales de la razón del comercio de las drogas", además de que "sería muy difícil entender que el principal país consumidor de drogas ilegales en el mundo se ponga en el papel de juzgar a otras naciones".

El escrito subraya que el denominado "proceso de certificación" contraviene el derecho internacional, por ser una práctica que se opone al espíritu de cooperación entre los dos países.

⁶⁷ Volkman, E. et. al. Op. cit. pp. 212-213.

"Hemos sostenido en el pasado", afirma el texto, que la "certificación" provee al gobierno y al Congreso de Estados Unidos de una oportunidad para "endurecer su posición" ante los países que son origen o puntos de tránsito en flujo de drogas, "sin enfocarse en, ni abordar, los temas fundamentales de la razón" del comercio de estupefacientes.

La carta agrega que México ha mantenido inalterable esta posición desde que se inició el llamado "proceso de certificación" en 1986.

Por otra parte, destaca que durante 1995 México obtuvo logros "muy significativos" en la lucha contra el narcotráfico, como el aumento a la erradicación de cultivos ilícitos. Sobre el particular, la misiva indica que se logró duplicar en ese año el decomiso de drogas, se desmantelaron "importantes organizaciones criminales" y se arrestó, entre otros, a Héctor Luis (el Güero) Palma y a Juan García Abrego, este último incluido en la lista de "los 10 más buscados" por el FBI. El gobierno de México, agrega, preparó una legislación para combatir el lavado de dinero y las organizaciones criminales.

La misiva enviada al The New York Times afirma que la Casa Blanca y los Departamentos estadounidenses de Estado y de Justicia han expresado que el nivel de la cooperación entre México y Estados Unidos ha sido ahora mejor que "nunca antes". En enero pasado, añade, el presidente Clinton expresó que la cooperación antinarcóticos entre las dos naciones se intensificó durante el último año, y la procuradora Janet Reno comentó que tenía confianza en que la expulsión de Juan García Abrego "... serviría a la causa de la justicia en los dos países".

Como se aprecia, existe una profunda preocupación del gobierno mexicano por satisfacer las demandas del estadounidense, sin considerar que someter la actuación de los órganos encargados de la lucha contra el narcotráfico que forman

parte del Estado mexicano, en tanto que son parte de la Administración Pública Federal, es un acto de sumisión y de lesa patria.

El mismo periódico neoyorkino publicó que funcionarios federales antinarcóticos piden al presidente William Clinton que retire a México de la lista de países que han tenido progresos en la lucha contra el narcotráfico, en virtud de que se habría registrado el crecimiento de cárteles mexicanos de la droga.

El problema de los narcóticos plantea a Estados Unidos y a México una amarga paradoja. Por una parte, constituye un aspecto de la relación bilateral en el cual coinciden totalmente los intereses nacionales de ambos países, pues los dos están de acuerdo en la necesidad de combatir la producción, la comercialización y el consumo de los narcóticos ilegales.

Pero por otra parte, los problemas de las drogas y el narcotráfico han sido fuente de repetidos desacuerdos entre ellos: ha habido desavenencias que no sólo obstaculizan los esfuerzos conjuntos para encarar el problema de las drogas, sino que también tienen consecuencias negativas para otros aspectos de la relación.

La producción y el consumo de narcóticos han sido uno de los azotes de la era moderna. Es un fenómeno internacional cuyas consecuencias son múltiples y están ampliamente difundidas. Desde esta perspectiva es posible identificar tres grandes tipos de efectos negativos.

Primero, la destructividad social de la toxicomanía en las poblaciones consumidoras. La adicción causa enormes daños a los adictos, a sus familias y a sus comunidades; constituye una amenaza directa a la salud personal y pública, y conduce a la depresión y al comportamiento antisocial. La drogadicción también implica grandes pérdidas económicas para la población, pues reduce la productividad, aumenta los costos de los servicios de salud y propaga la violencia y la delincuencia. Según algunos informes policíacos, 39% de los homicidios

cometidos en Nueva York durante 1999 estuvieron de algún modo relacionados con las drogas.

Por otra parte, como lo demuestran los casos de Pakistán y Tailandia, la producción local estimula el consumo local. El creciente abuso de la marihuana y el bazuco en Colombia son un ejemplo revelador dentro del continente americano.⁶⁸ Esta secuela se ha empezado a extender en México, y algunos estudios parciales indican que la toxicomanía ha aumentado en la última década, asociada al narcomenudeo, el contrabando y la delincuencia común que recibe la droga como paga.

Segundo, el tráfico ilegal de drogas plantea un desafío político. Desde el cultivo hasta el consumo, las drogas ilegales estimulan los delitos, la violencia y la transgresión de la ley. Las dimensiones del poder económico y paramilitar de las redes de tráfico organizado representan una abierta amenaza a las autoridades.

Tercero, la persistencia y volatilidad del problema de las drogas puede causar daños políticos a la conducción de las relaciones México-Estados Unidos. No sólo es un problema difícil, sino que también envenena la atmósfera diplomática. Esto se hizo más evidente a mediados de los ochenta, después del asesinato de Enrique S. Camarena, agente de la DEA de Estados Unidos. Los funcionarios de este país denunciaron acremente al gobierno mexicano; incluso lanzaron acusaciones de corrupción y complicidad.

Los voceros mexicanos, por su parte, defendieron con firmeza la integridad de su gobierno. Como resultado, este debate contribuyó a deteriorar la atmósfera general de la relación y ocasionó que fuera casi imposible para los dos gobiernos llegar a acuerdos sobre otros asuntos urgentes de la agenda. Hubo problemas

⁶⁸ El bazuco es una sustancia que se fuma y que tiene una base de cocaína o pasta de coca, mezclada con marihuana o tabaco.

similares cuando en 1988 se discutió si el gobierno norteamericano podría "certificar" los esfuerzos de México en su lucha contra la droga.

La legislación norteamericana reciente requiere al presidente de Estados Unidos certificar anualmente si los países productores cooperan en el control de la producción y el tráfico de drogas ilícitas. En caso de no recibirse la certificación, el resultado sería la suspensión de la ayuda externa de Estados Unidos, así como las concesiones comerciales y el apoyo para el otorgamiento de crédito internacionales.

En abril de 1994 el Senado norteamericano votó por un margen de 63 a 27 contra la recomendación de la administración para certificar los esfuerzos de México en esta lucha. A pesar de que el Presidente declaró su intención de vetar la resolución, varios funcionarios mexicanos manifestaron gran indignación y descontento.

El Procurador General de la República expresó su "profunda consternación y disgusto"; señaló que México no recibe ayuda del exterior, salvo una pequeña cantidad para el control de narcóticos,⁶⁹ y otros funcionarios mexicanos aclararon que México no acepta certificaciones ni desertificaciones sobre su conducta. Después de intensas discusiones entre miembros de la Administración y del Congreso norteamericano, se mantuvo la certificación originalmente otorgada por el presidente. Sin embargo, el debate sobre el desempeño de México en torno al problema de las drogas, que se difundió ampliamente, causó un severo deterioro en la relación bilateral.

La Comisión cree que la certificación no ha sido un instrumento útil para alentar a otros gobiernos a incrementar sus esfuerzos en la lucha contra el tráfico y la producción de drogas. Por el contrario, el mecanismo de certificación se ha convertido en un foro de amplia difusión para criticar a otros gobiernos, y tiene

⁶⁹ Washington Post, 16 de abril de 1994.

efectos contraproducentes para la cooperación de otros países. Hasta la fecha Estados Unidos ha "desertificado" a pocos países: principalmente aquellos con los que sus relaciones diplomáticas son muy limitadas o inexistentes -específicamente Siria, Afganistán, Laos, Irán y, más recientemente, Panamá.

El periodo 2000-2006 se constituyó como el gran triunfo de los cárteles de la droga, el 19 de enero de 2001 se fugó del penal de Puente Grande Jalisco, Joaquín "el Chapo" Guzmán Loera, y a pesar de los grandes operativos y movilizaciones en del ejército y la policía, la fuerza de los narcotraficantes pertenecientes a los cárteles de Tijuana, Juárez, el Golfo y Sinaloa desató la violencia en Monterrey, Tijuana, Ciudad Juárez, Morelia, Acapulco y Tabasco.

El final del sexenio 2000-2006 será recordado por los tiroteos en las calles, y las decapitaciones públicas de Uruapan y Acapulco, ante la mirada de los cuerpos de seguridad del Estado que no atinaron a implementar una sola política pública que disminuyera siquiera el narco menudeo.

Quizá el mejor balance que sobre la materia se puede encontrar, es la presunta investigación que los organismos de seguridad estadounidenses están haciendo sobre Vicente Fox, su esposa Martha Sahgún y los hijos de esta en su primer matrimonio con Manuel Bribiesca, esta afirmación la realiza Anabel Hernández en su libro "Fin de Fiesta en Los Pinos"⁷⁰, publicado a finales de octubre de 2006, sin que haya habido un desmentido por parte del gobierno de Washington.

La investigación según la coautora de "La Familia Presidencial"⁷¹ sería por los presuntos nexos del Presidente de México y/o su familia con Joaquín "el Chapo" Guzmán, así como el dinero proveniente del narcotráfico que permitió a

⁷⁰ Hernández, Anabel. Fin de Fiesta en los Pinos, ed. Grijalbo, México 2006.

⁷¹ Hernández, Anabel & Quintero Arell. La Familia Presidencial, ed. Grijalvo, México, 2005.

los Fox-Sahagún y sus hijos asociarse para adquirir una línea aérea y un rancho de enormes dimensiones, entre otros negocios, gastos y cuentas.

PARTIDOS POLÍTICOS

Inmediatamente después de que el partido oficial anunciara su propia victoria en las elecciones presidenciales de julio de 1988, Carlos Salinas, el presunto ganador con la menor proporción de votos en el siglo XX (50.35% aproximadamente de los votos efectivos) -quien se ha comprometido a modernizar los sistemas político y económico en el país- dijo a sus sorprendidos y desalentados seguidores que en México "había terminado el periodo de lo que, para todo propósito práctico, es visto como un sistema de un solo partido".

A partir de este discurso, cualquier observador habría predicho el inicio inminente de un nuevo capítulo en la historia política de México, cuyo punto central iba a ser la transición del autoritarismo (el sistema de un partido "casi único") a la democracia, una transición que ocurrió recientemente en muchos países.⁷² Por desgracia, no fue así.

Es un hecho que la élite gobernante mexicana no estaba preparada en 1988 para el impacto electoral que tuvo lugar el 6 de julio. Sólo después de muchos días de intensas maniobras internas pudo el gobierno proclamar la victoria, una victoria que en cierto sentido fue una derrota por su falta de credibilidad. La fuerza y la naturaleza de la oposición era nueva. De acuerdo con los resultados oficiales, el partido de centro-derecha, Partido de Acción Nacional (PAN), obtuvo 16.8% del voto. Esto no fue sorpresa para muchos observadores. El elemento inesperado fue la fuerza de una coalición de centro-izquierda recién formada, el Frente Democrático Nacional (FDN).

Las cifras gubernamentales adjudicaron al FDN el 31.1 % de los votos, un resultado que la oposición y un amplio espectro de observadores nacionales e

⁷² Excélsior, 30 de julio de 1988, 1ª Plana.

internacionales, así como enormes segmentos de la opinión pública, rechazaron desde el primer momento. El FDN reclamó la victoria, pero nunca se realizó el recuento de boletas que la oposición demandaba. Los analistas dentro y fuera de México especularon que el resultado real pudo haber sido algo como esto: Partido Oficial 42%, FDN 38% Y PAN 20%, lo que por supuesto es un buen indicador de la falta de credibilidad de los resultados electorales oficiales.

A pesar de todo, aunque no sin sobresalto, el ganador oficial, Carlos Salinas, pudo tomar su puesto y continuar con la transformación radical del sistema económico. Aunque frustrada, la oposición continuó existiendo. Sin embargo, este sistema siguió operando dentro de una estructura autoritaria que frustró todos los esfuerzos de convertir las elecciones en un procedimiento confiable y normal para traducir a realidades las preferencias políticas de la sociedad civil.

Por otra parte, el segmento de la sociedad civil que rechaza la tradición autoritaria era muy reticente a usar otros medios aparte de votar -desobediencia civil o violencia- para confrontar al gobierno. Hoy día, la novedad política en México no es la persistencia del autoritarismo sino el hecho de que las viejas prácticas autoritarias tengan que convivir con un sistema real de partidos políticos en el cual la alternancia en el poder es una realidad.

Antes de 1982, el único partido comprometido con las elecciones como la fuente básica de legitimidad política era el PAN, un partido de clase media, urbano y católico, creado en 1939 como reacción en contra del populismo radical del presidente Lázaro Cárdenas.

Durante mucho tiempo el PAN presentó candidatos a la presidencia más como una forma de exponer su doctrina política ante un público mucho mayor que como forma de obtener el poder. De tanto en tanto, el gobierno se vio obligado a reconocerle al PAN triunfos a nivel municipal, y muy pronto, el PAN pudo abrir espacio a algunos de sus representantes en la Cámara de Diputados.

No obstante, fue la expropiación de algunas ricas propiedades agrícolas en el norte en 1976 y del poderoso sistema bancario de 1982, lo que hizo al PAN una opción atractiva para algunos empresarios que antes habían estado dispuestos a aceptar una situación subordinada pero provechosa con la clase gobernante. Después de 1982, estos miembros de la burguesía alineados buscaron un sistema de partidos efectivo como único medio para limitar la independencia del gobierno y hacerla más responsable frente a la sociedad civil.

Los viejos y los nuevos panistas optaron por un estilo de campaña más agresivo que tuvo por resultado victorias locales en el estado fronterizo de Chihuahua en 1983. El gobierno de Miguel de la Madrid decidió frenar al PAN aun al precio de una serie de victorias poco convincentes.

Para 1988, sin embargo, y después de una vigorosa campaña encabezada por Manuel Clouthier, un empresario enérgico y carismático del norte de México, se le reconocieron al PAN el 16.7% y el 18% de los votos para la presidencia y el Congreso, respectivamente. Aunque el PAN terminó en tercer lugar durante el proceso electoral, es la segunda fuerza en el congreso al punto de que el gobierno ha tenido que negociar con el liderazgo del PAN algunas piezas claves de la legislación.

