



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y SOCIALES**



ENTIDADES ACADÉMICAS PARTICIPANTES:

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

---

TESIS DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES:

***“SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO MEXICANO:  
PERSPECTIVAS DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO”***

**CURSANTE:**

**HUMBERTO SARKIS LARA**

ORIENTACIÓN:

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CAMPO DEL CONOCIMIENTO:

REFORMA DEL ESTADO

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN:

ESTADO, INSTITUCIONES Y PROCESOS  
POLÍTICOS

TUTOR PRINCIPAL:

DRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA

COMITÉ TUTORAL:

DR. CARLOS WELTI CHANES  
DR. LEONARDO CURZIO GUTIÉRREZ  
DR. ROBERTO MORENO ESPINOSA  
DR. JUAN CARLOS VELÁZQUEZ  
ELIZARRARÁS

***Ciudad Universitaria, al 8 de diciembre de 2008.***



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Esta obra la dedico a Edgar Alfredo Loya Ochoa,  
profesor de la Universidad Pedagógica Nacional,  
y a su hijo, Edgar Arnoldo Loya Encinas,  
de un año cuatro meses de edad,  
a quienes nunca conocí.*

*Ambos fueron ejecutados por error del crimen organizado  
en el municipio de Creel, estado de Chihuahua, el 16 de agosto de 2008,  
mientras Edgar sostenía en brazos a su hijo.*

**Les extiendo un especial agradecimiento a las siguientes personas:**

Embajadora Martha I. Lara Alatorre, por ser la guía de mi vida.

General Gerardo C. R. Vega García, por su inspiración y ejemplo.

Doctora Elena Jeannetti Dávila, por su inspiración y tutela.

Ingeniero Pedro Sarkis Sarkis, por su impulso silencioso.

Mariana Noble Nava y Federico Sarkis Noble, por ser mi motivación.

Señor Domitilo Zamorano Pérez, por su invaluable apoyo logístico.

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
<b>CAPÍTULO PRIMERO: FUNDAMENTOS DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO.....</b>	<b>20</b>
I. Primicias de lo Militar.....	21
II. La Guerra.....	22
III. La Ciencia Militar y el Arte de la Guerra.....	25
IV. El Pensamiento Estratégico.....	29
V. Nicolás Maquiavelo.....	31
VI. El Cardenal Richelieu y Sébastien Vauban.....	35
VII. Federico El Grande.....	39
VIII. Adam Smith.....	44
IX. Napoleón Bonaparte.....	48
X. Antoine-Henry Jomini.....	54
XI. Carl von Clausewitz.....	58
XII. Helmuth von Moltke.....	65
XIII. Hans Delbruck.....	68
XIV. El Pensamiento Estratégico Contemporáneo.....	72
XV. <i>Fuentes de Consulta</i> .....	76
<b>CAPÍTULO SEGUNDO: EVOLUCIÓN DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO MEXICANO.....</b>	<b>81</b>
I. Orígenes de las Fuerzas Armadas Mexicanas Modernas.....	86
II. Lázaro Cárdenas Del Río (1934–1940).....	95
III. Manuel Ávila Camacho (1940–1946).....	98

<b>IV.</b>	Miguel Alemán Valdés (1946–1952).....	<b>105</b>
<b>V.</b>	Adolfo Ruiz Cortines (1952–1958).....	<b>111</b>
<b>VI.</b>	Adolfo López Mateos (1958–1964).....	<b>113</b>
<b>VII.</b>	Gustavo Díaz Ordaz (1964–1970).....	<b>116</b>
<b>VIII.</b>	Luis Echeverría Álvarez (1970–1976).....	<b>120</b>
<b>IX.</b>	José López Portillo y Pacheco (1976–1982).....	<b>124</b>
<b>X.</b>	Miguel De la Madrid Hurtado (1982–1988).....	<b>127</b>
<b>XI.</b>	Carlos Salinas de Gortari (1988–1994).....	<b>129</b>
<b>XII.</b>	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994–2000).....	<b>136</b>
<b>XIII.</b>	Vicente Fox Quesada (2000–2006).....	<b>142</b>
<b>XIV.</b>	Factores Exógenos Adicionales de Influencia.....	<b>152</b>
<b>XV.</b>	Suma de las Irresponsabilidades del Pensamiento Estratégico Mexicano..	<b>168</b>
<b>XVI.</b>	<i>Fuentes de Consulta</i> .....	<b>174</b>
<b>CAPÍTULO TERCERO: REALIDADES DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO DEL MÉXICO</b>		
<b>ACTUAL..... 180</b>		
<b>I.</b>	Categorización Temática de la Seguridad Contemporánea.....	<b>181</b>
<b>II.</b>	Distinción Ejemplificativa entre las Categorías de Seguridad.....	<b>187</b>
<b>III.</b>	Preámbulo a la Seguridad y Defensa de México.....	<b>189</b>
<b>IV.</b>	Nociones Generales sobre la Seguridad Nacional Mexicana.....	<b>192</b>
<b>V.</b>	Nociones Generales sobre la Defensa Nacional de México.....	<b>194</b>
<b>VI.</b>	Marco Jurídico de la Seguridad Nacional.....	<b>196</b>
<b>VII.</b>	Marco Jurídico de la Defensa Nacional.....	<b>202</b>
<b>VIII.</b>	Marco Político de la Seguridad y Defensa Nacionales.....	<b>209</b>

IX. La Doctrina de Seguridad Nacional.....	231
X. La Doctrina de Defensa Nacional.....	243
XI. <i>Fuentes de Consulta</i> .....	261
<b>CAPÍTULO CUARTO: PERSPECTIVAS PARA EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO MEXICANO.....</b>	<b>265</b>
I. Breves Consideraciones sobre el Ejercicio del Poder.....	276
II. Perspectiva Política.....	279
III. Perspectiva Jurídica.....	300
IV. Perspectiva Orgánica.....	307
V. <i>Fuentes de Consulta</i> .....	310
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>312</b>
<b><i>APÉNDICE I</i>.....</b>	<b>316</b>
<b><i>APÉNDICE II</i>.....</b>	<b>321</b>
<b>AMPLIACIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>341</b>



# **Introducción.**



La seguridad y la defensa nacionales son dos tareas de Estado en las cuales confluyen la política, la ciencia política y la administración pública. Sus antecedentes pueden ubicarse milenios atrás, sobre todo al tomar en consideración que ambas emanan de la guerra, cuya evolución ha sido tan dramática como el desenvolvimiento de la propia humanidad, y su alcance es global, toda vez que no existe un solo Estado en la actualidad cuya gestación no provenga de un conflicto armado. En sí, la defensa nacional constituye una de las funciones básicas del Estado moderno.

La seguridad, en su definición amplia, tiene también un rango de aplicación universal, en el sentido que no existe un solo individuo en el planeta cuya libertad no se vea coercida por legislaciones, normatividades o prácticas administrativas que buscan tutelar, por lo menos, su seguridad personal y la de su Estado; aun cuando hay territorios donde por modelo sociopolítico se propicia lo que para otros son actividades ilícitas o beligerantes, como es el caso del terrorismo en ciertos países islámicos con regímenes fundamentalistas, siempre prevalecen en éstos normas, inclusive tácitas, que buscan la imposición del orden interno mediante penas coercitivas, al igual que gobiernos que buscan el mantenimiento o la ampliación de sus poderes, armados con mecanismos institucionales para salvaguardarlos respecto de los antagonismos internos o externos que atenten contra sus intereses.

Seguridad y defensa son conceptos vinculados por origen y por objetivo. Ambos emanan de la proclividad humana para actuar con violencia, mientras que, irónicamente, persiguen evitar dicha violencia, o mitigarla con una violencia superior. De tal forma, tanto en los individuos como en las naciones, el empleo de la violencia impera cuando su forma de vida es amenazada. Puede afirmarse que el ejercicio de la seguridad y la defensa nacionales, en su máxima expresión, es la puesta en práctica del ejercicio legítimo de la violencia por parte del Estado bajo una particular terminología acuñada por Maquiavelo: *Razón de Estado*. Literalmente hablando, este concepto se refiere a las medidas excepcionales que debe ejercer un gobernante con objeto de conservar o incrementar la salud y fuerza de su Estado, bajo el supuesto de que la supervivencia de dicho Estado es un valor superior a otros derechos individuales o colectivos.

Históricamente, la seguridad provino de la defensa, y la defensa de la guerra. Por lo general, el titular del monopolio de la guerra siempre ha sido el Estado. Sin embargo, en el caso actual de México, el monopolio se ha bifurcado por el surgimiento de un particular antagonismo que, convertido ya en un poder *de facto*, mantiene su autoridad mediante el ejercicio de la violencia y la cobija de la impunidad, las cuales son consecuencias directas de la ineficiencia administrativa del propio Estado y la falta de responsabilidad política que han ejercido sus mandatarios respecto de las propias seguridad y defensa nacionales.

El narcotráfico es hoy el antagonismo más grave que desafía a México. Las amenazas que plantea al Estado han aumentado en complejidad e intensidad a lo largo de los últimos años. A la creciente sofisticación y poderío financiero,

tecnológico y logístico de los cárteles que operan en territorio nacional, se suma hoy una capacidad de fuego sin precedente para plantear un claro desafío a las instituciones. Desde la corrupción e infiltración de las estructuras gubernamentales hasta los asesinatos y ejecuciones de policías y otros funcionarios públicos, sus actividades constituyen un peligro real e inmediato para la seguridad pública, e incluso en ciertas instancias atentan contra la vitalidad del Estado, convirtiéndose en un problema de seguridad nacional. Pero no es el único. A éste se le suman, entre otros, el crimen organizado, los grupos subversivos, el trasiego de armas, la impostación ilegal de precursores químicos, el tráfico humano y demás.

El combate al crimen organizado representa una de las más claras demandas de la ciudadanía y concita el consenso de las principales fuerzas políticas del Estado. Desde la llegada al poder del presidente Felipe Calderón es también una de las más altas prioridades de la acción gubernamental. Al inicio mismo de su mandato una serie de decisiones y acciones mostró claramente la voluntad de emplear en esta lucha todos los medios y recursos al alcance del Ejecutivo Federal. Pero el primer problema que enfrenta, el cual a su vez es el problema central de esta investigación, es que México enfrenta a todos estos antagonismos con una discapacidad sistémica en su contra: *la instrumentación político-administrativa que hace respecto de su seguridad y defensa es política y administrativamente ineficiente, así como jurídicamente ineficaz.*

Los vicios de origen de tal discapacidad recaen principalmente sobre estas deficiencias sistémicas:

- Los vaivenes e irregularidades que ha sufrido el pensamiento estratégico de los gobernantes en turno han incidido sobre la seguridad y defensa nacionales.
- La resultante indefinición de un pensamiento estratégico nacional, al cual se adhieran las administraciones públicas en un largo plazo.
- La alta confusión existente en la noción actual de seguridad nacional.
- La insuficiencia del marco jurídico vigente.
- La incompatibilidad de dicho marco jurídico con las políticas públicas instrumentadas en la materia.
- La ineficiencia de dichas políticas públicas.
- La obsolescencia doctrinaria y orgánica de los institutos armados.
- La inexistencia de una política de defensa y una política militar.
- La falta de verdaderos estrategias con mando político.

Todas éstas y algunas más son las consecuencias de una modernización incompleta del Estado mexicano, y provienen directamente de la falta de responsabilidad política con que se han manejado en México los temas abordados, incluyendo *entre otras*: Una irresponsabilidad al emplear recursos del Estado para fines de interés particular; una irresponsabilidad por no crear una planeación nacional sobre seguridad y defensa, y por no definir y articular estos tópicos con rigor y eficiencia; una irresponsabilidad por atender los problemas en el momento en que suceden, sin crear políticas públicas preventivas de largo plazo que ataquen a sus raíces; una irresponsabilidad por firmar tratados internacionales que reducen la soberanía y proporcionalmente disminuyen la seguridad nacional;<sup>1</sup> una irresponsabilidad por no propiciar la evolución normativa de la seguridad y defensa con apego a las necesidades de la realidad contemporánea...

Cualquiera puede complicar algo sencillo, tal y como se ha hecho con la seguridad nacional en México. Por ende, *mi propósito general es revertir el daño y simplificar sus complicaciones.*

Al contrastar la citada involución de la seguridad y defensa nacionales con el antagonismo del narcotráfico, se desprende que éste sí ha evolucionado conforme a las exigencias del mundo contemporáneo. Entre otras instancias, aun cuando su actividad primaria continúa siendo el tráfico ilegal de narcóticos, ha desplegado múltiples frentes delictivos secundarios, como una hidra con varias cabezas, perpetrando también tráfico de armas, secuestros, extorsiones y demás.

¿Por qué, si los enemigos del Estado se han transformado eficientemente, éste continúa demostrando reticencia y actuando con irresponsabilidad al no actualizar y eficientar el ejercicio de su obligación de salvaguardar a sus tres elementos básicos: territorio, población y gobierno?

No solamente se rehúsa a evolucionar, sino que el Estado a la vez está empeñado en emplear al Ejército para realizar actividades de índole plenamente policiaca, aplicando soluciones militares incompletas e ineficaces para buscar llenar los vacíos causados por las instituciones policíacas de extracción civil. De continuar esto sin ejercerse una responsabilidad política que modifique y actualice los parámetros jurídicos y orgánicos de seguridad y defensa, para ser acordes con las pretensiones políticas, las fallas endémicas de México nos harán perder las batallas y, finalmente, la guerra; los recursos vitales del Estado se desvanecerán, y este será consumido por sus enfermedades terminales, tendiendo que requerir el auxilio y apoyo del vecino del Norte para solucionar sus problemas internos, no solamente con el suministro de recursos económicos y equipo, como lo hace actualmente, sino con la literal presencia de tropas norteamericanas en territorio nacional.

---

<sup>1</sup> Como es el caso del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, por los motivos que serán expuestos durante el desarrollo de esta investigación.

Para realizar un mejor ejercicio de la política armada, el gobierno mexicano debe primero entender que la guerra en contra del narcotráfico y de otros antagonismos no se puede ganar empleando solamente el poder de las balas, sino que las herramientas más eficaces recaen en el poder del cerebro, o sea, de la inteligencia y capacidades humanas. En otras palabras, si la máxima expresión de la seguridad y defensa del Estado es el uso de la legítima violencia, entonces mi indagatoria es *¿cómo puede ejercerse de forma más inteligente y eficiente el poder que al Estado le confiere dicha legitimidad para salvaguardarse con violencia?*

Aunado a la pregunta anterior, invariablemente también debo cuestionar *¿cómo puede realizarse eso, en apego a una nueva perspectiva de pensamiento estratégico nacional, que renueve a la política, redefina la letra de ley, y sea en pro de la sociedad civil?* Para poder emprender el camino que conduzca a encontrar las múltiples respuestas esperadas, tengo que partir de la noción de que todo Estado es en sí, un concepto político que se refiere a una forma de organización social, soberana y, sobre todo, coercitiva. Como escribí con antelación, el elemento de coerción sustenta al mecanismo natural de la salvaguarda del Estado; el origen de la facultad coercitiva es *el poder*.

La palabra poder es omnipresente en el discurso de todos los días. Es una palabra que se usa frecuentemente sin darle mayor pensamiento. Sin embargo, cuando se analiza, el poder resulta ser un concepto peculiarmente problemático. De todas las teorías políticas, la escuela realista es la más preocupada con la naturaleza y usos del poder. Tal y como examinaré en el *Capítulo Primero* de esta investigación doctoral, los fundamentos de pensamiento estratégico ideados y practicados por Maquiavelo, Napoleón, Jomini, Clausewitz y otros pensadores (los cuales curiosamente eran tenedores de mucho poder en sus días) son, en sí, muy similares: de todas sus percepciones del rol que juega el poder en la política se pueden obtener los siguientes postulados de *realpolitik*, los cuales procuran explicar y fundamentar los intereses nacionales de un Estado desde una óptica práctica, en lugar de seguir principios éticos o teóricos:

- a. El poder es amoral; carece de distinción entre el bien y el mal. Puede servir a fines buenos o malos. Cada actor, de conformidad con sus propias capacidades, es juez de sus propios casos.
- b. El propósito común y primordial de todas las naciones es la auto-preservación. Todas las demás metas, intereses y ambiciones son contingentes sobre la supervivencia.
- c. Cada actor es finalmente responsable de su propia sobrevivencia. Independientemente de los pactos, las promesas y la buena voluntad, ningún actor puede entregar su destino a otro y mantenerse en una posición igualitaria, ni siquiera teóricamente.

- d. El poder aplicado (o la evidente habilidad y voluntad de aplicarlo) son los principales determinantes en las relaciones internas. La falta de voluntad para actuar atrae a otros a tomar las riendas de las situaciones.<sup>2</sup>

Pero pareciera que en México se sigue más una línea asentada en el *weltpolitik*, al estar ejerciendo un poder basado más en la agresión que en la perspicacia; más en el uso de la fuerza que de la inteligencia; más en empleo del poder de fuego que en el poder del ingenio. Al analizar históricamente el desenvolvimiento del pensamiento estratégico del Estado mexicano moderno, lo cual es meta del *Capítulo Segundo*, identificaré las diversas directrices de pensamiento que se han ejercido con posterioridad a la Revolución, materializadas en varios de los cambios más importantes que han ocurrido en la vida política nacional y sus posibles implicaciones para la seguridad nacional.

Muchos de estos cambios han sido simbólicos y se relacionan con la cultura política; otros tienen que ver con las realidades económicas y sociales. La mayoría, sin embargo, son resultados del inestable equilibrio entre el Estado y la sociedad. Así, examinaré cómo la seguridad nacional irresponsablemente se ha rediseñado y rehecho para atender a los contextos de cambio, lo que ha arrojando como consecuencia directa las deficiencias estatales de fondo descritas con anterioridad. Una conclusión peculiar que resultará de este estudio es que México ha tenido buenos estadistas, quienes a su vez han sido malos gobernantes.

Del proceso histórico deduzco que el Estado mexicano está ya sistematizado para conducir su seguridad y defensa con tales deficiencias: en primer lugar, porque políticamente se asume que es la forma correcta de actuar y, en segundo, porque se tiene esperanza en que los actores antagónicos se comporten de formas predeterminadas. Sobre la primera circunstancia, Maquiavelo afirmó que la falta de preparación, de capacidad o de voluntad para instrumentar el poder siempre será vista como una debilidad que será explotada por aquellos que sí están listos, son capaces y están deseosos de hacerlo. Sobre la segunda, Clausewitz demostró que a un enemigo no debe combatírsele con las mismas tácticas por un periodo prolongado de tiempo, toda vez que éste se adaptará a las mismas. *La esperanza no es un método*.

Coercitivamente, el poder debe entenderse como la facultad o capacidad que tiene el gobierno de imponer su propia voluntad a los demás mediante la cantidad, calidad y aprovechamiento de los recursos que dispone el Estado: políticos, económicos, jurídicos, sociales, culturales, científicos, tecnológicos, militares y demás. Además, se orienta por los objetivos que persigue su política interna o externa, y se sustenta en la habilidad de sus instituciones y los funcionarios que las dirigen, así como en la doctrina, mística, formación, adiestramientos y armamentos de sus fuerzas militares. Por lo tanto, el poder también debe

---

<sup>2</sup> Estas cuatro suposiciones sobre poder son variaciones de las sugeridas por LERCHE, CHARLES O.; SAID, ABDOUL A. *Concepts of International Politics*. 2ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Prentice-Hall, 1970, pp. 109-10.

considerarse como una facultad global y compleja que determina el peso específico de cada uno de los actores de una sociedad contemporánea.