La sorpresa real en 1988 no fue la fuerza del PAN, sino el hecho de que el gobierno se haya visto forzado a reconocer como segunda fuerza electoral a una coalición de centro-izquierda de creación reciente, el FDN. Esta amalgamó antiguos miembros del PRI marginados por la élite tecnocrática y neoliberal en el poder, más los miembros del viejo partido comunista y otros grupos de izquierda e independientes que buscaban frenar, o al menos restringir, las políticas neoliberales de la tecnocracia del partido hegemónico y que en su mayoría se encontraban aglutinados en el Partido Mexicano Socialista (PMS). La cabeza de una coalición tan peculiar fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Esta división de la élite política dio nacimiento a la segunda fuerza electoral en el país, una fuerza que en su momento se nutrió de una parte de los que fueran baluartes del sistema autoritario: los campesinos, los obreros, la clase media baja y los habitantes de los cinturones de miseria que circundan las ciudades mexicanas.

Después de las elecciones de 1988, el FDN se transformó en partido político: el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El PRD se negó a reconocer la legitimidad del gobierno de Carlos Salinas y se presentó como alternativa, no tanto por proporcionar un programa coherente frente a las políticas conservadoras del gobierno, sino por nombrarse heredero histórico de los ideales de justicia social proclamados por la Revolución Mexicana.

La democracia política no había sido el núcleo de la plataforma de la izquierda mexicana antes de las elecciones de 1980, pero los sucesos internacionales e internos hicieron de esta democracia y del final del sistema de partido hegemónico, el centro justo de la plataforma del PRD.

No obstante, lo reciente de la existencia del PRD, la constante frustración de sus aspiraciones debida al fraude electoral, más el divisionismo interno de la izquierda, fueron obstáculos reales para su consolidación. De hecho la fuerza del PRD se sitúa fuera del partido: el movimiento social nacional que se identificó con el liderazgo personal de Cuauhtémoc Cárdenas. Durante 2005 y para el proceso electoral de 2006, este movimiento fue aglutinado por Andrés Manuel López Obrador en las denominadas Redes Ciudadanas.

Finalmente, es necesario reconocer que desde los cincuenta existe en México una serie de partidos pequeños. El gobierno toleró o incluso creó dichos partidos para dar avisos de realidad al pronunciamiento de que México tiene un sistema político plural y democrático. Partidos como el Partido Popular Socialista

(PPS)⁷³, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), o el Partido Demócrata Mexicano (PDM), pueden haber estado en favor o en contra del gobierno, pero como grupo le fueron muy funcionales al poder por ser una fuente de legitimidad y de aparente flexibilidad del partido oficial.

Sin embargo, después de 1988 su papel es menos importante que en el pasado, porque, a pesar de todo, ahora el pluralismo es un hecho y los partidos artificiales son aún más marginales e irrelevantes que en el pasado. El contexto electoral y político está ahora determinado por tres fuerzas principales el PRI, el PAN y el PRD.

Cabe señalar que los llamados partidos satélite siguen existiendo con un gran éxito como lo demuestra el Partido Verde, el cual es casi patrimonio familiar y ha logrado subsistir a su propia ilegitimidad gracias a alianzas electorales indistintas con el PAN en la campaña de 2000 y con el PRI en 2006.

De igual manera surge el Partido Nueva Alianza (PANAL), que obtuvo su registro durante el proceso electoral de julio de 2006, mediante una campaña en la que pidió a la ciudadanía uno de tres votos por sus candidatos, la exitosa campaña vinculó al PANAL y a su ideóloga Elba Esther Gordillo con el PAN y con su candidato Felipe Calderón quien venció en la contienda a Andrés Manuel López obrador apenas por el 0.56% de la votación total.

⁷³ El Partido Popular fundado por Vicente Lombardo Toledano y Narciso Bassols García, surgió como una oposición real de izquierda frente al surgimiento del PAN y aún frente a los gobiernos de Manuel Avila Camacho y Miguel Alemán, en 1949 Bassols junto con Diego Rivera renunciaron al PP quien adoptó el membrete de Socialista pero se adhirió al PRI.

Hacia una Nueva Oposición

La inesperada irrupción de la izquierda como fuerza electoral en 1988 forzó al PAN a repensar su estrategia global. Era cierto que la presidencia no estaba dispuesta a aceptar las reglas del juego democrático como el PAN quería. No obstante, después de julio de 1988 fue cierto que un proceso democrático podría transferir el poder no al PAN sino a la izquierda, un panorama inaceptable para aquellos panistas que ubican su partido menos como un instrumento de la democracia y más como una fuerza que disminuyera el papel del Estado en la economía.

Desde 1989 el PAN y el gobierno comenzaron a trabajar un nuevo *modus vivendi*. En ese año, el Presidente aceptó por primera vez una derrota del partido oficial en la campaña para la gubernatura de Baja California, y el PAN obtuvo el cargo. Al mismo tiempo, al PRD se le negaron victorias en los dos estados que durante 1988 lograron movilizar una gran proporción del electorado: Guerrero y Michoacán. Este doble criterio ha sido llamado por algunos observadores como democracia selectiva.

El PAN Y el gobierno tienen un conflicto natural de intereses respecto al proceso electoral pero, al mismo tiempo, comparten puntos de vista similares con respecto a las reformas económicas. Es esta área de interés común la que empujó al PAN en 1990 a votar con el gobierno en el Congreso apoyando dos piezas claves en la legislación: la primera es la reprivatización del sistema bancario y la otra es la reforma de las instituciones electorales, una reforma que otorga al partido en el poder una mayoría absoluta en el Congreso aun cuando tal partido tenga sólo una mayoría relativa de votos. Al aprobarse esta ley, fue evidente que un gobierno que reclamó el 50.% del voto popular en 1988, preparaba el terreno para el momento en que esa cifra disminuyera aún más.

Finalmente, de hecho el PRI era más la maquinaria electoral del gobierno que un partido político; dirigido por el Presidente y responsabilizándose sólo ante

él; ilegal y efectivamente patrocinado por fondos del dinero público, y con un apoyo pleno de las burocracias locales y nacionales.

Es cierto que hay una serie de esfuerzos por transformar esta organización casi gubernamental y corporativa en un verdadero partido político, pero como dicha transformación requiere una enorme transferencia de poder de la presidencia al partido, ha sido imposible llevarla a cabo. Hasta ahora han fallado todos los esfuerzos por transformar al PRI de ser instrumento del autoritarismo, en un partido político democrático.⁷⁴

Es necesario señalar que el pluripartidismo actual formado por el PRI, PAN, PRD, PT, Convergencia, PANAL, PASC y PVEM tiende a desaparecer para dar lugar al bipartidismo camarál a través de alianzas legislativas, restando espacios a la ciudadanía para expresar sus particulares puntos de vista sobre el proyecto de nación.

Estas alianzas legislativas se aglutinan ya en dos bloques como se pudo apreciar en el inicio de la LX legislatura (2006-2009); por una parte el PRD-PT-Convergencia, los cuales ya cuentan con el registro que los constituye en Frente Amplio Progresista y que representan la segunda fuerza política y por otra parte la alianza formada por el PAN-PRI-PANAL-PVEM y PASC.

Aun cuando el PRI pretende actuar como partido bisagra y en esa medida mantener independencia y autonomía con respecto al PAN, el grupo tecnocrático que lo comanda, así como el grupo de gobernadores que apoyaron la campaña de Felipe Calderón han iniciado en los hechos su integración a ese partido.

Luis González Souza aclara que "... De suyo limitativo la democracia - entendida después de todo como pluralidad de opciones- ello se agrava con el

⁷⁴ Meyer, Lorenzo: Democratización of the PRI: Imposible Misión en Cornelius, Gentleman Smith, op. cit. pp. 325-345.

crecimiento del bipartidismo, en su segunda acepción: la tendencia a borrar las diferencias programáticas entre los dos partidos tradicionales", incluso destaca que Jesse Jackson admite que "... en mucho sentidos, ambos partidos se han convertido (en referencia a los partidos republicano y demócrata) en un solo partido, con dos nombres, porque tienen las mismas concepciones.⁷⁵

Con respecto a México y en aras de la Seguridad Nacional los servicios de inteligencia deben actuar para que por ningún motivo se llegue al bipartidismo, en el cual ambos partidos tengan los mismos objetivos: la sumisión a los intereses estadounidenses. Las reformas constitucionales al artículo 82 para el acceso a la presidencia de un hijo de extranjeros hizo evidente que para el año 2000 se tenía preparada ya una transición sin transición con la llegada al poder de Vicente Fox.

Aunado a ello, la incapacidad del PAN y el PRI para sumar políticamente las posiciones del Frente Amplio Progresista, tienden a polarizar a grupos que afirman que no hay cabida para la izquierda en la vida institucional y alientan el radicalismo de grupos subversivos.

Visión de las Tres Fuerzas Políticas Principales Sobre Soberanía e Interés Nacional

Partido Acción Nacional (PAN): Este partido es definido por Soledad Loeza como de oposición leal, la que es definida por ella misma "... como una fuerza políticamente organizada que vindica los intereses de una minoría participante, pero dentro de los límites del marco constitucional en el cual actúa. Al aceptar las reglas establecidas del juego político nunca desafía su funcionamiento ni las bases constitucionales del sistema, tácita y explícitamente contribuye a su estabilidad y legitimación.⁷⁶

⁷⁵ González Souza, Luis. México en la estrategia de Estados Unidos. Edit. Siglo XXI, México, p. 201.

⁷⁶ Loeza Tovar, Soledad. El Partido Acción Nacional, Edit. Colegio de México, México, 1989, p. 169.

El Partido Acción Nacional (PAN) surgió en 1939 como una respuesta a las políticas socializantes del cardenismo respecto a la educación, la familia y la Iglesia y a la economía en general. Por lo tanto, en sus orígenes se advierte fácilmente, el deseo de participación política de grupos que se sintieron desplazados por la Revolución y su ideología.

Desde su fundación hasta la fecha ha tendido a considerarse el representante de los grupos más conservadores del país, sin embargo, esta caracterización no se debe únicamente a su origen, sino también a la acción que hasta 1999 tenía el PRI en este sentido.

El PAN hasta la fecha mantiene en su seno la existencia de dos corrientes católicas; una liberal, introducida por su primer ideólogo y fundador, Don Manuel Gómez Morín y la otra conservadora, alimentada por sinarquistas, un grupo tecnocrático de empresarios; así como de jóvenes líderes egresados del ITAM, del Tecnológico de Monterrey, la Universidad Anahuac y sobre todo de El Yunque⁷⁷.

Su posición con respecto a los aspectos relacionados con la Seguridad Nacional, soberanía y dependencia del exterior es semejante a la del grupo gobernante durante los años 1982 a 1999. Cabe señalar que a partir de la llegada de Carlos Abascal a la Secretaría de Gobernación en 2005, el empresario identificado con el Yunque ha construido una estructura paralela de inteligencia debido a la desconfianza que este grupo tiene sobre el CISEN.

Partido de la Revolución Democrática (PRD): En el documento **Las plataformas electorales 1994-2000**, al hacer referencia a la soberanía nacional en su plataforma de principios se menciona que: "El gobierno actual ha propiciado indirectamente la subordinación de México al extranjero. Ha recurrido al apoyo externo como factor decisivo para encontrar soluciones a los problemas del país.

⁷⁷ Delgado, Alvaro: El Yunque, La ultraderecha en el Poder. Edit. Gijalvo, México, 2004.

La historia ha probado reiteradamente que esta actitud, cuando se ha intentado, es equívoca y funesta para los destinos nacionales.

En los últimos años se ha venido acrecentando la dependencia del país en sus relaciones y vínculos con el exterior. En lugar de la fidelidad a una valiosa tradición en materia de política exterior, el gobierno ha optado por el camino fácil y engañoso de las concesiones. En los hechos ha subordinado su actuación internacional a la búsqueda obsesiva de una relación especial con el gobierno estadounidense, renunciando en la práctica a principios esenciales y al ejercicio de la soberanía. Ayer lo fue en los casos de la deuda externa y el combate al narcotráfico, y hoy, de manera señalada para asegurar la implantación de una zona de libre comercio en el norte del continente.⁷⁸

En su plataforma 2006-2012⁷⁹, podemos encontrar la única propuesta congruente e integral, cuando menos discursivamente sobre la administración y definición de la Seguridad Nacional: *“...la diferencia sustancial y programática que una visión de izquierda ha de plantearse en materia de seguridad y justicia, consiste en la formulación y ejecución de una política criminal integral, que vea no solo los ámbitos represivo – policiaco, investigador, judicial, garantista y administrativo, sino además que esté firmemente vinculado, en esencia y objetivos, a los sectores programáticos económico, político, social y cultural”*.

Sobre la propuesta concreta respecto a la Seguridad Nacional el citado documento precisa: *“...el papel de las corporaciones policiacas encargadas de la prevención del delito, así como de las instituciones no ministeriales encargadas de la investigación, acopio y administración de la información para la seguridad del Estado, tales como la AFI y el CISEN.*

⁷⁸ Partido de la Revolución Democrática: Las Plataformas Electorales 1994-2000. Edit. Cambio XXI, México, 1995, p. 11.

⁷⁹ Partido de la Revolución Democrática: Las Plataformas Electorales 2000-2012. Edit. Cambio XXI, México, 2005.

Dado su marco jurídico poco claro y contradictorio, así como el control político que de ellos se ha hecho, estos organismos en poco contribuyen al trazo y aplicación de políticas y acciones preventivas en materia de seguridad, lejos de ello, su actuación ha propiciado la descoordinación entre corporaciones policiacas, y aun entre las diferentes instancias y niveles de gobierno que atienden esta área.

Esta desarticulación que reduce la efectividad de la acción preventiva, impacta también el ámbito administrativo de la justicia dando cabida a diversas conductas criminales o delincuenciales que afectan de manera directa a los ciudadanos, al proceso económico del país y que contribuyen a que la expedición de justicia no sea alcanzada.”

De este documento destaca la claridad operativa que concibe para las tareas de inteligencia: *“En materia de Inteligencia, Seguridad Nacional y combate a la delincuencia organizada, es necesaria la confluencia de los tres poderes de la Unión para que junto con la ciudadanía se haga frente como estado y de manera especial a un orden de delitos que sobre pasa con mucho la sola acción del Ejecutivo.*

Para ello, se propone la creación de una oficina especializada dentro del Centro de Información para la Seguridad, en donde se diseñe la inteligencia necesaria para dar funcionamiento específico a la acción de la seguridad pública, dotándola para ello de la más alta tecnología y de adecuados elementos para el análisis y la toma de decisiones estratégicas”.

Partido Revolucionario Institucional (PRI): La plataforma de principios de este partido contradictoriamente, cuando menos en el papel, se opone radicalmente a la actuación de los regímenes sexenales 1982-1999, al asegurar que: *“... reconoce en la soberanía un valor supremo del Estado, es una condición indispensable para el ejercicio de las libertades, la justicia social y la democracia, valores y principios que guían la convivencia en México.*

La soberanía es el fundamento de las acciones destinadas a promover los intereses de nuestro país en el marco de las relaciones internacionales. En el ámbito interno nos pronunciamos por el dominio directo de la Nación sobre los recursos energéticos y el control del sector público sobre las áreas estratégicas que señala la Constitución. Reclamamos el más absoluto respeto a la libertad de los mexicanos para definir y establecer nuestras metas, así como para evaluar nuestra vida política.⁸⁰

Si se analizan detenidamente las plataformas de principios de estos tres partidos y si por otro lado, se parte de la base de que de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución, los partidos tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de éste al ejercicio del poder público, se concluye que los gobiernos que han implantado el neoliberalismo en México, carecen de representatividad, incluso de su propio partido político, lo cual es algo que desde el particular punto de vista de la seguridad nacional, pone en riesgo la paz social.

Cuando Miguel de la Madrid tomó la dirección política de México, en 1982, la deuda externa sumaba aproximadamente 87 mil 588 millones de dólares, de los cuales 68.2% correspondía al sector público, el resto al privado. Al concluir su mandato en 1988, la deuda había sobrepasado los 100 mil millones de dólares y era la segunda más grande del mundo. La carga de esta deuda significó la erogación de poco más de 8 mil millones de dólares anuales, en promedio, para el pago de intereses y fue una de las principales razones por las cuales la economía no pudo recuperar su crecimiento y se estancó.

La debilidad de la economía llevó a reconocer la inviabilidad del modelo económico vigente desde los años cuarenta estaba basado en el mercado interno. El gobierno 1982-1988 propuso como reemplazo de lo anterior una reconversión

⁸⁰ Partido Revolucionario Institucional: Las Plataformas Electorales 1994-2000, Edit. Cambio XXI, México, 1995, p. 16.

de todo el aparato productivo para lograr que el nuevo motor del desarrollo fuera el mercado externo.

De ahí que en 1985 México aceptara finalmente solicitar su ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) e iniciara una lenta pero inexorable apertura de su economía, apertura que tuvo grandes costos para una industria acostumbrada a una gran protección arancelaria y administrativa, tal y como Estados Unidos lo había sugerido sin éxito poco antes de la crisis de 1982.

El cambio de modelo económico a que obligó el fracaso de la petrolización, significó respecto del anterior no sólo la disposición de poner en práctica una apertura gradual del mercado mexicano a los productos extranjeros, sino también a la inversión foránea, así como la disminución del papel del Estado como productor de bienes y servicios y como regulador del mercado. Todo ello, "... más el pago puntual de la deuda, condujo a un acercamiento objetivo de los proyectos económicos de México y Estados Unidos.

Justamente por lo anterior, hubiera sido de esperar una relación hasta cierto punto más cordial entre los gobiernos de los dos países. Sin embargo, no fue sino hasta la toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari en que en los dos países se replanteó toda la naturaleza de su relación."⁸¹

Las diferencias entre México y Estados Unidos se centraron en cinco áreas: Cuba, narcotráfico, petróleo, migración y lo que se llamó la agenda informal, es decir, los problemas internos del sistema político mexicano que paradójicamente habían permitido el acceso al poder del candidato a la presidencia que garantizaba la protección de los intereses estadounidenses en México.

⁸¹ Vázquez, Josefina Z., et. Al. México Frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico 176-1988, FCE, México, 1989, p. 227.

EL PARO DE LABORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL

Tal vez el más grave de los problemas presentados en 1999 es el relacionado con la Universidad Nacional Autónoma de México que llevó a la máxima casa de estudios a una suspensión de labores por casi 10 meses, por una causa tan irrelevante como era el incremento de las cuotas por los servicios ofrecidos de la institución educativa.

El semanario Proceso señalaba, en mayo de 1999 que el paro indefinido convocado por la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y la multitudinaria y diversa marcha organizada por los estudiantes universitarios inconformes, demuestran que el conflicto en la UNAM ya había rebasado por mucho la demanda 'inicial de abrogar el Reglamento General de Pagos promovido por el rector Francisco Barnés.⁸²

Además de los maestros, electricistas, estudiantes y trabajadores de la UAM, del Politécnico, de Chapingo y de la Universidad Pedagógica habían dado muestras de rechazo a lo que llamaban la "política neoliberal" del actual gobierno.

"Este movimiento surgió como el sueño de una generación que quiso tener el lugar en la historia que los neoliberales, con sus valores consumistas, le habían negado", explica Pablo Fernández Christlieb, experto en psicología de las masas. Pero "ahora empiezan a confluir todo tipo de rabias, aspiraciones, ilusiones, desengaños, que tiene la sociedad en pleno, en el marco del descrédito de la autoridad y el desencanto respecto del futuro."⁸³

Se trataba, según Jacqueline Torres -consejera técnica de la Escuela Nacional de Artes Plásticas, "de un ya basta de la sociedad contra todo el sistema corrupto".

⁸² Ortiz Pardo, Francisco. *En el paro Estudiantil...* Proceso, México, No. 1176, 16 de mayo de 1999, pp. 26 y ss.

René Drucker Colín, vicepresidente de la Academia Mexicana de Ciencias, clamaba por que las partes se sentaran pronto a dialogar - "mientras más se tarden se enredará todo", advertía y pedía que nadie ajeno a la UNAM interviniera más en el conflicto.

Por lo pronto, el Consejo General de Huelga (CGH) desconoció a la Comisión de Encuentro creada por el rector Francisco Barnés para establecer canales de comunicación que facilitaran el diálogo entre las partes involucradas y aumentaron los enfrentamientos entre estudiantes paristas y los que participaban en el programa de clases y exámenes extramuros, como sucedió en la universidad privada Saint John's, que dejó heridos.

El movimiento estudiantil de 1999 era "un sueño que sí puede tirar rectores e inundar plazas; un sueño que se hace realidad a la hora de la hora", consideraba Pablo Fernández Christlieb, ¿Por qué un sueño? Los muchachos están absolutamente despolitizados; por eso no han encontrado líderes. Son gente que no sabía cómo hacer una huelga, que pregunta si se puede bailar, que está contenta de ir a la huelga porque puede fumar, ya que en su casa no los dejan.

"Esto no tiene nada que ver con política. Los individuos que configuran la multitud son totalmente distintos al pensamiento colectivo que se construye en un movimiento de masas como el que estamos presenciando.

"Todas esas teorías de la conspiración, de buscar quiénes están detrás de los movimientos, son pensamientos muy mecánicos. Por eso tres días antes de la huelga, uno podía asegurar que no iba a estallar o que si sucedía no iba a durar y, sin embargo, surgió casi de la nada y el movimiento se alimenta de sí mismo. Y es que no se puede pensar en una multitud con un entendimiento mecánico, de física o de causa-efecto. Se tiene que estudiar como sentimiento. Por eso el rector

⁸³ Ibidem.

Barnés o Gobernación no lo pueden calcular bien a bien, porque no se puede calcular la aparición de un sueño o de un sentimiento que no es racional."

La abrogación del Reglamento General de Pagos más que razón son pretextos. En última instancia, no aguanta ningún análisis más o menos sólido el argumento de las cuotas, en el sentido de que cualquiera las puede pagar y no hay ningún problema por eso. Lo de las cuotas es secundario, lo que está enfrente es un cierto esfuerzo por la dignidad, que es lo que le queda a uno cuando no le queda nada: Ganas de decirle no a la autoridad, que llega con sonrisa neoliberal estilo Barnés a plantear a los estudiantes que van a tener más computadoras, cuando con las computadoras no se hace conocimiento.

"Es resultado de un clima político en el que todo tipo de rabias, aspiraciones, ilusiones y desengaños de la sociedad en pleno, confluyen por el descreimiento total en las autoridades y el desencanto con respecto al futuro, que es consecuencia, a la vez, de la desaparición de antiguos valores y del surgimiento de nuevos valores consumistas, que ni son alcanzables y que en rigor no son valores y, por lo tanto, no otorgan sentido a la vida".

"Por eso este movimiento condensa, endurece, compacta y encarna todo el sentimiento de la ciudad, del país. Lo único que se necesitaba era la chispita."

"Opino que lo más que se podría desencadenar sería una dislocación de un proyecto de futuro que está construido desde el neoliberalismo, con lo que se volvería a hacer la sopa del dominó para empezar a construir, para el siglo XXI, una sociedad más participativa, con base en nuestra propia historia y tradición, y no, como lo hace el progreso, olvidándose del pasado."

Pero, además, dice el psicólogo social, "en este momento hay una desconfianza total hacia las instituciones y autoridades, y ya no sólo las de derecha, sino también las del centro-izquierda. Ese es un problema, porque para

que un movimiento se pueda preservar tiene que institucionalizarse y eso requiere jerarquías y normas".

En entrevista, René Drucker Colín, vicepresidente de la Academia Mexicana de Ciencias, dice que, "evidentemente, cuando los problemas se alargan, se agravan", y que "el conflicto en la UNAM tiene un impacto más allá de la propia institución y afecta muchos aspectos de la vida nacional". Cuando se alargan los conflictos se suman otros factores. Ven burro y se les antoja viaje. Se aprovecha de alguna manera y se le suman otros grupos que tienen conflicto.

"Cuando la UNAM está tan emproblemada, las repercusiones en todos los ámbitos son inmediatas, y más si se parte de que es la mejor universidad del país y que es la que produce más de 50% de la ciencia mexicana, las partes deben dialogar a la brevedad posible. Mientras más se tarden, más se enredará todo. Por ello, pedía que "nadie del gobierno se meta en los asuntos internos, para que el problema se quede en casa".⁸⁴

4.2. Acciones gubernamentales.

A continuación se describen las acciones relacionadas con el movimiento estudiantil de 1999.

El Estado en lugar de emprender acciones preventivas para evitar el movimiento, sólo actuó para resolverlo cuando era demasiado tarde y la máxima casa de estudios había perdido 10 meses de actividades.

De acuerdo con lo acontecido, el periodista **Ciro Pérez Silva**⁸⁵ señaló que el titular de la Policía Federal Preventiva, **Wilfrido Robledo Madrid**, informó el día 6 de febrero en una conferencia de prensa que restaban por cumplimentarse 300

⁸⁴ Ibidem, p. 28.

órdenes de aprehensión en contra de miembros del Consejo General de Huelga y de personas que participaron en la huelga de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las órdenes de aprehensión que restaban por ejecutar, afirmó Robledo Madrid, serían ejecutadas en las próximas horas, como parte del *Operativo UNAM*, que inició con el ingreso a las 6:30 de la mañana de 2 mil 260 elementos de la PFP y 70 agentes del Ministerio Público al *campus* universitario y que concluiría, de acuerdo con sus cálculos, la noche del domingo, cuando se recuperarían las instalaciones de la Escuela Nacional Preparatoria y de los colegios de Ciencias y Humanidades.

Interrogado sobre la posibilidad de que padres de familia y estudiantes intentaran retomar las instalaciones de la UNAM, el titular de la PFP se limitó a responder: "el que quiera estar en la cárcel, pues que lo haga", luego de señalar que permanecerán en las instalaciones de Ciudad Universitaria "entre dos y cuatro semanas", antes de entregarlas formalmente a las autoridades de la máxima casa de estudios.

La conferencia de prensa dio inicio a las 14:45 horas con la lectura de un documento en el que se informó que "en auxilio y colaboración con el Ministerio Público Federal, la Policía Federal preventiva ingresó a las 6:30 horas del domingo 6 de febrero a Ciudad Universitaria para restituir las instalaciones a las autoridades de la máxima casa de estudios y cumplimentar las órdenes de desalojo, giradas por la juez segundo de distrito en materia penal del Distrito Federal. La PFP intervino con fundamento en el artículo 4 de su propia ley.

"Fueron en total 2 mil 260 elementos pertenecientes a la Coordinación General de las Fuerzas Federales de Apoyo quienes ejecutaron el *operativo*. La

⁸⁵ Pérez Silva, Ciro. Órdenes de aprehensión, La Jornada, México, 7 de febrero 2000, Primera Plana.

estrategia consistió en cercar el área y sus accesos, para después pasar a la superficie delimitada y desalojada".

"La Coordinación General de las Fuerzas Federales de Apoyo tiene entre sus funciones garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden público, brindar apoyo en la prevención de agresiones a instalaciones federales y estratégicas, el manejo de la crisis, la protección de personas y propiedades públicas y operaciones de acción antiterrorista. Su característica es la especialidad, su alta disciplina y permanente entrenamiento".

Resultados del operativo

"El operativo duró cuatro horas, no se registraron incidentes mayores y se logró asegurar a 632 personas que fueron entregadas a 31 grupos del Ministerio Público Federal, que constataron la condición física y las pertenencias que portaban cada uno de ellos. Posteriormente, la PFP custodió su traslado a las oficinas de la Procuraduría General de la República, donde se les practicará un examen médico y rendirán su declaración correspondiente".

"En este momento, la PFP continúa recuperando de forma paulatina los demás planteles universitarios. Esta restitución se lleva a cabo en función a la carga de trabajo de los agentes del Ministerio Público".⁸⁶

- ¿Cómo fue la detención de los paristas?
- Tranquila, estaban sorprendidos por el número de efectivos y el despliegue.
- ¿Hubo necesidad de esposar a los líderes del movimiento?
- Para que no me critiquen de que se me escapan, mejor los esposamos.
- Usted habla de que restan por cumplimentar 300 órdenes de aprehensión, además de las más de 400 de las que habla la PGR, pero ya detuvo a más de 600, ¿cómo está eso?
- No sé a dónde quiere llegar- respondió el funcionario.
- A que me precise.

⁸⁶ Ibidem.

-Nosotros aseguramos a todos los que estaban en Ciudad Universitaria, el Ministerio Público determinará quiénes son responsables y quiénes no, hay gran cantidad de averiguaciones previas y un buen número de órdenes de aprehensión, dijo.

Explicó que tuvo conocimiento de las órdenes giradas por la juez el pasado viernes y que la PFP a su cargo se reunió a las 4 de la mañana del domingo para iniciar el *Operativo UNAM*. Dijo que se desplegaron en tres rutas para iniciar la recuperación de las instalaciones y que no hubo incidentes mayores. "Fue un *operativo* muy blanco, se hizo sobre una estrategia de desplazamiento simultáneo por tres rutas, para llegar al mismo tiempo a cuatro o cinco áreas de trabajo", precisó.

Robledo Madrid mencionó que "a la pasada" pudo ver diversas publicaciones del Ejército Popular Revolucionario (EPR), del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), pero que en su recorrido no encontraron armas, además de algunas bombas *molotov*, "sólo un vehículo de la organización Francisco Villa".