¿Porque entonces en el México de hoy no existe una política de seguridad nacional, uniforme, funcional y concreta, para llevar a cabo el ejercicio eficiente de dicho poder? En parte por que los analistas no le han dado la atención adecuada a factores como la estructura política interna y la fragilidad gubernamental, el subdesarrollo económico, y las profundas tensiones étnicas, políticas y sociales. Pasa subsanar esto, la explicación teórica-política que se ventile en esta investigación empírica tendrá como eje los vínculos entre ciertos problemas internos y la seguridad nacional a los niveles de teoría, discurso y praxis política.

Debido a que en México ya le fueron entregadas a las Fuerzas Armadas las riendas de poder para encabezar el combate en contra del narcotráfico, entonces, para mejor ejercer el poder respecto de las realidades prevalecientes en el Estado, así como para lograr las metas dispuestas por el Ejecutivo Federal y para obtener ventajas competitivas elementales en el enfrentamiento armado:

- El poder político, mediante la concertación entre los poderes ejecutivo y legislativo, deberá reformar al marco legal para dotar a las Fuerzas Armadas con una plena legitimidad para realizar el cabal ejercicio de sus misiones constitucionales, y contar con la certidumbre jurídica necesaria para justificar su actuar ante los contextos nacional e internacional.
- Las Fuerzas Armadas deberán readecuar sus marcos doctrinarios y orgánicos, a la par de realizar inversiones a las que no están acostumbradas, como por ejemplo, en sistemas de reconocimiento, de datos y otros. La velocidad, el sigilo, la precisión y la sistematización deberán sustituir a las fuerzas masivas, ya que cuando el enemigo se mezcla entre la población civil, el poder de fuego resulta contraproducente.

Para lograr lo anterior, será indispensable estudiar el conjunto teórico-práctico de la seguridad y defensa del Estado mexicano (incluyendo a sus marcos jurídico, político, orgánico y operativo), con la finalidad de examinar toda la sustancia que lo compone, y el propósito subsecuente de identificar y analizar, mediante la aplicación de metodologías inductivas y deductivas, los vacíos existentes en la legislación vigente, las discrepancias que existen entre la teoría y la praxis, y el contexto nacional que impera en el Estado mexicano. Esto constituye el objetivo del *Capítulo Tercero* de esta investigación.

En la definición que me ocupa sobre el marco conceptual, es menester destacar que el gobierno mexicano, así como muchos académicos y tratadistas, no reconocen que la seguridad tiene distintas facetas; se limitan a considerar solamente a las seguridades pública y nacional, a lo mucho. En su definición literal y genérica, la seguridad debe entenderse como un mecanismo destinado a asegurar algún buen funcionamiento, precaviendo las reacciones que deberán desplegarse en caso de que este falle, se frustre o se violente. Pero la puesta en

práctica de la seguridad debe enfocarse a particularidades contextuales del caso que atiende. Es decir, la seguridad debe ajustarse a las características propias de los eventos que pretenda prevenir o enfrentar. El uso de la fuerza, en caso de que sea necesario, debe instrumentarse de acuerdo con el evento o serie de eventos que se enfrentan.

De tal forma resulta inviable que el Estado pretenda contrarrestar un fenómeno de índole relativa a la seguridad de las personas en lo individual, cuya atención recae en la *seguridad pública*, con fuerzas adiestradas y adoctrinadas para fines de la salvaguarda de la seguridad de la población en su conjunto, cuya tutela pertenece a la *seguridad interna*. Por tal, uno de los objetivos accesorios de esta tesis es demostrar que existen, por lo menos, seis “categorías” de seguridad: *pública, interna, nacional, internacional, hemisférica y humana*. Además, a ellas se les suma la defensa nacional, cuya concepción y práctica es distinta a las de la seguridad, toda vez que teóricamente se enfoca a la salvaguarda del territorio y de las instituciones constitucionalmente establecidas por medio de la lucha armada. Pero en la experiencia de México, la irresponsabilidad política ha mantenido a la seguridad y sus categorías homogenizadas, y peor aun, las ha ido fusionado conceptual y prácticamente con la defensa nacional.

No es posible afirmar que existe una plena disociación entre las categorías mencionadas, ya que invariablemente se encuentran interrelacionadas; no solo conllevan vínculos de interdependencia, sino también de supra-subordinación. Sin embargo, la puntual distinción e instrumentación publiadministrativa respecto de tales categorías de seguridad es elemental para generar eficiencia en su praxis, destinando los recursos del Estado de conformidad a cada necesidad, y manteniendo instituciones con roles claramente identificados. Más aun, debe redefinirse y emplearse la defensa nacional acordemente.

En estricto sentido, en México existe no solo una separación, sino una segregación entre la teoría y la práctica de las materias en comento, las cuales, reitero, han sido irresponsablemente diluidas al punto de confusión administrativa, lo que imposibilita un ejercicio prudente y, mucho menos, eficiente. Un ejemplo materializado de esta circunstancia contraproducente es la actual usurpación políticamente sancionada de funciones institucionales y esferas facultativas en la cual, los militares realizan funciones de policía municipal, como en el caso del reciente Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, creado mediante decreto presidencial de Felipe Calderón el 9 de mayo de 2007, y cuyas misiones incluyen entre otras el “...apoyar a los gobiernos estatales y municipales a contrarrestar actos de perturbación a la paz social...” y el “...restaurar el orden y la seguridad pública...”, el cual depende directamente del secretario de Gobernación, y no del de Defensa Nacional.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> GARDUÑO, SILVIA; JIMÉNEZ, BENITO. “Presentan comando felipista”. *Reforma*. México, D.F., 17 de septiembre de 2007, p. 1-A.

La actual administración pública federal tampoco ha entendido que en términos de seguridad nacional, muy pocas soluciones tienen carácter de permanentes; cuando un problema se resuelve, otros se crean. Por tal, la búsqueda de certidumbre por parte de la seguridad nacional generalmente es fútil. Para solucionar esta condición, todo debe convertirse en asuntos de porcentajes y niveles de confianza. Bajo este sentido, la presente tesis no buscará resolver todos los problemas que atañen a México en materia de seguridad y defensa nacionales; las “balas mágicas” no existen. Más bien, se identificarán los orígenes y efectos de las referidas discapacidades, y se propondrán modelos hipotéticos orientados a generar un mejor funcionamiento de la seguridad y defensa nacionales.

Con motivo de las ineficiencias señaladas, y de otras cuantas más, es imperativo incitar responsabilidad política en el pensamiento estratégico y en el actuar publico-administrativo del Estado, para que su objetivo primario respecto de su seguridad y defensa sea:

- i. *Adecuar* las políticas públicas a términos de realismo y verdaderas posibilidades;
- ii. *Corregir* los vacíos, incongruencias e ineficacias del marco jurídico que tutela a la seguridad y defensa nacionales; y,
- iii. *Actualizar* las estructuras orgánicas de las instituciones constitucionalmente encomendadas para tales misiones, llámense predominantemente las Fuerzas Armadas.

Como ha podido verse en estas líneas, la palabra clave es *eficientar*.

En el vernáculo, a la eficiencia típicamente le conciernen los *medios*: siempre pueden escogerse medios eficientes o ineficientes para lograr los propósitos. En otras palabras, puede serse eficiente o ineficiente al disponer de recursos. Si pudiera medirse la utilidad en conjunto con el bienestar de una sociedad, como en el caso del utilitarismo, podría afirmarse que dicha sociedad es eficiente en un sentido analógico: utiliza instituciones efectivas para lograr el mayor posible bienestar. Pero la noción normativa de eficiencia generalmente empleada en la actualidad se basa en decisiones políticas sin tomar en conjunto las medidas de bienestar. Por tal, para esta investigación invoco a *la eficiencia como una alternativa para sustituir a dichas medidas de bienestar*.

Para lograr el mejor ejercicio de la finalidad protectora del Estado, el proceso de seguridad nacional debe orientarse hacia el empleo eficiente de los recursos finitos del *poder nacional* para hacer de la sociedad doméstica algo más seguro y, paralelamente, restaurar o mantener la óptima salud y vitalidad del Estado. Tal proceso debe sustentarse sobre los dos medios previstos por la escuela del realismo político para obtener, en caso de oposición y conflicto, los objetivos perseguidos; estos medios son la acción directa y la acción política. La primera



significa que el gobierno debe actuar directamente sobre los individuos o grupos cuya colaboración es necesaria para el logro de los objetivos definidos. La segunda, que el gobierno debe implementar la totalidad de su poder coercitivo.

Todo lo descrito con antelación se conjugará en mi propuesta teórica, cuyas perspectivas se fundamentarán en:

- a. Los principios básicos del pensamiento estratégico mundial.
- b. En el devenir histórico del pensamiento estratégico mexicano.
- c. En las realidades del pensamiento estratégico contemporáneo respecto de las teorías y prácticas de seguridad y defensa nacionales actuales.

Esta propuesta será la materia que me ocupará en el *Cuarto Capítulo*.

Es importante mantener presente que toda teoría requiere de una aplicación científica para comprobarse, pero que la experimentación fáctica de mis planteamientos teóricos resulta sumamente difícil, si no es que imposible, debido a que se requeriría que sean adoptados e instrumentados política, jurídica, administrativa e institucionalmente, mis modelos hipotéticos para ser demostrados fehacientemente por la vía del experimento científico-político.