Dijo que se aseguraron las puertas de acceso a las diferentes escuelas y facultades para preservarlas hasta que puedan ser evaluadas por los agentes del Ministerio Público.

Por su parte el presidente Ernesto Zedillo asumió por entero la responsabilidad del ingreso de la Policía Federal Preventiva a las instalaciones de la UNAM, en poder de integrantes del Consejo General de Huelga desde hace casi 10 meses. Indicó que tras los sucesos ocurridos en la Preparatoria 3, constató, "con mucha tristeza", que los esfuerzos por lograr una solución únicamente entre los universitarios habían llegado a su límite, y que "resultaba indispensable complementarios con la aplicación de la ley".

En mensaje transmitido a todo el país por radio y televisión, el jefe del Ejecutivo fue puntual en el desglose de la participación que le incumbe en el desalojo de las sedes universitarias y en la consecuente aprehensión de 632 personas, entre estudiantes, maestros y algunos padres de familia.

El Texto íntegro del mensaje presidencial fue el siguiente: La Universidad Nacional Autónoma de México ha vivido una situación muy dolorosa no sólo para los universitarios, sino para todos los mexicanos. Durante casi 10 meses se despojó a la UNAM por la fuerza de gran parte de sus instalaciones, se le obligó a suspender sus actividades normales y se dañó su patrimonio.

Lo más triste es que miles de estudiantes sufrieron injustamente la interrupción de sus estudios. Yo, que recibí mi educación superior en una institución pública, y gracias a ello tuve mayores oportunidades de superación, entiendo muy bien el sentimiento de frustración y desesperanza de quienes han perdido clases y las muchas otras cosas valiosas que da la universidad.

Desde el principio, pensé que esta situación era muy injusta para una institución que tanto ha dado a México. A lo largo del siglo XX, la Universidad Nacional se ha ganado el cariño, el respeto y la admiración de todos los mexicanos.

La comunidad universidad universitaria ha estado a la vanguardia en la construcción del México moderno, en la edificación de nuestras instituciones y en el despliegue de nuestra cultura.

La comunidad universitaria, además, ha participado activa y generosamente en la construcción de nuestra democracia.

Con toda razón, los mexicanos llamamos con orgullo a la UNAM: "nuestra máxima casa de estudios".

A pesar de lo grave del atropello que sufrió la universidad, siempre consideré que el mejor camino para resolver el conflicto habría de ser el diálogo entre los propios universitarios, el ejercicio de la prudencia y la tolerancia, y también de las reglas de la convivencia democrática.

Ahora puedo decir rotundamente que no es verdad que a lo largo del conflicto el gobierno de la República haya tenido una actitud pasiva, ni mucho menos indiferente. Precisamente por considerar que la solución entre universitarios era la más deseable, juzgué que el gobierno federal debía esforzarse por acercar a las partes. Para ser efectivo tenía que ser discreto, nunca protagonista ni mucho menos intentar sacar ventajas políticas de esta lamentable situación. En otras palabras, si la apuesta era por el diálogo entre los universitarios, entonces correspondía al gobierno de la República ser útil, antes que hacerse notable.

Creo que a todos nos consta que las autoridades universitarias siempre tuvieron disposición para dialogar y llegar a acuerdos en el marco de la ley y en bien de la universidad. Atendieron las demandas presentadas, inclusive aquellas que nada tenían que ver con el origen del conflicto. Lamentablemente, una y otra vez las propuestas de solución se toparon con la intransigencia.

La cerrazón persistió incluso después de que alrededor de 180 mil universitarios participaron en un plebiscito democrático -el primero organizado por la UNAM en su historia-, en el que la inmensa mayoría se pronunció en favor de una propuesta del rector y de que se reabiera la universidad.

Cabe señalar que la propuesta del rector atendía claramente las demandas que durante varios meses sostuvieron los autores del despojo que sufrió la universidad. Estas personas, quizás ensoberbecidas erróneamente por la prudencia de las autoridades, no quisieron reconocer que su movimiento original

había triunfado; endurecieron aún más su intransigencia y persistieron en dañar a la universidad.

Queriéndolo o no, con su actitud, los paristas privatizaron temporalmente nuestra mayor universidad pública en función de sus muy particulares intereses. Por la fuerza convirtieron en su propiedad privada un bien público -la universidad- que sostenemos todos los mexicanos.

Peor aún, debido a esa actitud, se llegó al punto de grave riesgo de violencia entre los propios universitarios, como dolorosamente ocurrió el pasado primero de febrero en la Preparatoria 3, cuando un grupo de paristas agredió muy violentamente a empleados de la propia UNAM.

Esa noche, a mi regreso de una visita oficial al extranjero y al enterarme de lo ocurrido, constaté con mucha tristeza que los esfuerzos por lograr una solución únicamente entre los universitarios había llegado a su límite, y que resultaba indispensable complementarios con la aplicación de la ley. Poniendo por encima de cualquier otra consideración mi responsabilidad con la universidad y con México, instruí en consecuencia al procurador general de la República.

Como resultado de trámites legales impecables, un juzgado federal ordenó al Ministerio Público restituir a la UNAM la posesión de sus instalaciones y aprehender a los presuntos responsables del delito de despojo.

Con estricto apego a la ley, hoy ha sido cumplida la orden del juzgado. Para ello, di instrucciones precisas de que ningún elemento de la Policía Federal Preventiva que ingresase a las instalaciones de la UNAM portara armas de fuego y que, además, se instruyese a los policías de actuar con la máxima prudencia y evitando al máximo posible el uso de la fuerza. Pedí que se gestionara la participación de notarios públicos que certificaran la no portación de armas de

fuego, así como la presencia de observadores de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Afortunadamente, durante el cumplimiento de la orden judicial no han ocurrido hechos de violencia que lamentar. Tengo entera confianza en que la comunidad universitaria no sólo sabrá recuperar el tiempo que se ha perdido, sino que resurgirá con mayor vigor, con ideas, proyectos y obras que beneficien a los mexicanos.

Estoy seguro de que, desde ahora mismo, la Universidad Nacional emprenderá su transformación para seguir sirviendo a México. Estoy seguro de que los mexicanos seguiremos sintiéndonos profundamente orgullosos de la UNAM, y de que será siempre nuestra primera universidad pública y la primera casa de cultura del país.

El gobierno de la República siempre ha estado y estará en favor de la universidad pública. Esta es una conquista histórica de los mexicanos, y mi gobierno la seguirá defendiendo y promoviendo.

El gobierno Federal apoyará resueltamente a la Universidad Nacional, porque es su obligación, porque tiene inquebrantable fe en ella, y porque todos los mexicanos la queremos abierta y trabajando. Por eso quiero hacer un llamado a que todos, sin distinción de posiciones políticas ni de responsabilidades de gobierno, apoyemos leal y desinteresadamente a la UNAM.

Todos debemos poner por delante el interés de la UNAM, porque es el interés de México. Gracias por escucharme.⁸⁷

Si bien es cierto que asiste razón al Jefe del Ejecutivo en sus palabras, también lo es que si existió una relativa pasividad de los aparatos de inteligencia y

⁸⁷ La Jornada, México, 7 de Febrero de 2000, primera plana.

seguridad nacional para prevenir un conflicto de tal envergadura. Como es lógico concluir el principal afectado fue el pueblo mexicano, puesto que tanto la docencia, la investigación y la extensión cultural fueron frenados por la actitud de grupos ajenos a la UNAM, y con fines electorales que permitieron reforzar la posición del candidato del partido Acción Nacional ante el electorado.

Se puede afirmar que a partir de este momento, la Policía Federal Preventiva entró en un proceso de regresión, al perder a su fundador e ideólogo Wilfredo Robledo Madrid, refugiado en la Agencia de Seguridad del Estado de México, la PFP intervino en dos controversiales operativos durante 2006, el de San Salvador Atenco que tangencialmente puso nuevamente en el ojo del huracán al Almirante y el del centro de Oaxaca que marcó la despedida del poder de Vicente Fox.

4.3 Marco jurídico de la Seguridad Nacional

En lo que respecta a la seguridad nacional existe un amplio vacío no obstante que los diferentes órganos que la conforman han tratado de encontrar en el orden jurídico, las disposiciones que lo fundamenten, llegándose a la instancia de tipo administrativa, cuando la seguridad nacional rebasa con mucho este campo, de igual manera la ley en la materia publicada en 2005 se dedica a dar coherencia jurídica a estos esfuerzos incorporando algunas limitantes en materia de investigación e intervención telefónica, las cuales evidentemente no han prosperado.

Sergio Aguayo Quezada, profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, dice convencido: *"Mientras no se legisle sobre el manejo de los servicios de inteligencia, se corre el riesgo de caer en los*

errores del pasado cuando este tipo de organismos servían como instrumentos de coerción al servicio del Ejecutivo".⁸⁸

Ante la inminente transferencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) al gobierno de Felipe Calderón -que en general prevé en los mejores términos, salvo que no se quiera avanzar en la materia-, sostiene que es una oportunidad inmejorable para transparentar la acción de los cuerpos de inteligencia y que éstos sean vigilados.

Por ello, en principio, recomienda la creación de una nueva Ley de Seguridad Nacional.

Sin soslayar la historia negra de este tipo de organismos pero al mismo tiempo ponderando su importancia, afirma: los servicios de inteligencia, simple y sencillamente, son necesarios.

Aguayo Quezada sostiene que lamentablemente poco se sabe sobre los servicios de inteligencia mexicanos. Añade que esta ignorancia es absurda y hasta peligrosa, porque, lo que hagan o dejen de hacer esos organismos, tiene una enorme importancia para la vida nacional.

En este sentido, subraya que si se quiere establecer un sistema auténticamente democrático, las instituciones, leyes y cultura deben democratizarse, y eso incluye los servicios de inteligencia y seguridad.

Afirma que los servicios de inteligencia de un país están íntimamente relacionados con su aparato de seguridad, por lo que la existencia de ambos se justifica por la posibilidad latente de amenazas internas o externas.

⁸⁸ Cabildo, Miguel. Oportunidad para Reglamentar, Proceso, México, No. 1242, 20 de agosto de 2000, pp.

Dice que, en la práctica, los servicios de inteligencia tienen la misión de reunir información y procesarla, anticipar o explicar la magnitud, las características y el origen de las amenazas a la nación.

Por ello, sostiene que estos servicios son necesarios para defender la seguridad de la nación, aun a riesgo de que con el poder que adquieren se puedan transformar en una de las amenazas más peligrosas a esa misma seguridad.

Para el investigador, la información es, sin duda, poder. Por lo que advierte que su manejo sin restricciones puede dañar a la sociedad entera o algunos de sus miembros. Señala, incluso, que el riesgo aumenta cuando los servicios de inteligencia tienen funciones operativas.

Sin duda, el caso de la Dirección Federal de Seguridad (DFS) es el ejemplo más ilustrativo. Creada en 1947 por el presidente Miguel Alemán, la DFS reflejó, desde sus primeros años, el presidencialismo y autoritarismo del sistema político mexicano; su origen obedeció a una decisión del Ejecutivo, sin que para ello mediara consulta alguna al Congreso. En los hechos siempre fue un instrumento al servicio del Ejecutivo, dice el investigador.

Durante sus 38 años de existencia, nunca informó al Congreso ni fue supervisada por éste, mucho menos por la sociedad; sus actividades se centraron en aspectos operativos más que en el procesamiento de información; recurría con frecuencia al uso de la violencia. Era un instrumento de coerción para controlar a la población.

Característica de la DFS fue su lucha contrainsurgente desde mediados de los años sesenta hasta principios de los setenta. Para tales fines, gozó de una gran impunidad, facilitó su propia degradación y creó amenazas a la seguridad nacional.

Más tarde, contribuyó al establecimiento de cárteles internacionales de droga en Guadalajara y en México. "Cuando terminó la lucha contrainsurgente, la complicidad entre la DFS y los narcotraficantes no sólo no cesó, sino que alcanzó niveles sin precedente hasta llegar a la crisis de febrero de 1985, cuando un grupo de narcotraficantes secuestró, torturó y asesinó al agente de la DEA, Enrique Camarena Salazar", refiere.⁸⁹

Entrevistado en El Colegio de México, Aguayo Quezada señala que siempre ha creído que los servicios de inteligencia tienen que ser profesionales y altamente eficaces, pero bajo la supervisión de la sociedad, a través del Congreso.

En este marco, afirma que el compromiso del próximo gobierno será impulsar las reformas necesarias para que el Cisen sea una institución que sirva al Estado Mexicano y no a intereses particulares, como ocurrió con la DFS.

Sergio Aguayo durante los últimos 18 años de su vida se ha dedicado a estudiar la seguridad nacional, y dice con pesar que aunque el tema es importante, estratégico y fundamental, es extraordinariamente muy poco entendido.

No obstante, actualmente trabaja en la elaboración de un estudio sobre la historia de los servicios de inteligencia durante el siglo XX, a partir de 1917, cuando triunfa la Revolución Mexicana, y Venustiano Carranza funda dentro de la Secretaría de Gobernación algo que se llamó La Sección Primera.

A grandes rasgos, recuerda que la actividad de los servicios de inteligencia ha sido una historia ininterrumpida, desde 1917 hasta el presente: Es una institución que ha cambiado. Primero fue Sección Primera; luego Departamento Confidencial; después Oficina de Información Política; más tarde Dirección Federal

⁸⁹ Ibidem.

de Seguridad (DFS); fugazmente Dirección de investigación y Seguridad Nacional (Disen) y ahora como Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen).

Dice que se trata de una historia de 84 años; una historia secreta, turbia y oscura, de la cual sólo hay documentos dispersos. Cuenta que él ha podido rescatar parte importante de esos expedientes cuando se abrió el Fondo de Gobernación en el Archivo General de la Nación.

Considera que 1999 fue un momento fundamental en los servicios de inteligencia, porque la Dirección de Protección sale del Cisen y se va a la Federal Preventiva.

Entonces, subraya, "por primera vez en la historia de esta institución, el Cisen deja de ser operativo y se hace exclusivamente inteligencia. Por lo que sólo faltaría arribar al momento político y legislar".⁹⁰

Explica Aguayo que cree en la libertad de información, regulada, reglamentada, es decir que durante un período los documentos del Estado deban mantenerse en forma confidencial. Pero después de ese período tienen que abrirse a la investigación, al estudio, a la historia. Pero hay que legislar.

Para el Estado mexicano es fundamental tener buenos servicios de inteligencia. Vamos, necesitamos saber, tener buenos servicios de inteligencia sobre narcotráfico y muchos otros aspectos. Lo necesitamos. El país la necesita. No Vicente Fox. Por eso soy muy cuidadoso y aquí insisto: necesitamos una Ley de Seguridad Nacional que nos dé garantías de que lo que pase en el Cisen o en la Federal Preventiva o en otras instancias del aparato de seguridad, esté al servicio del Estado.

⁹⁰ Ibidem.

Cuando se le cuestiona sobre la posibilidad de que se haga cargo del Cisen responde que quien entre a dirigir ese servicio de inteligencia, el Cisen, tendrá que hacer voto de anonimato, para empezar. Y debe estar dispuesto a guardar silencio, y debe estar dispuesto a producir informes que van a leer tres personas o cuatro, a lo más.

"Hay algo que se llama Informe Ejecutivo de Área. Se entrega cada noche o cada madrugada al presidente de la República, al secretario de Gobernación. Supongo que con el nuevo gobierno se incluirá a la Secretaría de Justicia que quieren hacer y tal vez a la Procuraduría. Son tres lectores o cuatro. Esas son las reglas del juego.

Vamos, es un trabajo que requiere de una personalidad muy diferente, muy institucional, y una pasión por el anonimato. El trabajo de inteligencia es un mundo aparte, y yo no formo parte de ese mundo. A estas alturas de mi vida no me interesa entrar a la orden monástica que está en ese mundo. Gutiérrez Barrios jamás ha hablado, Nazar Haro tampoco. No hablan y así debe ser."⁹¹

Manifiesta que lo único que le recomendaría a Vicente Fox es buscar a toda costa formar un equipo de inteligencia que realmente sirva al Estado. *"Los partidos, el Congreso y la sociedad deben tener presente que los mejores servicios de inteligencia son los que están muy bien vigilados."⁹²*

De acuerdo con el documento denominado: "Marco Jurídico de la Seguridad Nacional", elaborado por el Cisen, ésta Institución cuenta con normas jurídicas fundamentales, disposiciones que contienen los principios sustantivos con base en los cuales establece y opera su sistema de investigación e información para la seguridad del país.

⁹¹ Ibidem.

⁹² Ibidem.

El marco de referencia encuentra su punto de origen en la Constitución General de la República, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y, de manera más específica y operativa, en la normatividad interna que rige la actuación de cada una de sus unidades administrativas.

A).- Constitución General de la República.- En el artículo 89 Constitucional se establecen las facultades y obligaciones del Presidente de la República: De dicho numeral destacan las contenidas en sus fracciones I, VI, VII Y VIII, ya que le facultan para promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso; disponer del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior; disponer de la Guardia Nacional para los mismos efectos; y declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso.

Precisamente, con apoyo en lo dispuesto en la fracción I y lo previsto en el artículo 90 constitucional, el Ejecutivo Federal provee lo necesario para la adecuada operación de la Administración Pública Federal. Apunta este último artículo que tal Administración se integrará como lo disponga la Ley Orgánica (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) que para tales efectos expida el Congreso.

B).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En efecto, este ordenamiento establece las bases organizativas de la Administración Pública, dividiéndola en centralizada y paraestatal; clasificación que atiende a la naturaleza de las funciones de las dependencias y entidades que la integran, así como al grado de autonomía en la conducción de las mismas.

De conformidad con la anterior subdivisión, la Secretaría de Gobernación está enmarcada dentro de la Administración Pública centralizada como dependencia que auxilia al Ejecutivo Federal en el estudio, planeación y despacho de negocios del orden administrativo.

En el mismo sentido y en relación al objetivo permanente de la seguridad nacional, según el artículo 26, la Secretaría posee atribuciones tales como: vigilar el cumplimiento de preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo tocante a las garantías individuales (frac. IV); aplicar el artículo 33 constitucional (frac. VI); conducir las relaciones del Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales (frac. VII); administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal (frac. XV).

Asimismo, fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales (frac. XVI); ejercitar el derecho de expropiación (frac. XIX); reivindicar la propiedad de la nación (frac. XXIII); reglamentar y autorizar la portación de armas a empleados federales (frac. XXIV); conducir la política de población (frac. XXV); organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia (frac. XXVI).

A raíz de la variedad y cantidad de asuntos de vital importancia para la nación, el artículo 17 de la Ley de la materia faculta á las Secretarías de Estado para contar con órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados y con facultades específicas, que les auxilien en el despacho de los asuntos de su competencia.

Finalmente, su artículo 8 aclara que en el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas y que será expedido por el Presidente de la República.

C). Reglamento Interior de la Secretaría De Gobernación. Con fecha 13 de febrero de 1989, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría en el Diario Oficial de la Federación, señalándosele dentro de su ámbito de competencia la coordinación de las acciones en materia de seguridad nacional y de protección civil, entre otras.

De esta manera y con apoyo en lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se consigna en el artículo 27 de su Reglamento Interior que puede contar con órganos administrativos desconcentrados para una más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, apareciendo enlistado el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, entre otros, en su artículo 28.

A la fecha existe un vacío jurídico en este punto con respecto al CISEN toda vez que, según el primer numeral citado, sus facultades para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, se otorgarán a través de "... las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación".

Tal instrumento que equivaldría a un reglamento interno del Centro aún no ha sido publicado, provocando con ello una aparente duplicidad de funciones, confusión entre los servidores públicos y la falta de convergencia de objetivos de sus unidades administrativas.

Como corolario de lo anterior, también se observa en la parte final de su artículo 28 que el Centro, entre otros órganos desconcentrados, "... tendrán la organización y las atribuciones que establezcan los ordenamientos legales y reglamentarios por los que fueron creados". No obstante, el instrumento legal que le da vida al Centro le confiere atribuciones pero no le da organización.

Ello repercute también en perjuicio de su Titular ya que, según lo previsto en su artículo 30, establece las atribuciones conferidas a la Institución pero no se ocupa de señalar las que le corresponden como Director General. Esto implica otro vacío jurídico.

En atención deberá proponer políticas, manuales, instructivos y aquellos instrumentos legales que le permitan salvar estas lagunas y eficientar su labor

institucional. Para ello, según el artículo 40 transitorio del Reglamento, el Secretario de Gobernación está facultado para resolver estas y otras cuestiones.

A efecto de subsanar en lo posible las lagunas jurídicas anotadas en el punto anterior y mejorar los grados de eficacia y eficiencia de todas las unidades administrativas, se han conjuntado esfuerzos para elaborar, enriquecer y aplicar correctamente la normatividad interna que requiere el Centro.

Para ello, existe actualmente normatividad vigente o en proyecto que ha sido elaborada con alcance general, otra que comprende únicamente al área foránea y otra que abarca solo al área central, es decir, aquella que está diseñada para las necesidades específicas de las unidades administrativas de la Institución.,

a).- Como normatividad diseñada con carácter general se señala la siguiente:

NORMAS BÁSICAS.- Documento que contiene dos apartados, dedicado el primero de ellos a establecer la estructura orgánica de la Institución y señalar las atribuciones específicas de los funcionarios y de las unidades administrativas que la componen. El segundo, pretende establecer las normas mínimas sobre las cuales se conducirá la relación laboral entre el Centro y sus servidores públicos.

Actualmente se mantiene como proyecto y está corrigiéndose y retroalimentándose con las opiniones y comentarios de las áreas.

CIRCULAR N° 001.- Suscrita por el Secretario General y dirigida a directores, coordinadores y delegados estatales a efecto de que todo asunto de carácter jurídico que concierna al Centro, independientemente de la materia, se solicite la intervención del área Jurídica que instruirá el procedimiento a seguir.

CIRCULAR NO 004.- Suscrita por el Secretario general y dirigida a los mismos funcionarios, para hacerles llegar para su observancia el documento denominado "Normatividad sobre Siniestros o Daños ocasionados a Bienes Muebles, propiedad o bajo resguardo del CISEN".

Este documento de 7 fojas útiles se divide en tres apartados que son: disposiciones generales, vehículos y equipo en general, y pretende normar los aspectos básicos y pasos a seguir en caso de daño o siniestro.

CIRCULAR NO 005.- Suscrita por el Secretario General y dirigida a Directores, Coordinadores y Delegados Estatales para que antes de solicitar la baja de cualquier servidor público, comuniquen los antecedentes al área jurídica para que emita su opinión e instruya sobre el procedimiento a observar.

INSTRUCTIVO OPERACIONAL PARA EL DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS.- Este documento pretende incorporar y conjuntar las políticas, acciones y estrategias que se han dictado recientemente, a efecto de fortalecer el programa de desarrollo de recursos humanos de la Institución.

Comprende 11 apartados que detallan las fases de ingreso, reclutamiento, selección, capacitación, promoción y demás etapas de dicho desarrollo. Actualmente, el documento se encuentra en etapa de proyecto por parte de la Dirección del Centro de Desarrollo de Recursos Humanos conteniendo las observaciones y estructura recomendadas por el área Jurídica, restando únicamente su institucionalización como normatividad.

b).- La normatividad elaborada de manera específica para el área foránea consiste en: DE LOS PROCEDIMIENTO PARA LA AUTORIZACIÓN DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE LOS INMUEBLES QUE OCUPAN LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL CENTRO.- Por acuerdo del

Director General se precisó a los Delegados Estatales, el procedimiento que deben observar en la elaboración de contratos y normas respecto a incrementos.

INSTRUCTIVO DE OPERACIÓN PARA LAS DELEGACIONES ESTATALES.- Documento vigente que ya se encuentra aplicando en las delegaciones estatales del Centro y cuyos objetivos primordiales radicarón en establecer un procedimiento sencillo que les permitiera resolver aspectos administrativos relativos al funcionamiento de la oficina, a la seguridad de la información que manejan y a las responsabilidades en que puede incurrirse, así como las sanciones que resultarían aplicables.

c).- La normatividad diseñada para el área central es la siguiente:

CIRCULAR No 003.- Suscrita por el Secretario General y dirigida a los directores de área, para hacer de su conocimiento los únicos funcionarios facultados para autorizar el ingreso de visitantes y, en general, de personal ajeno al Centro.

Lo anterior, resultó como una medida urgente para alcanzar una mayor seguridad en la información, documentación, empleados, bienes e instalaciones de la Institución.

CIERRE PERMANENTE DE PUERTAS.- Como complemento de lo anterior y por instrucciones precisas del Director General, el área administrativa instrumentó el cierre permanente de puertas de acceso principal a las áreas. Asimismo, se propusieron medidas disciplinarias que pudieran aplicarse a los infractores de la disposición superior.

PROCEDIMIENTO PARA LA OBTENCIÓN DEL TARJETÓN DE ACCESO A LOS ESTACIONAMIENTOS.- Documento diseñado y dado a conocer por el área administrativa con la participación de la Coordinación de Asuntos Jurídicos, a

efecto de precisar el procedimiento que debe seguirse para tener derecho a acceder con vehículos de motor al interior de la Institución.

CIRCULAR DAS/01 5/94.- Da a conocer el procedimiento denominado "Control Visual de Tránsito de Personal"; normatividad que tiene como propósito principal identificar con facilidad a los empleados, funcionarios y visitantes del Centro, y controlarlos mediante niveles de acceso y ubicación.

PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN GRÁFICA.- El área técnica instrumentó un procedimiento que sirve de auxilio, específicamente, para la solicitud de servicios de revelado, impresión y ampliación fotográfica, así como de reproducción, postproducción y edición de videgrabaciones.

Por último, deben resaltarse los esfuerzos que de manera conjunta e individual están realizando cada una de las áreas de la Institución para integrar el Programa Rector de Trabajo, la Agenda de Riesgos, el Esquema Programático, Manual de Organización General y demás instrumentos que en esencia constituyen su marco jurídico operativo.

Específicamente no existe en la Carta Magna una disposición que fundamente la existencia de algún organismo dedicado a la inteligencia y seguridad nacionales, sin embargo después de la publicación de la Ley en la materia, actualmente se están estudiando en la LX legislatura (2006-2012), diversos proyectos que conjuntan estas y otras disposiciones para publicar el Reglamento de la Ley, el Reglamento del CISEN, así como su estatuto laboral.

Un dato relevante al respecto que deberá discutirse puntualmente se centra en los exámenes de selección del personal, de manera particular el controversial polígrafo, el cual para aplicarse se realiza mediante una carta de aprobación. De igual manera la protección laboral del personal debe establecerse ya que actualmente son empleados de confianza.

4.4. Ley de Seguridad Nacional.

A continuación se reproduce de manera íntegra la ley de Seguridad Nacional promulgada en 2004, reformada en 2005 y en la que se puede apreciar como se recopila parte de las atribuciones y funciones citadas con antelación, incorporando en su compendio técnica jurídica y algunas disposiciones reglamentarias sobre intervenciones telefónicas, al respecto se comenta de manera crítica apartado por apartado, los comentarios son del autor de la presente tesis.

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

**Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de
2005**

TEXTO VIGENTE

Última reforma publicada DOF 26-12-2005

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

**SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL; Y SE REFORMA EL
ARTÍCULO 50 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN**

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley de Seguridad Nacional, en los siguientes términos:

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto 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; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

Artículo 2.- Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

Desafortunadamente el Consejo que integra esta ley no es más que la reedición del Gabinete Especializado de Seguridad Nacional utilizado durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari (1988-1994) del cual ya se hizo referencia. Si bien como se verá más adelante integra a una representación del Congreso, no es un órgano del Estado sino una coordinación de competencias y atribuciones de diversas dependencias de la administración Pública Federal que se coordinan entre si.

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

El numeral III pareciera contravenir doctrinalmente el precepto constitucional referente a que la soberanía radica esencial y naturalmente en el pueblo y éste tienen en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39 constitucional) ya que las instituciones democráticas no únicamente pueden fortalecerse, sino que, sobre este precepto se puede concluir que las mismas se pueden alterar o modificar para corresponder a otra forma de gobierno si así fuera la decisión soberana.

La complicación en la aplicación práctica de este artículo consiste en que no existen mecanismos de participación directa de la población en iniciativas legislativas, control constitucional o de propuesta de cambio en la forma del gobierno constituido.

De igual manera el numeral VI contraviene el espíritu del Constituyente del 17 en el sentido de subordinar el desarrollo económico a la soberanía democrática y no al revés como parece sugerir este apartado, el cual interpretado a la ligera podría suponer que para defender el desarrollo económico se puede subordinar el régimen democrático ya que la redacción hace parecer a este accesorio del desarrollo económico.

Artículo 4.- La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Esta desafortunada enumeración mezcla de manera indiscriminada obligaciones sociales, derechos fundamentales de la población frente a las instituciones de gobierno y principios de ética interna o de las instituciones de la materia para con el titular del Ejecutivo.

Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;

- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Sobre este artículo podemos advertir la sesgada concepción internacional que mantiene su redacción y como se advertía en capítulos anteriores, se observa la profunda confusión sobre lo que implica la Seguridad Nacional y lo que es la Seguridad Pública, el numeral III reconoce de facto la incapacidad del Ejecutivo, así como del sistema judicial para impedir que la delincuencia organizada se convierta en un problema de Seguridad Nacional.

Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.
- II. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.
- III. Red: Red Nacional de Investigación.
- IV. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y
- V. Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

Artículo 7.- En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

Aquí debería incluirse la información técnica, testimonial o presuncional obtenida por las instancia de inteligencia del Estado, así como las proyecciones, análisis y valoraciones que proponga el Consejo de Seguridad Nacional.

Artículo 8.- A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

- I. Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- III. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- IV. En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
- V. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y
- VI. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.

Este artículo confirma la confusión sobre la materia de seguridad nacional y seguridad pública, así como la nula concepción de la materia como de interés general del Estado y no solo como coordinación de instancias gubernamentales. Esta materia exigiría por lo menos la expedición de reglamentos específicos y cuando menos un código para la protección de

los gobernados, si bien vinculatorio con el civil y el penal, específico y con atribuciones claras para las Comisiones de Derechos Humanos.⁹³

La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

**TÍTULO SEGUNDO
DE LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL
CAPÍTULO I
DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL**

Artículo 9.- Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen.

Las actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

Este control presupuestal lo debería ejercer el congreso a través de la Comisión Bicameral, para su obtención las dependencias tendrían que justificarlo puntualmente ante la Comisión, la cual se encargaría de clasificar los rubros confidenciales y presentar la propuesta general de presupuesto ante el Congreso. De igual manera la Comisión remitiría al IFAI la información necesaria para que una vez cumplido el tiempo de la clasificación se convierta en información pública que pueda ser consultada.

Artículo 10.- El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

Artículo 11.- Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deben reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;
- III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;
- IV. Ser de reconocida probidad.
- V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.

⁹³ La reforma de las Comisiones de Derechos Humanos como organismos de Estado encargados de la defensoría ciudadana podría ser motivo de otra tesis.

Aquí debe incluirse una cláusula sobre adicciones y sobre el servicio religioso que inhabilita a cualquier aspirante al puesto.

Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República, y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

Como se puede ratificar en realidad es la operación de dependencias que en los hechos constituye un gabinete, pero carece totalmente de la visión de Estado. El Secretario Ejecutivo del Consejo debería ser nombrado por el Congreso y ratificado por la Suprema Corte de Justicia a propuesta del Presidente de la República quien sería un miembro más del Consejo y tendría funciones ejecutivas a través de la Secretaría Técnica que podría recaer en la oficina de inteligencia, en este caso el CISEN.

La información confidencial que se maneje en Consejo debe utilizarse para la toma de decisiones ejecutivas, las cuales deben planearse en grupos de coordinación interinstitucional quienes las aplicarán de acuerdo a las atribuciones y competencias que se les otorga por ministerio de ley, con ello se evitará que los errores conceptuales y doctrinales entre seguridad pública y seguridad nacional no confronte el quehacer de las corporaciones.

Artículo 13.- El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

El numeral VIII repite la problemática derivada de la confusión que ya se ha comentado, si bien la seguridad pública debe considerarse en la elaboración de análisis y escenarios desde el punto de vista contextual, ésta no debe ser materia de deliberación del Consejo a menos que rebase los

cauces institucionales, su evolución la conecte con la acción de la delincuencia organizada o ponga en riesgo la integralidad del Estado.

Sobre la coadyuvancia, auxilio o colaboración en materia de procuración de justicia correspondería al Poder Judicial solicitar a la Comisión bicameral, información o investigaciones especializadas que por su naturaleza puedan ayudar a sus funciones constitucionales, esta información debe ser desclasificada por el CISEN y calificada por el Ministerio Público Federal.⁹⁴

Artículo 14.- El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.

Debería añadirse que estas deberán ser revisadas y sancionadas por el Poder Judicial de la Federación para que en instancias ejecutivas y de operaciones las apliquen de inmediato de acuerdo con sus funciones y competencias.

Artículo 15.- El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;
- II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo;
- III. Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;
- IV. Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;
- V. Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos;
- VI. Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo;
- VII. Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;
- VIII. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo;

⁹⁴ Sobre este tema se podían hacer investigaciones sobre una reforma estructural del Estado que creara la Fiscalía del Estado, dotara de autonomía al Ministerio Público y crear la Defensoría del Estado que aglutinara a las Comisiones de Derechos Humanos dando a la figura del juicio de amparo su verdadera dimensión de juicio de constitucionalidad.

- IX. Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas;
- X. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo;
- XI. Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país;
- XII. Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo, y
- XIII. Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.

Artículo 16.- El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.

Artículo 17.- Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

Previa autorización del Presidente del Consejo, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

En este rubro se deberá emitir una reglamentación para la clasificación y resguardo de documentos confidenciales y reservados a la totalidad de los cuales la población debe tener acceso conforme a los términos y formas de desclasificación que establezca el propio reglamento considerando para ello la ley de Transparencia y las disposiciones emitidas al respecto por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

CAPÍTULO II DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 18.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

El CISEN debería estar bajo la autoridad del Consejero de Estado, a efecto de mantener la operatividad de este y evitar que la información confidencial y de fuentes de inteligencia se utilice para fines políticos o para obtener ventaja del Gobierno Federal frente a los otros poderes de la Unión o de los Estados.

Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:

- I.** Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II.** Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;
- III.** Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;
- IV.** Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;
- V.** Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VI.** Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;
- VII.** Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;
- VIII.** Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;

- IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;
- X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y
- XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

Sobre este particular en el numeral VII sería pertinente añadir el participar activamente en la elaboración de agendas de seguridad hemisférica, así como integrarse de manera activa e independiente en la comunidad de inteligencia internacional.

CAPÍTULO III ESTATUTO DEL PERSONAL DEL CENTRO

Artículo 20.- Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del Centro, se regirán por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República. En éste se garantizarán los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad por parte del personal del Centro.

Artículo 21.- Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

Artículo 22.- Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

El estatuto deberá desarrollar las bases de un servicio profesional de carrera que convierta el trabajo en el Centro como una opción de vida y desarrollo profesional que en la medida de lo posible impida la fuga de información derivada de la rotación de personal. De igual manera los sistemas de control de confianza deberán respetar la constitucionalidad y los derechos humanos.

Para garantizar arraigo e institucionalidad de los trabajadores del Centro, debido a la particular naturaleza de sus actividades, éstos deben contar con mecanismos legales para defender su trabajo de decisiones discrecionales de sus mandos superiores, empezando por definirlos como trabajadores al servicio del Estado.

CAPÍTULO IV DE LA COORDINACIÓN PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 23.- En la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participen.

Artículo 24.- Cuando un hecho concreto que atente en contra de la Seguridad Nacional y constituya a su vez presuntamente un delito, las instancias del Consejo que conozcan del asunto decidirán sobre la oportunidad de la presentación de la denuncia, sin perjuicio de seguir ejerciendo las facultades que tengan en la esfera de su competencia, para prevenir y evitar amenazas, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

Una vez superado el supuesto que haya puesto en peligro la Seguridad Nacional, la Comisión Bicamaral deberá comparecer ante el congreso en pleno y elaborar un reporte pormenorizado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 25.- En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes.

En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.

Artículo 26.- Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional las instancias los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite.

Artículo 27.- Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.

Artículo 28.- Los integrantes del Consejo, podrán solicitar a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos, la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta Ley.

La operación de esta Red deberá ser responsabilidad del CISEN y operarse en diversos ámbitos y niveles a través de sus delegaciones en todo el país. Se debe reglamentar la manera en que esta red puede ser utilizada desde el nivel municipal hasta el federal y sus usos y consultas deberán ser reportados de manera bimestral al seno del Consejo.

TÍTULO TERCERO DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO I DE LA INFORMACIÓN Y LA INTELIGENCIA

Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Artículo 30.- La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

Artículo 31.- Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

Artículo 32.- Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

Las medidas de Inteligencia y contrainteligencia deberán ser reportadas en su oportunidad por la Comisión Bicameral al Congreso y elaborarse una minuta que conozca la suprema Corte de Justicia, considerando los criterios de confidencialidad y clasificación de información elaborada por el CISEN.

CAPÍTULO II DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES

SECCIÓN I DE LA SOLICITUD

Artículo 33.- En los casos de amenaza inminente a los que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el Gobierno Mexicano podrá hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.

Artículo 34.- De conformidad con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro deberá solicitar en los términos y supuestos previstos por la presente Ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional.

Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.

Artículo 35.- La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

Artículo 36.- Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Al respecto de estas disposiciones debe tomarse en cuenta una reglamentación procesal puntual que no obstaculice o dificulte las tareas de inteligencia para la contención de amenazas, la oportunidad de la acción no debe sacrificarse en aras de la formalidad, sin embargo es menester que el Poder Judicial de la Federación mantenga el control de estas acciones y se

tengan instancias jurisdiccionales que posibiliten la defensa de garantías individuales.

Resulta absurdo por decir lo menos utilizar el aparato de inteligencia limitando su acción a los circunscrito por el código de procedimientos penales, ya que como se ha mencionado a lo largo de esta tesis, esto demuestra la incapacidad del sistema penal para investigar y combatir delitos del orden común que no son materia de Seguridad Nacional ni ameritan la utilización del aparato de inteligencia del Estado.

Resulta pertinente desarrollar Direcciones de asuntos internos que permitan fiscalizar desde adentro la acción de las dependencias policiacas, de investigación y de Seguridad Nacional.

SECCIÓN II DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 37.- El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez. No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del Director General del Centro.

Artículo 38.- La solicitud a que se refiere el artículo 34 debe contener:

- I. Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 5 de esta Ley.

Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;

- II. Las consideraciones que motivaran la solicitud, y
- III. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

Artículo 39.- Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud,

una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

En caso de negarla, el juez señalará los motivos de su negativa y los requisitos que deben cubrirse para la procedencia de ésta.

La intervención puede aplicarse a comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas.

Artículo 40.- El juez, al emitir la resolución que autorice la medida solicitada, en todo caso deberá precisar:

- I. Los datos de identificación del expediente en que se actúa;
- II. El tipo de actividad que autoriza;
- III. El lapso durante el cual se autoriza la medida;
- IV. En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención, y
- V. Cualquier apreciación que el juez considere necesaria.

Artículo 41.- El control y la ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro.

El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede.

Artículo 42.- Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que designe el Consejo y los jueces federales competentes.

SECCIÓN III DE LA VIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN

Artículo 43.- Las intervenciones se autorizarán por un lapso no mayor de ciento ochenta días naturales. Como casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar prórroga a dicho plazo; hasta por un periodo igual al de la autorización original.

Artículo 44.- La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo, y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para

investigar una amenaza a la Seguridad Nacional. En la descripción de los hechos que motiven la prórroga se aplicará lo dispuesto en la fracción I del artículo 38 de esta Ley.

SECCIÓN IV DE LAS OBLIGACIONES

Artículo 45.- El personal del juzgado referido en el artículo 37 está obligado a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento.

Artículo 46.- Las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades materia del presente Título.

Artículo 47.- Toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Consejo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.

En este punto se debería remitir a sanciones de lo contrario no hay perfeccionamiento de la norma jurídica.

Artículo 48.- La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

Nuevamente se abstiene de legislar sobre sanciones y puntualizar que además de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos se pueden aplicar leyes penales, que por la naturaleza de la falta amerita, ya que no es un daño menor el supuesto de este artículo.

SECCIÓN V DE LOS CASOS DE URGENCIA

Artículo 49.- En casos de excepción, cuando el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo comprometa el éxito de una investigación y existan indicios de que pueda consumarse una amenaza a la Seguridad Nacional, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera.

Al igual que en el procedimiento esta sección exigiría cuando menos desarrollar la manera en que a posteriori el Centro deberá pormenorizar la urgencia, la manera en que actuó repercusiones y resultados de sus operaciones a fin de que el poder judicial mantenga el control constitucional y procedimental.

CAPÍTULO III DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 50.- Cada instancia representada en el Consejo es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

Artículo 51.- Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Artículo 52.- La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro, se realizará invariablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental.

Artículo 53.- Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

Aquí una promesa no basta, se debe establecer una cláusula penal que reglamente el rubro.

Artículo 54.- La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente Ley, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

Ese es su deber, pero en el supuesto de que suceda ¿cómo debe reaccionar la autoridad en tu tema tan delicado?

Artículo 55.- Corresponde al Centro definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de los sistemas de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

TÍTULO CUARTO DEL CONTROL LEGISLATIVO CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;
- VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y
- IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

Artículo 58.- En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo deberá rendir a la Comisión Bicameral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

La Comisión Bicameral podrá citar al Secretario Técnico para que explique el contenido del informe.

Artículo 59.- Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada.

Artículo 60.- La Comisión Bicameral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.

TÍTULO QUINTO DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 61.- Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán, con base en los principios previstos en el artículo 3o., el desempeño de sus funciones, preservando los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

Artículo 62.- Fuera de los casos y condiciones previstos por esta Ley, ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores públicos adscritos al Centro.

Artículo 63.- Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

Artículo 64.- En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

TÍTULO SEXTO
DE LA COOPERACIÓN DE LAS INSTANCIAS LOCALES Y MUNICIPALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 65.- La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:

- I. Aportar cualquier información del orden local a la Red;
- II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley, y
- IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.

Artículo 66.- Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Artículo 67.- En la regulación y el ejercicio de las atribuciones que conforme al presente Título les correspondan a las entidades federativas, se observará puntualmente lo previsto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Estatuto Laboral del Centro, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el cual deberá ser publicado en el **Diario Oficial de la Federación** para surtir plenos efectos.

ARTÍCULO TERCERO.- El Consejo deberá quedar instalado y celebrar su primera reunión, durante los quince días siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO CUARTO.- El Ejecutivo Federal expedirá y publicará el Reglamento de esta Ley, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento.

ARTÍCULO QUINTO.- El Ejecutivo Federal establecerá las medidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTÍCULO SEXTO.- La autonomía de gasto que el artículo 18 de la presente Ley establece para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el ejercicio de su presupuesto, se definirá en el Reglamento de esta Ley, en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Poder Judicial de la Federación determinará los juzgados a que se refiere el segundo párrafo del artículo 35, dentro de los 45 días siguientes a entrada en vigor de la presente Ley.

ARTÍCULO SEGUNDO.-

ARTÍCULO TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2004.- Dip. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En términos generales, en materia de codificación y tomando en cuenta que aún están a discusión del legislativo el reglamento en la materia, así como el estatuto laboral del CISEN, se puede afirmar, siguiendo la línea de Acosta Romero, que la especialización y dispersión que se verifica en esta legislación para las funciones y cometidos de las Dependencias que participan, hace casi imposible unificarlas en un solo cuerpo legal.