Sobre lo anterior, encuentro que mi tesis es predominantemente *un ejercicio de teoría política*. Escojo a la teoría política en lugar de la filosofía política, toda vez que la primera se ocupa de procesos de pensamiento tanto normativos como empíricos, mientras que la segunda se circunscribe a procesos de pensamiento exclusivamente normativos; la teoría política persigue *cómo explicar*; la filosofía política busca tan solo *cómo evaluar*.

Sin embargo, aun cuando mi interés recae en el pensamiento explicativo, debo manifestar que a la par tomaré ciertas visiones sobre asuntos que pertenecen a la filosofía política, ya que supongo que las indagaciones sobre *¿qué puede lograrse fehacientemente en ciertas áreas?* son tan centrales a las preocupaciones normativas como lo son los cuestionamientos sobre *¿qué es deseable para dichas áreas?* De tal forma, no solo observaré asuntos de teoría política, sino también de historia, derecho, economía, ciencia política y sociología.

Mi meta global será *explicar la seguridad y defensa del Estado mexicano* para extraer, a partir de determinadas observaciones y experiencias particulares, la sustancia general que en ellas está implícita, y así obtener las respuestas explicativas y deducir los modelos hipotéticos que demostrarán mis hipótesis sobre el propio Estado, su pensamiento estratégico, su gobierno, la justicia, la legislación y, obviamente, su seguridad y defensa nacionales. Esto lo haré sin darle un tratamiento idiosincrásico, evitando torcer los tópicos cubiertos para que encajen sobre un determinado ángulo. Por esto, mi incursión no será ética; los

hechos moralmente cuestionables de ciertos presidentes serán examinados fríamente, sin otorgarles un valor éticamente cualitativo.

Reconozco que la presente investigación doctoral conlleva una mezcla de realismo con mi personal idealismo, ya que busco influir sobre la implementación de la seguridad y la defensa de México, proponiendo normativamente el tipo de leyes e instituciones que debemos tratar de políticamente establecer.

Por medio de todo lo descrito con antelación demostraré las siguientes **hipótesis centrales de mi tesis doctoral:**

1. La seguridad y la defensa, caracterizadas como instrumentos de la política y la administración pública, emanan del pensamiento estratégico del Estado que las ejerce.
2. Los orígenes y fundamentos generales del pensamiento estratégico tienen características de aplicación universal, las cuales han sido forjadas teóricamente por grandes pensadores y estadistas en distintos contextos históricos hasta llegar a los tiempos modernos.
3. El legado histórico arroja que la fórmula más óptima para realizar un ejercicio eficiente de la función militar es la siguiente:
  - 3.1. Que el liderazgo político determine los objetivos nacionales;
  - 3.2. Que entre el liderazgo político y el mando militar se establezcan las estrategias para alcanzarlos;
  - 3.3. Que exclusivamente el mando militar se encargue de la planeación y ejecución de las operaciones necesarias;
  - 3.4. Que las autoridades civiles se encarguen de la administración de la función militar general, para garantizar los recursos necesarios para el éxito de las referidas operaciones; y,
  - 3.5. Que una “cópula” entre estos tres determine el sistema de procedimientos para la toma de decisiones en materia de seguridad y de defensa nacionales.
4. La concepción y el método de pensamiento estratégico del Estado mexicano, ejercido por cada uno de los presidentes con posterioridad a la Revolución y hasta el presente, no se ha fundamentado sobre los principios universales teórico-políticos del pensamiento estratégico en general. Su práctica no ha seguido una línea recta de pensamiento debido a que se han reinventado, sexenio tras sexenio, las concepciones e instrumentaciones de su seguridad y defensa nacionales.

5. La irresponsabilidad política que ha generado los referidos vaivenes de pensamiento estratégico mexicano arroja como consecuencia que las leyes y políticas públicas que hoy regulan a la seguridad y defensa nacionales sean ineficaces, haciendo de su instrumentación diaria algo incompatible con el marco jurídico vigente y aplicable.
6. La facultad constitucional para emplear a las Fuerzas Armadas Mexicanas en todo lo que el presidente de la República decida, aunada a la ineficacia jurídica del marco legal, generan una condición de incertidumbre interna e internacional sobre su participación en el combate al narcotráfico.
7. Lo anterior afecta desde al propio personal militar, por carecer de las garantías y salvaguardas legales necesarias para ejercitar sus misiones políticas, hasta al pueblo en su generalidad, por no existir parámetros de acción militar que articulen el actuar de dichas fuerzas militares, y mucho menos las limiten sobre una letra específica de ley.
8. La política armada en contra del narcotráfico que ha sido desatada por el gobierno es un ejercicio de irresponsabilidad política, debido a que busca contrarrestar a este antagonismo, el cual es un resultado de la convergencia de múltiples factores negativos de índole política, económica, social y cultural, con una solución militar, siendo que la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas Mexicanas es para fines de la guerra en defensa armada del territorio, pueblo y gobierno, y no para la realización de tareas policíacas cuya responsabilidad recae en las instituciones de extracción civil que han sido rebasadas en sus capacidades por el referido antagonismo, generando el vacío de Estado que se busca rellenar con el componente militar del poder nacional.
9. La seguridad nacional en México es un concepto de ciencia política y una herramienta de la administración pública que, en fondo y forma, es incompatible con los principios democráticos en los que se fundó el Estado mexicano, toda vez que en estricto sentido su verdadera finalidad es, quitando la retórica que siempre la acompaña, defender los intereses del grupo en el poder, y no necesariamente los intereses nacionales.
10. La concepción jurídica y doctrinaria de seguridad nacional en México es excesivamente confusa e incluyente, al grado de truncar su función administrativa y generar ineficiencia en su praxis, toda vez que no permite crear una planeación estratégica integral para enfrentar eficientemente al narcotráfico, por lo que a este consuetudinariamente se le combate de una forma eventual con operativos planeados al momento; más preocupantemente, ésta confusión causa una situación teórico-práctica en que la misma seguridad nacional se encuentra absorbiendo, en su esfera conceptual y metodológica, a la defensa nacional.

11. La doctrina militar de México es incompatible con las realidades sociopolíticas del contexto nacional, para lo cual requiere una composición doctrinaria que permita el dinamismo y flexibilidad en los institutos armados; esto genera en sus orgánicas un grado de obsolescencia administrativa y operativa.
12. Para fines de generar un contexto teórico-político y público-administrativo en el cual se implementen con eficiencia y eficacia la seguridad y defensa del Estado mexicano, deberán de readecuarse las políticas públicas, reformarse la letra de la ley y reestructurarse los institutos armados, de acuerdo a lo propuesto por mi perspectiva estratégica, la cual será objeto del Capítulo Cuarto de esta tesis.

Esta investigación doctoral se titula *Seguridad y Defensa del Estado Mexicano: Perspectivas de Pensamiento Estratégico*. La razón de su título emana de la definición literal de la palabra *perspectiva*:

- i. Un punto de vista desde el cual se analiza un asunto;
- ii. Una visión, considerada en principio más ajustada a la realidad, que viene favorecida por la observación de cualquier hecho o fenómeno; y,
- iii. Una contingencia que puede preverse en el curso de algún negocio.<sup>4</sup>

En este caso, la suma de mis hipótesis delimitadas con anterioridad aportará al campo de conocimiento científico-político una visión, ajustada a la realidad, sobre las contingencias que en México han sucedido, que actualmente se generan y que seguramente seguirán ocurriendo, al no instrumentarse con responsabilidad su seguridad y defensa nacionales y, a razón de tal, aportar una propuesta teórico-política conjunta, con particularidades políticas, jurídicas y orgánicas, para dotar al Estado con una seguridad y defensa nacionales jurídicamente eficaces y prácticamente eficientes, utilizando como marco referencial a las realidades del contexto interno e internacional, para ser implementada con la responsabilidad política y la visión estratégica requerida de sus gobernantes.



---

<sup>4</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª éd. Madrid, España: Real Academia Española, 2001.

**Capítulo Primero:**  
***Fundamentos del  
Pensamiento Estratégico.***

“El pasado es prólogo”.  
—Shakespeare

El pensamiento estratégico da origen a la seguridad y defensa de todo Estado. De éste emanan la política y políticas públicas para su instrumentación, las cuales se materializan por medio de la administración pública. Es por ello que la seguridad y defensa son conceptos en los cuales convergen lo político, lo científico-político y lo público-administrativo.

Históricamente, todas las teorías de seguridad encuentran su fundamento en la defensa, especialmente en la defensa militar. Por tal motivo, para poder explicar la seguridad y defensa de México bajo una óptica de responsabilidad política, resulta elemental primero identificar y analizar los distintos principios históricos que han forjado, con el paso del tiempo, al pensamiento estratégico en el mundo. Su exploración epistemológica creará una perspectiva integral de antecedentes y sustentos teóricos y filosóficos respecto de las concepciones modernas de seguridad y defensa nacionales.

#### I.- PRIMICIAS DE LO MILITAR.

Antes de iniciar en la examinación de los principios mundiales del pensamiento estratégico moderno, es menester analizar conceptos sustanciales. Es así como el punto de partida conceptual es *la palabra*, la cual funge como la semilla del proceso cognitivo y la fibra que permite articular las ideas que concatenan todo el proceso relativo al entendimiento. La palabra que me ocupa es *militar*, cuya voz proviene del latín *militarius* y significa literalmente “soldado”. Su definición en castellano es literalmente “servir en la guerra”.<sup>5</sup>

Bajo su propiedad sustantiva, militar indica “fuerzas armadas”;<sup>6</sup> conforme a su calidad adjetiva, atañe a cosas pertinentes a soldados y a guerra. Debido a que esta connotación también alude a términos interdependientes, como lo son las guerrillas o cuerpos paramilitares (tomando en consideración que lo paramilitar es un calificativo de fuerzas armadas cuya función y organización son similares a las de un ejército profesional, pero que no cuentan con el mismo reconocimiento político o, mucho menos, con la misma designación jurídica), resulta indispensable demarcar esta conceptualización: la noción de lo militar que a partir de aquí se emplea hará referencia exclusivamente a fuerzas permanentes de soldados profesionales, adiestrados exclusivamente para el propósito de *la guerra*.

---

<sup>5</sup> *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª éd. Madrid, España: Real Academia Española, 2001.

<sup>6</sup> MERRIAM-WEBSTER. *Webster's Third New International Dictionary, Unabridged*. 17ª éd. Springfield, Massachussets, Estados Unidos de América: Merriam-Webster Inc., 2005.

Desde su indicación lingüística más reducida hasta su praxis más generalizada, todo aquello relativo a lo militar va naturalmente ligado a lo bélico. Esta vinculación conceptual me conduce a la inminente necesidad de responder *¿qué es la guerra?*, ya que solo mediante la exploración de ésta puede identificarse el *propósito estratégico de lo militar*.

## II.- LA GUERRA.

La guerra es uno de esos conceptos excepcionales con presencia homogénea a lo largo de la existencia humana; ha sido objeto además de una enorme cantidad de definiciones a través de la historia. Su vocablo en castellano emana del germán *werra*, que quiere decir “pelea” y “discordia”; su definición textual es “desavenencia y rompimiento de paz entre dos o más potencias”.<sup>7</sup>

Esta sencilla enunciación literal resulta insuficiente para comprender la magnitud y complejidad que implica la guerra. Por otro lado, concepciones románticas como la del estratega Sun-Tzu, quien la llamó “un campo sobre el cual la vida o muerte se determinan y el camino conduce ya sea a la supervivencia o a la ruina”;<sup>8</sup> o idealizaciones retóricas como la del renombrado general George S. Patton, quien decía que “la guerra no es hacer que una persona muera por tu patria, sino hacer que el enemigo muera por la suya”,<sup>9</sup> también son ineficaces.

La historia escrita de la humanidad es mayormente una historia de guerra. Todos los Estados actuales surgieron en gran parte mediante conquistas, tensiones civiles o luchas por independencia. Más aun, los grandes estadistas y pensadores de la historia generalmente han sido hombres de violencia porque, de no ser guerreros ellos mismos, aunque muchos si lo fueron, todos tenían un pleno entendimiento del ejercicio de la violencia y no se encogían a utilizarla para sus propios fines.

Hoy en día, las sociedades civiles de las cuales somos parte son gobernadas por leyes, lo que significa que son vigiladas, y la vigilancia es una forma de coerción. En nuestra aceptación de la vigilancia tácitamente concedemos que el hombre tiene un lado más oscuro en su naturaleza, el cual debe ser contenido por el miedo a una fuerza superior. El castigo es la sanción aplicada a aquellos que escogen no ser contenidos, y la fuerza superior, la violencia, es su instrumento.<sup>10</sup>

Para comenzar la exploración de la guerra, debo primeramente reconocer que ésta implica un conjunto de procedimientos tan complejos e imperfectos que,

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> SUN-TZU; traducción de AMES, ROGER. *The Art of Warfare*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Ballantine Books, 1993, p. 103.

<sup>9</sup> WINTLE, JUSTIN. *Dictionary on War Quotations*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Free Press, 1981, p. 191.

<sup>10</sup> KEEGAN, JOHN. *A History of Warfare*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Vintage Books, 1993, p. 386.

en general, es difícil aplicársele reglas de conducta predeterminadas. Siendo así, con el fin de conceptualizarla y caracterizarla adecuadamente, a continuación se usa un marco analítico basado en tres áreas del conocimiento científico: *antropología social*, *sociología* y *teórica política*. Cada una de éstas presenta particularidades tan multidisciplinarias como la guerra misma; debido a sus naturalezas académicas particulares, las primeras dos áreas serán examinadas brevemente, mientras que la tercera constituirá un pilar teórico del presente capítulo.

En la antropología social, encuentro que existe una rama de estudio conocida como *etología*, la cual es una disciplina que combina la teoría psicológica con el estudio del comportamiento animal. De ella surge una explicación sobre la causa o motivo de la guerra bajo el aspecto del comportamiento humano en aras de “lo territorial”. Este postulado fue introducido por el investigador Konrad Lorenz, premio Nóbel de Medicina en 1973, quien encontró, mediante observaciones comparativas de animales tanto libres como en cautiverio, que la agresión es una “reacción natural”, que deriva u obtiene la energía necesaria de su organismo, el cual “la descarga” cuando es estimulado por un “detonante agresor” específico.<sup>11</sup>

La mayoría de los animales son propensos a desatar una agresión en contra de otros, usualmente desplegando actos tendientes a generar la sumisión de los más débiles. El ser humano, manifestó Lorenz, originalmente se comportaba de la misma manera, pero al sobrepoblar su territorio, la respuesta sumisa de los contrarios se vio gradualmente atrofiada. Esto condujo a la vulneración de “sus territorios”, por lo que el hombre comenzó a utilizar las armas de cacería para matar a otros en defensa de los mismos. Tal proceso fue a través del cual el hombre se transformó de ser un cazador de otras especies a ser un agresivo asesino de los miembros de su propia especie.

Posteriormente, el antropólogo norteamericano Robert Ardrey abundó sobre la idea territorial de Lorenz, planteando cómo en el humano la agresión individual se convirtió en agresión grupal. Esto surgió a partir de la circunstancia de que los hombres son más efectivos como cazadores grupales que como individuales. Ardrey identificó que los humanos aprendieron a cazar juntos en territorios comunes de la misma manera en que lo hicieron los animales cazadores; y como resultado de esto, la caza cooperativa se convirtió en la base de la organización social y proveyó el impulso para luchar contra los intrusos territoriales.<sup>12</sup>

La agresión es parte de nuestra naturaleza, y las distintas formas de organización de las sociedades fueron adaptando medidas y estructuras para el mejor ejercicio de su protección por medio de la agresión. Inicialmente fueron para fines territoriales, pero luego retomaron formas para ejercer el resguardo del mando societario, así como la salvaguarda del bienestar de sus miembros. Esto me conduce a la segunda disciplina por analizar: la sociología.

---

<sup>11</sup> LORENZ, KONRAD. *On Aggression*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Harvest Books, 1974, pp. 82-7.

<sup>12</sup> ARDREY, ROBERT. *The Territorial Imperative*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Atheneum, 1966, pp. 29-32.



La sociología me servirá como una introducción para entender los *principios utilitarios de lo militar* en las sociedades y organizaciones humanas. Como lo mencioné con antelación, lo militar se da paralelamente a los orígenes de cualquier tipo de sociedad organizada, manifestándose como una de las cuatro instituciones básicas presentes en la gestación de toda comunidad política:

1. Una institución para crear legitimidad entre los subordinados;
2. Una para implementar la voluntad de los gobernantes;
3. Una para encargarse de las disputas entre sujetos y subordinados; y,
4. Una última para tomar acción en contra de aquellos que enfrenten al poder establecido, ya sea por dentro o desde afuera de la organización comunitaria.<sup>13</sup>

Lo anterior lo interpreto como que el principio organizacional de toda comunidad es para la guerra, ya que ésta constituye el medio natural de su defensa colectiva y de su idónea preservación; por tal, la autoridad política de todo gobierno sobre sus subordinados recae en sus poderes de guerra. Esto es el fundamento de la organización humana en sociedad, cuya máxima conformación desemboca en la creación del Estado, el cual, como afirmó Max Weber, consiste en una forma especial de organización emanada del poder político, y al igual que toda entidad política, es un enlace de dominio de individuos sobre individuos,<sup>14</sup> pero con la característica de ser sostenido mediante la *legítima violencia*.

De tal forma, lo militar se vuelve una institución social, cuya rama de estudio es la *sociología militar*, misma que se ocupa de la relación entre lo militar y otras instituciones sociales. Para comprender el lugar que ocupa lo militar en la sociedad, es imperativo considerar las fuerzas históricas que le han dado forma al presente, por lo cual examinaré los eventos y el pensamiento estratégico del pasado, tanto del mundo (en el presente capítulo) como de México (en el siguiente capítulo). Mi enfoque principal son las Fuerzas Armadas Mexicanas y su relación con el Estado mexicano. De tal forma, encontraré vías alternas en que la sociedad puede organizar a, y relacionarse con, sus instituciones militares.

Es también importante reconocer que el estudio de lo militar siempre ha sido una fuente fértil de información para el análisis de teorías y problemas sociológicos mayores, como son la investigación sobre actitudes, relaciones étnicas, cambios sociales, la familia, las profesiones y hasta la economía política. Sin embargo, para poder analizar al pensamiento estratégico y subsecuentemente poder explicar el contexto estatal mexicano respecto de su seguridad y defensa, la

---

<sup>13</sup> GOODIN, ROBERT E.; KLINGEMANN, HANS-DIETER. *A New Handbook of Political Science*. 1ª ed. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press, 1996, pp. 133-5.

<sup>14</sup> WEBER, MAX. *El Político y el Científico*. 1ª ed. México, D.F.: Editorial Premia, 1981, p. 8.

mera sociología militar es insuficiente, ya que omite temas centrales sobre lo militar como son, el *ethos* de la profesión militar; lo militar como una institución y organización; las relaciones cívico militares; y, las relaciones entre lo militar con otras instituciones de gobierno. Por este motivo resulta idónea la vía de la teoría política para poder alcanzar tales metas.