4.5. Hacia un Comité de Seguridad Nacional Independiente y Autónomo.

Resulta imposible describir por razones de seguridad el conjunto de acciones o actividades que debe realizar una persona dedicada a asuntos de seguridad nacional, lo mismo que sus sacrificios, en Estados Unidos se les llama Night Warriors: Guerreros Nocturnos, cuando la generalidad de los ciudadanos

descansa los sistemas de seguridad nacional operan, trabajan en búsqueda del interés social y como en las películas que nada envidian a la realidad sobre el agente 007 británico, deben estar cien por ciento protegidos, con licencia para actuar.

Actualmente, la asistencia que proporcionan a la seguridad nacional las diversas agencias extranjeras, tienen a la seguridad nacional sometida a sus particulares intereses, se hace necesario cortar tajantemente con los asesores externos, tanto del Cisen como de las Fuerzas Armada de Aire, Mar y Tierra. Baste decir que en el mundo los agentes especiales mexicanos son reconocidos como la máxima expresión del perfeccionamiento intelectual y físico.

Lamentablemente, incluyendo la nueva administración, los últimos gobernantes por sus nexos con las universidades adiestradoras y reclutadoras de la CIA, son el principal riesgo para la seguridad nacional, no es posible pensar que gentes adiestradas en el extranjero o cuando menos en los países limítrofes accedan al poder impunemente.

Adicionalmente, existen dos problemas fundamentales que obstruyen la coordinación interinstitucional: 1.- El proceso de transición de régimen de partido hegemónico a sistema democráticos de partidos y 2.- Las deficiencias en materia de inteligencia policiaca.

El primer punto se deriva de la dificultad para estructurar el aparato de gobierno del antiguo régimen a las demandas de gobernabilidad democrática que requiere la alternancia, así como a la necesaria e insuficiente reflexión sobre la estructura funcional de las policías, el papel del ejército y las demandas sociales.

Los artículos 14 y 16 Constitucionales establecen los requerimientos del proceso penal, estableciendo la flagrancia, así como las atribuciones del Ministerio Público en materia de investigación, sentando las bases para el combate contra la

delincuencia organizada y para la acción de los organismos de inteligencia en materia de investigación e intervenciones Telefónicas.

A partir de estos artículos los subsecuentes hasta el 23 inclusive, desarrollan lo correspondiente al proceso penal, así como a la función judicial ya que debe recordarse que una de las críticas de Juárez a la Constitución de 1857, estribó en el poder y la influencia acumulada por jueces y magistrados en el ejercicio de sus atribuciones, motivo por el cual la Constitución vigente encomendó el Ministerio Público al Ejecutivo.

El artículo 21 A establece las funciones de la policía y aunque no especifica, se puede inferir que se refiere a las policías preventivas, sin embargo el texto no excluye a las policías ministeriales o judiciales, las cuales tampoco son establecidas por el texto constitucional y sus atribuciones se consideran como ejecutivas de las diligencias del Ministerio Público, por lo cual se les llamó judiciales.

En cualquier caso, entendiendo la Seguridad Pública desde un punto de vista conceptual e integral y no solo administrativo, las políticas públicas sobre esta materia deben incluir a todas las dependencias del ramo: es de decir Secretarías de Seguridad Pública y Procuradurías de Justicia con sus respectivos cuerpos policiacos, para lo cual en la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública en su ámbito operativo debe contar con todas las corporaciones policiacas, sus mandos judiciales o ministeriales e instancias políticas.

En este sentido, aun cuando no se establece en legislación alguna la forma en que se coordinará y establecerá el Sistema Nacional de Seguridad Pública, resulta lógico que, a partir de la estructura política del país, se integren círculos concéntricos que posibiliten el máximo despliegue funcional y operativo de las policías.

Sin embargo, justamente debido a la pluralidad política, sus filias y fobias, alianzas y desencuentros, así como el paupérrimo desarrollo que han tenido los municipios en materia de seguridad pública y la incapacidad para definir agendas de riesgos en los ámbitos estatal, regional y nacional; la función de las policías está desarticulada facilitando la acción adversa de la delincuencia en detrimento de la población.

En cuanto al segundo aspecto, este se encuentra estrechamente vinculado al primero ya que la inteligencia parte de la cantidad y calidad de información con que se cuenta para la toma de decisiones. Así, al no existir coordinación interinstitucional ni mecanismos eficaces y eficientes para la obtención y cruce de información, los diagnósticos serán deficientes y se reflejarán en la acción operativa.

A menudo se asocia la inteligencia al espionaje y a la Seguridad Nacional, no obstante, en todas las dependencias encargadas de la Seguridad Pública de nuestro país se cuenta con unidades de Información y Análisis y de Inteligencia, que sin embargo no han sido capaces de instrumentar acciones determinantes contra la delincuencia ni evitar la penetración de este a las corporaciones e instituciones de seguridad.

En este sentido, carece de importancia la cantidad de efectivos con que se cuente así como la cantidad de equipamiento técnico y tecnológico que se utilice para la función operativa, si esta no se encuentra dirigida a tareas específicas, con metas definidas y cuantificables, así como con objetivos integrales, está destinada a fracasar.

De igual manera, si no cuenta con la cooperación y experiencia de quienes de manera cotidiana se encuentra in situ, en el potencial escenario de la delincuencia las grandes acciones operativas están destinadas a fracasar por cuanto no llegan a la raíz de los problemas y no los integran en su análisis para

resolverlos con el contexto social, político, económico y Geográfico en el que se presentan.

La falta de analistas que integren a la noción policiaca de la acción operativa, la perfecta comprensión de sus causas y el contexto en que se desarrolla, así como la indefinición de lo que se entiende como inteligencia vuelve ineficaz, burocrática y pesada a la policía, en contrasentido de la acción delincencial que conoce su medio, se desenvuelve con rapidez y eficacia y es capaz de integrar agentes sociales e institucionales que la robustecen.

Un Consejo de Estado donde participe el Sector académico y le de autonomía a su titular garantiza un sistema que por si mismo en la práctica anulara la sutil diferencia que existe entre los conceptos de Seguridad Pública y Nacional y fortalecerá la estabilidad, aún por encima de los desencuentros políticos, realizando análisis de mayor calidad que se utilicen para la toma de decisiones estratégicas.

4.5. Propuestas de Reformas a la Constitución.

El artículo 29 constitucional cita que:

ARTÍCULO 29. 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 lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el

Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Se deberá reformar a los siguientes términos:

ARTICULO 29. 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 lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerla por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Como un órgano colegiado, especializado en materia de seguridad e inteligencia nacional se creará un Consejo de Estado de Seguridad Nacional con 12 personas que cumplan con los requisitos del artículo 82 de esta Constitución, el cual se conformará proporcionalmente de acuerdo con lo siguiente: 2 académicos del Sistema Nacional de Investigadores, 2 representantes del Cisen con antigüedad mayor de 10 años, 1 representante de la Procuraduría General de la Nación con un mínimo de 10 años de servicios, 1 representante de la Secretaría de la Defensa Nacional con adiestramiento especializado en la materia, 1 representante de la Secretaría de Marina con experiencia en la navegación, 1 representante de la Fuerza Aérea del Ejército Mexicano, 1 representante de la Secretaría de Seguridad

Pública 1 representante de la Secretaría de Gobernación, y 2 representante de la Comisión Bicameral.

Esta división de personas obedece al siguiente criterio; el Poder Ejecutivo en quien recae la implementación y ejecución de las políticas públicas contaría con 6 representantes, equilibrando 3 provenientes de las Fuerzas Armadas con igual número de la Administración Pública con un perfil más político. El Congreso contaría con 2 (un diputado y un senador), al igual que el sector académico del país y el fiel de la balanza sería el CISEN, si y solo si este organismo se transforma en organismo de Estado.⁹⁵

Lo que se busca es que en la evaluación, calificación y operación de políticas en la materia, existan además de controles legales, principios rectores, así como una amplia participación sectorial sin que esto propicie un crecimiento burocrático o una complicación administrativa en su ejecución, además de establecer con claridad las circunstancias en que se aplican las facultades extraordinarias que la propia Constitución otorga al titular del Ejecutivo.

Por lo mismo, deberá reformarse el artículo 82 constitucional que actualmente expresa:

ARTÍCULO 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. la ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

⁹⁵ Este concepto que se ha desarrollado mucho en Europa con las figuras de los Ombudsman, en materia de Seguridad existe en Guatemala un antecedente que divide en dos a las procuradurías siendo una de las la Fiscalía de la Nación y la otra la Defensoría del Estado, ambos organismos públicos son descentralizados y autónomos.

- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Deberá citar:

ARTÍCULO 82. Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de **padres mexicanos**⁹⁶ y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. la ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

⁹⁶ Este artículo fue reformado con criterios políticos, sin embargo el 30 de agosto de 2006 el diario La Jornada publicó que el Presidente Vicente Fox, es hijo de padre Estadounidense y madre Española, lo cual es violatorio de la Constitución pero además demuestra la vulnerabilidad de nuestro sistema.

VII. No tener problemas de adicción a bebidas alcohólicas, fármacos, opiáceos, o a cualquier sustancia o químico prohibidos por la Ley de Salud.

El artículo 83 ordena:

ARTÍCULO 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Deberá citar:

ARTÍCULO 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

De la misma forma estará incapacitado para ocupar el encargo de Jefe Supremo del Poder Ejecutivo quien haya ocupado el puesto o empleo de Titular del Instituto Federal Electoral y/o Magistrado Presidente de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación.

ESCARAMUJO

Por qué la tierra es mi casa?
Por qué la noche es oscura?
Por qué la luna es blanca
que engorda como adelgaza?
Por qué una estrella se enlaza
con otra, como un dibujo?
por qué el escaramujo
es de la rosa y el mar?

Yo vivo de preguntar:
saber no puede ser lujo.
Yo vivo de preguntar:
saber no puede ser lujo.

El agua hirviendo en puchero
suelta un ánima que sube
a disolverse en la nube
que luego será aguacero.
Niño soy tan preguntero,
tan comilón del acervo,
que marchito si le pierdo
una contesta a mi pecho.

Si saber no es un derecho,
seguro será un izquierdo.
Si saber no es un derecho,
seguro será un izquierdo.

Yo vine para preguntar

flor y reflujo.
Soy de la rosa y de la mar,
como el escaramujo.
Yo vine para preguntar
flor y reflujo.
Soy de la rosa y de la mar,
como el escaramujo.

Soy aria, endecha, tonada,
soy Mahoma, soy Lao-Tsé,
soy Jesucristo y Yahvéh,
soy la serpiente emplumada,
soy la pupila asombrada
que descubre como apunta,
soy todo lo que se junta
para vivir y soñar:

Soy el destino del mar:
soy un niño que pregunta.
soy el destino del mar:
soy un niño que pregunta.

Silvio Rodríguez

CONCLUSIONES

Retomando la hipótesis que originara el trabajo de tesis respecto a que:

La integración que los servicios de seguridad nacional han tenido a los órganos de inteligencia estadounidenses y la profunda crisis por la que atraviesa el país por el sometimiento de los últimos gobernantes a las políticas del vecino país del norte, obligan a un replanteamiento de la seguridad nacional y a la creación de un organismo no dependiente del Poder Ejecutivo que se aboque al análisis, planeación y ejecución de los programas de la materia

Se concluye que esta fue acertada por las siguientes consideraciones:

1. Es manifiesta hasta ahora la participación de asesores extranjeros en los asuntos considerados estratégicos para la seguridad nacional, entre otros el narcotráfico y las actividades ilícitas derivadas de este delito.
2. Esta situación se deriva de la íntima relación que han tenido con las autoridades estadounidenses los últimos cuatro presidentes de México, a partir de 1982, quienes de alguna forma fueron adiestrados ya fuera en el mismo territorio estadounidense o en el territorio nacional por expertos estadounidenses o en instituciones de educación superior.
3. Constitucionalmente para llegar al tema en estudio resulta necesario aludir en principio a la figura del Estado, a los elementos que sirven para su integración, a las formas que adopta y a las características que lo distinguen de cualquier otro ente jurídico.

Lo anterior, encuentra justificación en la simple reflexión de que el aspecto seguridad nacional es para cualquier Estado y en todo momento uno de sus altos objetivos permanentes, por lo que las acciones que adopte para garantizarla,

deben basarse en principios que constituyan su forma de ser, la manera de gobernar dentro del mismo y las ofertas de desarrollo que dirija a los gobernados.

La conjunción de estos elementos revelará el nivel de seguridad que procura y debe procurarse el propio Estado.

4. En la actualidad existe confusión entre los conceptos de Nación y Estado.

La Nación significa la serie de generaciones sucesivas marcadas con el mismo carácter nacional, una abstracción de las características especiales que distinguen a un grupo de hombres; en general, es un hecho social que puede o no darse dentro del Estado y, en cambio este último, es una entidad con personalidad moral, real y jurídica, diferente de los individuos que constituyen la población localizada en su base.

5. El jurista Jellinek concluyó que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes, es decir, está integrado por gobierno, pueblo y territorio.

6. Ahora bien, los Estados plasman normalmente su estructura, organización, atribuciones y obligaciones en un documento supremo que recibe variadas denominaciones. En nuestro país, este documento valioso lo constituye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en ella precisamente se consigna la forma de ser del país, la forma de gobierno, la relación con los gobernados y los objetivos nacionales permanentes que tiene trazados.

7. Es aquí donde jurídicamente procede la búsqueda de aquellos principios que sustentan y dan vida al alto objetivo a cargo del Estado: proporcionar y preservar la seguridad nacional. Tales principios surgen de la estructura, bases, conceptos e

ideales en los que se finca la creación de cada Estado. Resulta lógico pensar que estos principios varían de país a país lo mismo que el concepto que se tiene en cada uno de ellos acerca de la seguridad nacional, es decir, habrá tantos principios y conceptos como intereses en el mundo.

8. Concretizando, en nuestro país los principios de la seguridad nacional devienen de principios constitucionales y persiguen finalmente la obtención de un desarrollo nacional integral. Este desarrollo se manifiesta, en lo externo, fortaleciendo la soberanía del Estado y participando en tratados y convenciones de cualquier naturaleza, que permitan la inserción de México en la elíptica internacional del primer mundo y, en lo interno, ampliando el régimen de gobierno democrático, fomentando el crecimiento económico, generando empleos, buscando una distribución más justa del ingreso y las riquezas nacionales y, sobre todo, respetando el ejercicio de libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales del país. (Art. 25 Constitucional)

De esta forma, tales principios se resumen en el otorgamiento de una paz y desarrollo exterior e interior, dentro del marco de libertades y derechos que existen, frente a países y gobernados.