Antes de proceder con el estudio de la teoría política sobre el pensamiento estratégico militar, destaco que no pretendo examinar el valor moral de la guerra, sino que busco explicar las razones detrás del *acto de la guerra en relación a su función política*. Aristóteles solía decir que el hombre es un animal político; Clausewitz, quien fue estudioso de Aristóteles, amplió esa afirmación al deducir que todo animal político es un animal guerrero.<sup>15</sup> De tal forma, a continuación analizaré el *utilitarismo de la guerra* iniciando por su perspectiva científico-militar, vista como una actividad común del género humano, y como parte sustancial del quehacer de la administración pública en la gestación y el presente de las sociedades políticas y los Estados.

### III.- LA CIENCIA MILITAR Y EL ARTE DE LA GUERRA.

Todo ejercicio militar, especialmente los dirigidos a dispensar la violencia, conlleva procedimientos sobre su estructuración, finalidad y concordancia, a los cuales se les ha atribuido el carácter de ciencia. La *ciencia militar* es el estudio de la técnica, psicología, práctica y otros fenómenos que componen al conflicto armado. Su objetivo es mantenerse como un sistema científico, cuyas tesis han sido comprobadas por vía del experimento, y las cuales, de ser propiamente empleadas, aumentan las habilidades y posibilidades del practicante para prevalecer en una guerra contra cualquier otro adversario. En su practicidad, no le concierne que el adversario sea una fuerza militar, un grupo irregular o cualquier otro adversario que tenga conocimiento o utilice la ciencia militar en respuesta.

Los componentes de la ciencia militar varían dependiendo de la época y del Estado; sin embargo, por lo general existen seis ramas en su estudio:

- *La organización militar*: Se avoca al desarrollo de medios óptimos para la administración y organización de unidades militares, al igual que de fuerzas armadas actuando en concierto como un todo.
- *La educación militar y el adiestramiento*: Estudia la metodología y las prácticas involucradas en el entrenamiento de soldados, de oficiales, de jefes y de generales. También se extiende al adiestramiento y la preparación de los cuerpos de guerra.

---

<sup>15</sup> *A History of Warfare. Op. cit., p. 3.*

- *La historia militar:* Debido a que la actividad militar ha sido un proceso constante a través de miles de años, la historia militar analiza los objetivos, las estrategias y las tácticas que han sido empleadas a lo largo de la historia. Mediante su análisis, se busca evitar la repetición de errores cometidos en el pasado, al igual que mejorar el desempeño actual al inculcar una habilidad en los comandantes de percibir paralelos históricos durante las batallas.
- *La geografía militar:* No solo se ocupa de lo obvio, siendo esto la geografía de los teatros de guerra, sino que también estudia características adicionales como son la política, la economía y otros rasgos naturales de las posibles locaciones de combates.
- *La tecnología y el equipo:* La tecnología militar no es tan sólo el estudio de tecnologías y de las ciencias físicas aplicadas para incrementar el poder militar, sino que también se extiende al análisis de la producción del equipo militar y de las formas en que pueden mejorarse los desempeños para reducir los materiales de guerra necesarios.
- *La estrategia:* La estrategia militar es la pieza central de la ciencia militar; estudia los específicos del combate y busca reducir los múltiples factores para establecer una serie de principios que gobiernen a todas las interacciones del mismo. Por tal, dirige la planeación y ejecución de batallas, operaciones y guerras en su totalidad, así como la composición de los ejércitos y las políticas de guerra.<sup>16</sup>

Paralelamente a la ciencia militar se encuentra el *arte militar* (conocido comúnmente como *arte de la guerra*), el cual es el estudio del combate desde un sentido profesional. El sistema que se produce como resultado del análisis que provee el arte militar es conocido como *la doctrina*. De igual forma como sucede con la ciencia militar, sus componentes endógenos difieren por circunstancias exógenas, pero habitualmente sus principios consisten en:

- *Objetivo:* Dirigir cada operación militar hacia un objetivo bien definido, decisivo y alcanzable. El propósito militar de la guerra es la destrucción de la capacidad y de la voluntad del enemigo para luchar.
- *Ofensivo:* Tomar, explotar y mantener la iniciativa. Por lo general, la acción ofensiva es la manera más eficaz y decisiva de alcanzar los objetivos.
- *Masa:* Medir los efectos del poder de combate conforme a un lugar y tiempo determinados, sincronizando a todos los elementos del combate para tener el efecto buscado ante el enemigo.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

- *Economía de la fuerza*: Emplear toda la energía disponible del combate en la manera más eficaz, mientras que se le destina la mínima energía posible a los esfuerzos secundarios y terciarios.
- *Maniobra*: Conducir al enemigo a una posición de desventaja con el uso flexible del poder de combate. La maniobra es el movimiento de fuerzas en lo referente al enemigo para ganar ventaja posicional.
- *Unidad del mando*: Para cada objetivo, es indispensable contar y mantener la unidad de mando y esfuerzo, empleando el poder militar de tal forma que las masas combatan hacia un objetivo común. La unidad del mando también significa que todas las fuerzas mantengan una jerarquía bajo un comandante responsable.
- *Seguridad*: Nunca permitir que el enemigo adquiera ventaja inesperada. La seguridad realza la libertad de acción, reduciendo proporcionalmente la vulnerabilidad en los actos, la influencia y la sorpresa hostil.
- *Sorpresa*: Atacar al enemigo en el momento, o en el lugar, o de una forma para la cuál él no está preparado. La sorpresa puede cambiar o alterar el equilibrio en la energía del combate.
- *Simplicidad*: La preparación con claridad, los planes sencillos y las órdenes sucintas pueden asegurar la óptima comprensión de las estrategias por todos los estratos jerárquicos militares.<sup>17</sup>

Como puede apreciarse, la ciencia y el arte de la guerra son interdependientes. Esta relación ha sido evidente desde los periodos Helenístico y Romano. La instrumentación conjunta de la guerra (como ciencia y arte) y, por consiguiente, la articulación política de la seguridad y defensa de todo Estado, se ejercitan conforme al *pensamiento estratégico*.

Clausewitz definió a *la estrategia* como “el uso del combate, o de la amenaza del combate, para el propósito de la guerra”. Esta formulación, la cual se caracteriza por ser tanto revolucionaria como desafiantemente simplista, puede ser expandida sin dificultad.<sup>18</sup> El mismo Clausewitz, quien no creía en definiciones absolutas, variaba el significado de estrategia conforme al asunto que tuviera en mano. Para fines de la investigación en curso, demarco a la estrategia como: *el uso de la fuerza armada para lograr objetivos militares y propósitos políticos*.

<sup>17</sup> UNITED STATES ARMY. *Field Manual FM-100-5*. Virginia, EE.UU.: United States Army Press, 2006, p. 58.

<sup>18</sup> HOWARD, MICHAEL. “The Forgotten Dimensions of Strategy”. *Foreign Affairs* (verano de 1979); reimpresso en HOWARD, MICHAEL, *Las Causas de Guerra*. 2ª éd. Massachusetts, EE.UU.: Cambridge University Press, 1984, p. 102.

Para aquellos enfocados exclusivamente en la dirección y conducción de la guerra, el concepto de estrategia suele aparecer más simple, pudiendo inclusive categorizarse a la sazón de Moltke: “como un sistema de expedientes”.<sup>19</sup> Pero la estrategia se basa también en el desarrollo político, económico, social, cultural y tecnológico, así como en la habilidad intelectual y el uso de todos los recursos del Estado para el propósito de instrumentar sus políticas estratégicas de seguridad, defensa (y en ciertos casos, de ofensa o guerra), las cuales se materializan de acuerdo al ejercicio de su administración pública. Cuando se unen la ciencia militar y la administración pública surge la *administración militar*.

Con referencia a las dos caracterizaciones de la guerra expuestas con antelación—la más amplia, relativa a su utilitarismo, y la más estricta, con significado administrativo—explicaré a lo largo de esta investigación, por medio de la teoría política y el análisis inductivo de la misma, a los principios generales implícitos en el pensamiento estratégico y en la administración militar.

Recapitulando todo lo anterior, y empleando a la metodología deductiva como un método para proceder lógicamente de lo universal a lo particular, deduzco que:

- 1) Lo militar pertenece a la guerra.
- 2) La guerra se rige por una serie de procedimientos científicos denominados ciencia militar, y se aplica por medio del arte de la guerra.
- 3) Tanto la ciencia militar como el arte de la guerra se emplean siempre de forma utilitaria y material, y en respuesta a las necesidades específicas y objetivos estratégicos de cada sociedad o Estado.
- 4) Los objetivos estratégicos y el utilitarismo que se le da a la guerra son definidos por el pensamiento estratégico particular de tal sociedad o Estado.
- 5) El pensamiento estratégico también dirige a la administración militar de las fuerzas armadas de dicha sociedad o Estado.

El fundamento definitorio detrás del ejercicio político y publico-administrativo de la guerra y lo militar es el pensamiento estratégico. Este cuenta con distintas ramificaciones contextualizadas como verbo en lugar de sustantivo, y previstas para fines esencialmente políticos. El pensamiento estratégico y las distintas experiencias de su aplicación publiadministrativa deben explicarse primeramente por el estudio de su génesis y evolución, y *la historia* provee el conducto adecuado para tal.

---

<sup>19</sup> HUGES, DANIEL. *Moltke on the Art of War: Selected Writings*. 1ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Presidio Press, 1995, p. 58.

Como paréntesis manifiesto que muchos académicos de hoy son reacios para reconocer la importancia de la historia en el análisis del pensamiento estratégico y la seguridad y defensa de los Estados. Aunque difícilmente se puede negar que el pensamiento estratégico, la guerra y lo militar sean fundamentos de la existencia política y social de todo Estado, incluyendo al Estado mexicano, la guerra es tan trágica e intelectual, y emocionalmente tan inquietante, que se tiende a esquivarla dentro de las investigaciones.

En México estos conceptos no han sido temas favoritos de historiadores e investigadores. Un resultado directo es haberle permitido demasiado alcance a la literatura popular sobre la guerra, la cual, siendo esencialmente romántica y llena de caracterizaciones morales, explica o propone muy poco; tan solo responde a la fascinación y a los juicios éticos que la guerra, pasada y presente, ejerce en nuestra idiosincrasia y en nuestros deseos colectivos por entenderla.

#### IV.- EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO.

El pensamiento estratégico es por naturaleza pragmático y se sustenta en realidades como son la geografía, sociedad, economía y cultura, al igual que en otros factores coyunturales que dan origen a los temas y conflictos que la política tiene como propósito atender y resolver. No es una actividad de razón pura, sino de razón aplicada, ya que cualquier estrategia debe siempre valorar todas las fuerzas en juego; debe analizar el contexto variado de la estrategia y la manera en que dicho contexto interactúa con y la realidad, para trazar el desarrollo de la misma, desde la idea hasta la doctrina y subsecuentemente hasta la implementación,<sup>20</sup> siendo este un ejercicio progresivo y un círculo virtuosos que da lugar a nuevas ideas, y así sucesivamente.

El pensamiento estratégico es un nombre colectivo para planear la conducción de las acciones de los Estados respecto de la guerra (y por analogía, de su seguridad y su defensa), pudiendo ser aunado o no, a la política o a un fin político. Derivado del griego *strategos*, la estrategia fue considerada como el “arte del general”.<sup>21</sup> La estrategia militar se ocupa de la planeación y la conducción de las campañas, el movimiento, la disposición de fuerzas y el engaño del enemigo. El padre del estudio estratégico moderno, Carl von Clausewitz, le dio primacía a las metas militares como fines políticos. En sí, la estrategia militar es simplemente una pieza de un “triumvirato” de “artes” y “ciencias” que gobiernan la conducta de la guerra; las otras piezas son las tácticas (la ejecución de planes y las maniobras de fuerzas en batalla), y las logísticas (el mantenimiento de un ejército).

---

<sup>20</sup> STOWELL, STEVEN; MEAD, STEPHANIE. *Ahead of the Curve: A Guide to Applied Strategic Thinking*. 2ª éd. Washington, EE.UU.: CMOE Press, 2005, pp. 12-3.

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 14.

La estrategia y la táctica se relacionan íntimamente. Ambas se ocupan de distancia, de tiempo y de fuerza. Para entender su diferencia primordial, hay que saber que la estrategia es a gran escala, mientras que la táctica es a pequeña escala. La estrategia era entendida, originalmente, para gobernar el preludeo a una batalla, mientras que la táctica controlaba su ejecución.

En sociedades anteriores, bajo su forma más pura, la estrategia se ocupó solamente de lo militar, ya que el monarca o líder político era a menudo también el líder militar. La administración y la operación de las fuerzas armadas eran indistinguibles. Pero conforme creció la necesidad de ejércitos profesionales, los límites entre los políticos y los militares tuvieron que ser reconocidos. En muchos casos, fue presentándose gradualmente la necesidad formal para una separación administrativo-operativa. Tal y como dijo el estadista francés Georges Clemenceau, “la guerra es un negocio demasiado importante como para dejarlo enteramente en manos de los soldados”.<sup>22</sup>

La disociación de la administración militar con la operación militar no fue una casualidad, sino una necesidad. Con ello se marcó la pauta que originó el concepto de *la gran estrategia*, mismo que abarca la gerencia de todos los recursos de una nación para la conducción de la guerra. En la gran estrategia, el componente militar se reduce en su mayoría a la estrategia operacional, ejerciendo la planeación y control de las unidades militares.

Otro componente de la gran estrategia es la diplomacia, con la cual una sociedad o Estado puede forjar alianzas o ejercer presión sobre otro sin violencia, de tal modo que se alcance la victoria sin recurrir al combate. Un componente adicional es la gerencia de la paz en la posguerra. Como Clausewitz indicó, una estrategia militar acertada puede ser el medio para un fin, mas no puede o debe ser un fin en sí mismo. Deben de existir estrategias de salida y mecanismos que garanticen la estabilidad general de los territorios de posguerra.

La historia ha demostrado que una estrategia acertada de una época cualquiera, tiende a permanecer eficaz aún después de que nuevos progresos doctrinarios y tecnológicos la hayan dejado aparentemente obsoleta. De tal forma, siendo el pensamiento estratégico el rector fundamental del ejercicio publiadministrativo de la violencia, la instrumentación de dicho ejercicio debe seguir parámetros históricos con los que se ha demostrado eficiencia estratégica, especialmente sobre las dos tareas de Estado que aquí nos ocupan, la seguridad y la defensa. Para analizar y demostrar la aplicabilidad analógica del pasado al presente en el pensamiento estratégico, examinándolo desde sus principios esenciales, es menester ir de la mano con los clásicos estrategias de la modernidad,<sup>23</sup> comenzando por Maquiavelo.

<sup>22</sup> HOLT, EDGAR. *The Tiger: The Life of Georges Clemenceau, 1841-1929*. 1ª éd. South Carolina, EE.UU.: Hamilton, 1976, p. 23.

<sup>23</sup> La selección que hice de los “clásicos pensadores y practicantes militares más grandes de la modernidad” fue inspirada por, y se basa mayormente en, la selección realizada por el investigador Peter Paret de

**V.- NICOLÁS MAQUIAVELO.**

“Si las campañas y levantamientos que han tenido lugar en Italia han dado la apariencia de que la habilidad militar se ha vuelto extinta, la verdadera razón es que los viejos métodos de guerrear no eran buenos y nadie ha podido encontrar nuevos. Un hombre que recientemente ha alcanzado el poder no puede adquirir mayor reputación que la que se obtiene por descubrir nuevas reglas y métodos”.<sup>24</sup> Con estas palabras del famoso capítulo final de *El Príncipe*, Maquiavelo expreso una premisa recurrente en sus escritos: existe necesidad de renovar continuamente a las instituciones militares y generar nuevos procesos que garanticen de mejor forma la seguridad de los Estados, atendiendo a las necesidades más urgentes y fundamentales de sus tiempos.

Dicha renovación obedece no solamente al cambio climático político que naturalmente se genera con el avance de las sociedades y Estados, sino que también sigue una línea de adaptabilidad militar, toda vez que, si bien es cierto que las estrategias eficientes perduran y pueden aplicarse de forma analógica, los ejércitos no. Maquiavelo visionó que las fuerzas armadas deben ser entes dinámicos, cuya adaptabilidad meta de la política y la ley que las regula, pero su renovación debe ser un objetivo esencial, y su ímpetu por la evolución debe ser una primicia doctrinaria. En la actualidad, como es el caso de las Fuerzas Armadas Mexicanas, éstas han sido renuentes al cambio, manteniendo su orgánica y doctrina muy similares a las que se dieron como resultado de la Revolución. De conformidad con el postulado de Maquiavelo, los institutos armados de México no garantizan de mejor forma la seguridad y defensa del Estado, toda vez que no han evolucionado a la par de las necesidades de la época contemporánea.

Maquiavelo es considerado como el introductor de una nueva era—la era moderna—del pensamiento estratégico. Su convicción de que la organización militar de los Estados necesitaba cambiar, fue el motor de su teoría y su preocupación central, misma que plasmó en todas sus reflexiones sobre política mundial. Podría incluso suponerse que Maquiavelo se convirtió en un pensador político a partir de ser un pensador militar. Su visión de la problemática militar de su era definió totalmente su óptica política.

En la Italia del Siglo XV, el concepto religioso de la guerra era el de un acto de administración de justicia; el servicio militar estaba restringido a la clase compuesta por caballeros terratenientes y sus vasallos, y existía un código moral-legal que operaba como el vínculo principal que mantenía la cohesión en el

---

la Universidad de Princeton, en su obra titulada *Makers of Modern Strategy*, donde el funge como editor; esto fue por la relevancia que tal investigador ha cobrado en el estudio de la historia militar.

<sup>24</sup> MAQUIAVELO, NICOLÁS. *The Prince*. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press, 2001, p. 92.



ejército. Estos factores determinaron las formas de administración y organización militar durante la Edad Media. De tal manera, un ejército podía ser formado cuando surgía un asunto que lo ameritaba; era ordenado para los propósitos de una campaña militar específica y podía mantenerse en conjunto por todo el tiempo que ésta durara, finalmente siendo desmantelado al agotarse su utilidad.<sup>25</sup>

Debido a que la guerra representaba la realización de un deber religioso y moral, había una fuerte inclinación para llevar a cabo las batallas bajo ciertas reglas preestablecidas. La organización militar era un producto típico de la situación social que prevalecía en la Edad Media, y cualquier cambio en las raíces de dicho sistema daba lugar a consecuencias inevitables en el campo militar. Esto aun prevalece en las fuerzas armadas del mundo moderno; los factores endógenos, especialmente los sociales, siempre interactúan con las fibras endógenas de los ejércitos. Invariablemente éstos se componen por miembros de la sociedad, y en la mayoría de los casos, por personas desprivilegiadas social y económicamente.

El impacto que tuvo la introducción de la economía monetaria dio lugar a una mayor oportunidad para reclutar mayores ejércitos. Administrativamente, nuevas clases de hombres sin tradiciones militares eran atraídos a los servicios mediante el dinero, y con este aumento de recursos humanos surgió una nueva generación de armas y de formas de combate. Por ejemplo, los pequeños Estados protegían sus fronteras mediante el establecimiento de líneas de fortalezas que les permitían defenderse de fuerzas superiores; no obstante, estas fortificaciones eran vulnerables ante el fuego de la artillería, lo que tildó la balanza militar hacia la ofensiva.