9. Si los objetivos nacionales están inmersos en el magno documento constitutivo que dio vida al Estado y la seguridad nacional es uno de ellos, será precisamente en la Constitución General donde se encuentren reconocidos y consignados los principios que dan sustento a las acciones en materia de seguridad nacional.

10. El Estado necesita garantizar a los gobernados que sus derechos individuales podrán ejercitarlos y disfrutarlos plenamente, sin mayores limitaciones que las establecidas en la Constitución General. Así, el derecho a la libertad, libertad de trabajo, libre expresión, libertad de imprenta, derecho de petición, libertad de asociación, libertad de tránsito, derecho de audiencia, inviolabilidad del domicilio, prohibición de la pena de muerte y la libertad de cultos, constituyen garantías para

que obtenga su desarrollo individual, familiar y nacional (Arts. 10, 20, 50 60, 70, 80, 90, 11, 14, 16, 22 Y 24 Constitucionales).

11. Hasta el año 2006, es la Secretaría de Gobernación como dependencia del Ejecutivo Federal la responsable de coordinar las acciones en materia de seguridad nacional, le corresponde la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las de más autoridades del país, esencialmente en lo que se refiere a las garantías del individuo.

12.- Lo anterior se complementa con el resto a otras garantías más específicas concedidas al gobernado: el derecho de poseer armas para su legítima defensa; no obediencia ni reconocimiento de títulos nobiliarios; juicios sólo en tribunales previamente establecidos; no extradición de reos políticos; prisión sólo por delito, que merezca pena corporal; establecimientos especiales para menores infractores; sólo detenciones justificadas; derechos antes, durante y después del proceso; y la propiedad privada (Arts. 10, 12, 13, 15, 18, 19, 20 Y 27 Constitucionales).

13. Resulta comprensible observar que el nivel de preparación de los gobernados en todas las materias, revela el grado de desarrollo que puede alcanzar determinado Estado y por consiguiente hasta que punto podrá darse el crecimiento nacional; la educación juega un papel importante dentro del contexto de la seguridad nacional. Debido a ello en nuestro país se exige que sea democrática, considerando a la democracia no sólo como estructura jurídica o régimen político sino como una forma de vida fundada en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Además, se pide que sea nacional para que atienda a los problemas del país, al aprovechamiento de los recursos, a la defensa y aseguramiento de la independencia política y económica, y a la permanencia e incremento de la cultura nacional.

Quizá lo más importante de este punto, radica en la solicitud para que contribuya a una mejor convivencia humana, robusteciendo en el educando o gobernado la convicción del interés general por encima de todo y el fomento de los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres sobre la tierra (Art. 3º. Constitucional).

14. La Constitución General ratifica la composición pluricultural que sustenta al país, considerando que las leyes deben proteger y promover su desarrollo cultural, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizarles su participación jurisdiccional dentro del Estado (art. 4º Constitucional). Como principio fundamental que sirva de sustento a las acciones que se instrumenten para proporcionar seguridad nacional, resulta válido pues son incontables los pueblos indígenas que no participan ni se benefician del ritmo de crecimiento económico, político y social que disfrutan otros sectores.

15. Aún y cuando la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional son originalmente de la nación y la transmite a los particulares, puede imponer las modalidades que dicte el interés público. De esta manera y en la búsqueda de obtener mayor beneficio social, regula el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para distribuir equitativamente la riqueza pública y cuidar de su conservación y, en general, alcanzar un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de las población rural y urbana (Art. 27 Constitucional).

16. Se prevé también como principio fundamental que las aguas de los mares territoriales son propiedad de la nación, en la medida y términos que fija el Derecho Internacional y que ejerce en una zona económica exclusiva, fuera de y adyacente a ellos, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes. La zona económica se extiende a 200 millas náuticas, contadas a partir de la línea de base desde donde se mide el mar territorial (Art. 27 Constitucional).

Corresponde precisamente a la Secretaría de Marina, la atribución de ejercer la soberanía en aguas territoriales así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona exclusiva.

17. Conforme a la Constitución General, el Estado en obediencia a las leyes puede en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, con las excepciones previstas en las mismas. Esto es, las leyes serán el instrumento idóneo que establezca las modalidades y condiciones que permitan asegurar la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, para evitar la concentración o monopolios que contraríen el interés público (Art. 28 Constitucional).

18. Para aquellos casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que someta a la sociedad a un peligro o conflicto grave, se prevé la suspensión de las garantías en todo el país o en lugar determinado, sobre todo de aquellas que signifiquen un obstáculo para enfrentar y solucionar la situación.

Sin embargo, para efectuar la suspensión existen limitantes del Estado para con sus gobernados. En primer término, la suspensión debe ser por tiempo limitado y a través de prevenciones de tipo general y, en segundo, sólo podrá decretarla el Presidente de la República en acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República y la aprobación del Congreso de la Unión; incluso si éste último se haya en receso, será la Comisión Permanente la que apruebe la medida (Art. 29 Constitucional).

19.- La Carta Magna establece que constituye una obligación de los mexicanos la de enlistarse y servir en la Guardia Nacional, acorde a los lineamientos que contenga la Ley Orgánica respectiva. El único propósito reside en asegurar y

defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior (Art. 31 Constitucional).

20. Como complemento de lo anterior, queda establecido que en tiempos de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública, ya que para pertenecer a la marina nacional de guerra o a la fuerza aérea, desempeñando cualquier cargo, es indispensable ser mexicano por nacimiento (Art. 32 Constitucional).

21. Es precisamente la Secretaría de la Defensa Nacional, también como dependencia del Ejecutivo Federal, a quien por mandato le corresponde manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, la Guardia Nacional al servicio de la Federación y de los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de las entidades federativas.

22. También se encuentra previsto que los extranjeros gozarán de las garantías consignadas en la parte dogmática de la Constitución General, así como la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional, de manera inmediata y sin previo juicio, a todo extranjero cuya permanencia se juzgue inconveniente. En este mismo sentido se reitera que los extranjeros, de ninguna manera pueden inmiscuirse en los asuntos políticos del país (Art. 33 Constitucional).

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, aplicar todo lo relativo al artículo 33 Constitucional, así como a la Secretaría de Relaciones Exteriores dirigir el servicio exterior, velando por el buen nombre de México en el extranjero e impartiendo protección a los mexicanos que se encuentran fuera del país por distintos motivos.

23. Elementos esenciales de todo Estado que, en su relación con los gobernados se transforman en principios invaluables e imprescriptibles que sustentan las

acciones que se adoptan en materia de seguridad nacional. Desde el primer Congreso Constituyente se ha dicho que la soberanía nacional reside originariamente en el pueblo y que todo poder público dimana del mismo, instituyéndose sólo para beneficio suyo; y como consecuencia de todo ello, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (Arts. 39 y 41 Constitucionales)

Así, el pueblo tiene el derecho o la facultad constitucional de alterar o modificar la forma de su gobierno. Sin embargo y hasta la fecha, ha sido voluntad del pueblo mexicano estar constituido en una República representativa, democrática y federal, es decir, compuesta de entidades federativas libres y soberanas en todo lo relativo a su régimen interno pero, para efectos del ámbito internacional, unidos en una federación que desde su origen nació conforme a los principios de la ley fundamental (Art. 40 Constitucional).

24. A efecto de guardar el justo equilibrio de los poderes en que se divide el Supremo Poder de la Federación -Legislativo, Ejecutivo y Judicial-, se ha consignado que para su ejercicio no pueden reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona ni depositarse el Legislativo en una sola persona (Art. 49 Constitucional). Inclusive existen sólo dos excepciones a esta regla: los casos de las facultades extraordinarias que conceden el artículo 29 y el párrafo segundo del artículo 131 Constitucionales al Ejecutivo Federal.

25. Como parte de ese equilibrio, el artículo 71 Constitucional establece que al Ejecutivo de la Unión, a los diputados y senadores al Congreso, ya las Legislaturas de los Estados, son los únicos que tienen derecho a iniciar leyes o decretos.

26. Punto importante es sin duda las facultades que tiene el Congreso para legislar, sobre todo para admitir nuevos estados a la Unión Federal; cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; autorizar al Ejecutivo la

celebración de empréstitos sobre el crédito de la Nación, aprobarlos y mandar pagar la deuda nacional.

27. Además y como parte importante de los principios de seguridad nacional, las facultades que tiene para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros; definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por su comisión deban imponerse, así como conceder amnistías por delitos del orden federal (Art. 73 Constitucional).

28. Podría considerarse motivo de seguridad nacional el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos, que se exige para ser Presidente de la República, ya que la Historia de México ha tenido dramáticas experiencias con aspiraciones de gobiernos y gobernantes extranjeros (Art. 82 Constitucional), no obstante que este artículo fue reformado para permitirlo.

29. De alta responsabilidad son las facultades concedidas al Presidente de la República, sobre todo cuando se le autoriza para disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, es decir, del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; disponer de la Guardia Nacional para los mismos fines; declarar la guerra previa aprobación del Congreso, así como celebrar tratados internacionales (Art. 89 Constitucional), no obstante la seguridad nacional debe estar a cargo de un Consejo de Estado, por encima de la autoridad sexenal debe prevalecer la seguridad de la nación y la integridad del Estado.

30. Se consigna en la Carta Magna, de manera muy clara, que en tiempos de paz ninguna autoridad militar podrá ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar (Art. 129 Constitucional). Esto sin duda alguna constituye un reforzamiento para la garantía individual de los gobernados, relativa

a la inviolabilidad del domicilio por una parte y por la otra a fortalecer el desarrollo de cuerpos civiles profesionalizados en materia de seguridad y protección civil.

31. Al igual que acontece en otras naciones, en nuestro país es facultad privativa de la Federación, imponer gravámenes a las mercancías que se importen o exporten, que atraviesen por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de toda clase de efectos hacia el interior de la República, independientemente de su procedencia (Art. 131 Constitucional).

32. Por lo anterior se hace urgente la estructuración del Consejo de Estado de Seguridad Nacional, autónomo del ejecutivo o de cualquier dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, a efecto de conducir una nueva visión. Esta entidad contará con una oficina de inteligencia y dotará al Jefe del Ejecutivo de información, debiendo rendir cuentas periódicamente ante el Congreso y comparecer ante los tres poderes de la Unión sujeto al escrutinio público mediante las leyes de transparencia aplicables en la materia.

33. La comunidad de inteligencia en nuestro país, tiene antecedentes muy recientes, los esfuerzos por profesionalizar esta actividad se remiten a penas a 1989 con la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, producto de la fusión de la Dirección Federal de Seguridad y el Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales.

A casi 18 años de su creación el CISEN ha logrado establecer dos generaciones de agentes y multiplicarse en dependencias tales como la AFI y la PFP, así como en corporaciones de Seguridad Estatal, siendo la más destacada la del Estado de México. Entre sus logros más importantes se encuentra haber instituido los grupos de Coordinación Interinstitucional sumando a las diferentes competencias encargadas de la Seguridad del país y lograr la colaboración entre militares y civiles para la elaboración y ejecución de la agenda nacional de riesgos.

Durante el sexenio 2000-2006, se publicó la ley de Seguridad Nacional, que si bien insuficiente sienta las bases para lograr una coordinación eficaz de las tareas de seguridad por parte de las instituciones de la Administración Pública Centralizada e incluye en estas tareas a la comisión Bicamaral del Congreso.

34. Los grupos de operación interinstitucional que fueron fundamentales en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado han dejado de operar regularmente y entre otras, esta puede ser la razón de la ola violenta y criminal que azota el país.

35. Todos los Estados Modernos cuentan con sistemas de Inteligencia, hasta el día de hoy el CISEN es el corazón del sistema Mexicano, para que siga operando se necesita de un Director que pueda trabajar de la mano de un Consejero que tenga una función de Estado, así como de un Secretario General, que reoriente la visión estratégica y ejerza el gobierno interno bajo la directriz de la Presidencia de la República.

36. La creación de instituciones acordes a los retos de la Seguridad Nacional, así como la modernización del marco jurídico posibilitará que las tareas de inteligencia sirvan para la toma de decisiones, el respeto a los derechos humanos y la inserción estratégica de México en el ámbito hemisférico e internacional como socio y no como subordinado de los intereses de Estados Unidos.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 1999.
2. Aguayo Quezada, Sergio. Perspectivas de la Seguridad Nacional, Edit. Secretaría de Gobernación, México, 2001.
3. Aguilar, Alonso. La Crisis del Capitalismo, Edit. Nuestro Tiempo, México, 2000.
4. Alsop, Stewart. El Centro: La gente y el poder en la vida política de Washington, Edit. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, EE. UU. 2002.
5. Arnaiz Amigo, Aurora. Soberanía y Potestad, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.
6. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, 13ª ed., Edit. Porrúa, México, 2002.
7. Burgoa, Ignacio. Garantías Individuales, 32ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2002.
8. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 35ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1999.
9. García Ramírez, Sergio. Delincuencia Organizada. Antecedentes y Regulación Penal en México, 2ª ed., Edit. Porrúa, México, 2003.
10. González Souza, Luis. México en la estrategia de Estados Unidos, Edit. Siglo XXI, México, 2003.
11. González de la Vega, Francisco. Derecho Penal Mexicano. Los Delitos 26a. Ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1999.
12. Herrera y Lasso, Eduardo, Garantías Constitucionales en Derecho Penal, Instituto de Ciencias Penales, México, 1998.
13. Madrazo, Carlos, A. La Reforma Penal, 2ª. ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 1999.
14. Martínez Gamelo, Jesús. Policía Nacional Investigadora del Delito, Edit. Porrúa, S.A., México, 2002.
15. Ortiz Wadgyamar, Arturo. El Fracaso Neoliberal en México, Edit. Nuestro Tiempo, México, 2001.

16. Pina Vara, Rafael. Diccionario de los Órganos del Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, S.A., México, 2002.
17. Quijano, J. Manuel. Estado y Banca Privada, Edit. Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2002.
18. Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, 3ª ed., Edit. Porrúa, S.A., México, 2001.
19. Seguée, Fiódor. La CIA sin máscara, Universidad de Camagüey, Cuba, 1999.
20. Thiago Cintra, José. Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo; Edit. Colegio de México, México, 2001.
21. Vega García, Gerardo Clemente Ricardo. Seguridad Nacional, Edit. Secretaría de la Defensa, México, 1998.

OTRAS FUENTES

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Edit. Porrúa, S.A. México 2004.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, Editorial Driskill, Argentina Buenos Aires, 1995.

LEGISLACION

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 2005.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERA, 2005.

JURISPRUDENCIA EN CD. EDITADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, 2005.

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 2005