Estos cambios en la composición de los ejércitos y en el arte de la guerra también transformaron el espíritu de la organización militar. El referido código moral, y las tradiciones y costumbres bajo las cuales evolucionó el feudalismo, perdieron el control del material humano del cual los ejércitos eran ahora reclutados. Aventureros y rufianes que buscaban riqueza y estilo de vida, quienes nada tenían que perder y todo que ganar mediante la guerra, formaron el cuerpo principal de los ejércitos. Como resultado se dio lugar a una situación en la cual la guerra no era considerada un deber religioso, sino que el propósito del servicio militar se volvió la ganancia económica.<sup>26</sup>

Es interesante observar como estas condiciones de factibilidad económica en la labor militar perduran en la época de hoy, y son vicios inevitables que resultan de la naturaleza social humana, a los cuales en específico yo denomino “la sociabilidad de los ejércitos”: En el caso mexicano actual, por medio del reclutamiento se absorben sentimientos sociales generalizados de inequidad y

---

<sup>25</sup> PARET, PETER. *Makers of Modern Strategy*. 2ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1986, pp. 15-6.

<sup>26</sup> MALLETT, M. E.; HALE, J. R. *The Military Organization of a Renaissance State*. 1ª éd. Massachusetts, EE.UU.: Cambridge University Press, 1984, pp. 181-8.

resentimiento, los cuales repercuten en el actuar de los cuerpos armados, más aun cuando se considera la escasa paga que reciben los soldados, en contraste a las fortunas famosamente acaudaladas por narcotraficantes. Esto da lugar a la desertión, a la corrupción interna y, en el peor de los casos, la migración de elementos de las Fuerzas Armadas a las filas del narcotráfico.

Estas condiciones que aun enfrenta el medio castrense captaron desde entonces la atención de Maquiavelo, particularmente por su encomienda como secretario de la “Oficina de Diez” (1498-1512), siendo ésta el comité de gobierno encargado de la guerra y los asuntos militares. De ahí arrojó su más importante reflexión sobre actividades militares, contenida en la “Ley de Diciembre” de 1505 por la que creó una milicia florentina, siendo ésta que la fundación de toda república debe basarse en “justicia y armas”, así como en una larga experiencia, con grandes recursos económicos, y con el conocimiento de que ejércitos compuestos por mercenarios conllevaban usos muy cuestionables.<sup>27</sup>

La falta de efectividad de los mercenarios fue solamente una de las razones por las cuales Maquiavelo se interesó en la creación de un ejército conscripto. El esperaba que tuviera importantes consecuencias para las políticas internas y externas de Florencia: más independencia en sus asuntos externos y mayor estabilidad en su situación doméstica. Maquiavelo tomó gran interés por la creación de su milicia, al punto de él mismo seleccionar a los hombres que la formarían, y participar directamente en los adiestramientos. Dicha milicia concretó, después de 9 años de lucha, la toma de Pisa, y enfrentó la batalla de Prato.<sup>28</sup> Fue así como Maquiavelo se hizo evidente ante sus contemporáneos, para quienes esas batallas fueron objeto de innumerables discusiones en el sentido de que una nueva era en la ciencia de la guerra había comenzado.

Maquiavelo fue un humanista, y fue particularmente Roma la cual le demostró la posibilidad del ascenso de una ciudad-Estado al grado de poder mundial, y por ende fue para él la personificación de una república ideal. Las nuevas leyes de la guerra que Maquiavelo pretendía introducir eran por añadidura las viejas reglas del orden militar romano. Sus principios militares se enfocaban a demostrar, bajo bases de fuentes ancestrales, cómo los romanos conducían la guerra.<sup>29</sup> Sin embargo, es menester señalar que la finalidad de Maquiavelo no era una reconstrucción histórica de los hechos, sino una deducción de las leyes y principios que fundamentaban la historia militar y el pensamiento estratégico romano para su aplicabilidad a ese presente, tal y como pretendo hacer empíricamente con esta investigación.

---

<sup>27</sup> RIDOLFI, ROBERTO. *The Life of Niccoló Machiavelli*. 2ª éd. Illinois, EE.UU.: University of Chicago Press, 1954, p. 47.

<sup>28</sup> *Ibid.* p. 43.

<sup>29</sup> HÖRNQVIST, MIKAEL. *Machiavelli and Empire (Ideas in Context)*. 1ª éd. Massachusetts, EE.UU.: Cambridge University Press, 2004, pp. 36-8.

Maquiavelo escribió *El Arte de la Guerra* postulando las virtudes que tenían los ejércitos romanos, desde sus tamaños moderados y su dependencia en la infantería, hasta su vía de reclutamiento rural. En efecto, casi la totalidad del libro concierne a aspectos técnicos de la guerra: armamento, maquinaria, ordenes de marcha, líneas de mando, fortificaciones, mientras que una pequeña parte hace referencia a las cualidades humanas requeridas para la guerra: valor, obediencia, entusiasmo y ferocidad. En el prefacio de la obra, Maquiavelo escribió que los líderes de los tiempos antiguos procuraban inspirar a todos sus sujetos, y particularmente a sus soldados, engendrando en ellos valores de fidelidad, amor de la paz, y miedo a Dios. “¿Quién ha de amar más a la paz”, dijo Maquiavelo, “que un soldado cuya vida se pone en riesgo por la guerra?”<sup>30</sup>

Sus postulados tienen aplicabilidad actual. La composición de los ejércitos modernos, especialmente aquellos dirigidos a la defensa (no a la ofensa) de los Estados, deben orientarse hacia moralidades como las referidas. En el caso de las Fuerzas Armadas Mexicanas, nada puede ser más necesario que mantener un tamaño moderado pero con énfasis en el adiestramiento y en la tecnología. Reiterando lo que mencioné en la Introducción, éstas deben readecuar sus marcos doctrinarios y orgánicos, e invertir tiempo y recursos en cuestiones a las que no están acostumbradas, como es el caso de armas inteligentes, sistemas de reconocimiento, de datos y otros. La velocidad, el sigilo, la precisión y la sistematización deberán sustituir a las fuerzas masivas, ya que cuando el enemigo se mezcla entre la población civil, el poder de fuego resulta contraproducente.

Las otras dos principales obras de Maquiavelo, *El Príncipe* y *Discorsi*, son libros sobre reglas y comportamientos políticos, y no sobre administración y organización militar; pero para sumergirse del todo en el mundo del pensamiento estratégico maquiavélico, éstos resultan indispensables. En ellos, la guerra aparece como una fuerza inevitable, ineludible, grandiosa y aterrorizante. En el primero, se manifiesta que “la guerra es la más esencial actividad en la vida política”: El continuo surgimiento de conflictos e incertidumbres define los patrones y los métodos de guerra: no hay un curso seguro. Deben de tomarse riesgos en estas regiones de incertidumbres y peligros, mientras que las guerras deben de acabarse lo más rápido posible con la consecución de un resultado definitivo: el completo vencimiento del enemigo. Las guerras deben ser “cortas y punzantes”.<sup>31</sup>

Maquiavelo reconoció que toda guerra corta y punzante requiere que se exacerbén las pasiones de los soldados, y que sea una guerra brutal. Para él, la brutalidad inherente en la guerra acarrea consecuencias ambiguas, ya que conlleva tanto peligros como posibilidades. Los peligros eran que las grandes masas de soldados, cuando la lucha se convirtiera en confusión y vehemencia, ya no quisieran obedecer sino pensar en su propia salvación, en cuyo caso el ejército

<sup>30</sup> MAQUIAVELO, NICOLÁS. *The Art of War*. Edición repetitiva. Nueva York, EE.UU.: Da Capo Press, 1965, pp. 46-8.

<sup>31</sup> *Ibid.* p. 51.

se desintegraría. La solución doctrinaria que propuso fue la disciplina, mientras que la solución administrativa fue el adiestramiento.

Bajo este postulado, el adiestramiento en los ejércitos nunca debe terminar. Sin embargo, los lazos a los que el adiestramiento por sí solo da lugar, son ineficientes para mantener una plena cohesión en las tropas, por lo que debe ir reforzado doctrinariamente la amenaza del castigo. “La severidad y la crueldad son necesarios para sostener al cuerpo político en su conjunto”.<sup>32</sup> Pero la coerción debe ser suministrada en medidas de un carácter diferente: un lazo espiritual que inspire acciones heroicas debe ser creado a lo largo y ancho de las fuerzas armadas. La mayor incitación al valor y al entusiasmo debe ser complementada con un involucramiento personal y una obligación moral.

Un error en que incurrió Maquiavelo fue su falta de sensibilidad para juzgar qué es posible y qué es imposible dentro de la administración y operación de fuerzas militares. En el pasado, y aun en nuestros tiempos, Maquiavelo ha sido asignado una posición prominente dentro del pensamiento estratégico militar, debido en lo principal a su advocación por la conscripción de los ejércitos. Dicha perspectiva administrativa adquirió tal forma que llegó al grado de predecir el futuro de las fuerzas armadas.

Pero su influencia rebasó por mucho la esfera militar, en el sentido de que su visión del carácter ejemplar de la organización militar romana fue básica para gestar la conducción, la ciencia y el arte de la guerra, así como la dirección de la administración militar en tiempos modernos. La primera y más crucial lección que Maquiavelo obtuvo mediante su estudio del mundo antiguo fue que la defensa de un Estado no debe ser la encomienda de una clase particular, sino debe ser la preocupación de todos aquellos que viven en el mismo, cuya esencia se aplica de forma directa e inequívoca al México de hoy.

## **VI.- EL CARDENAL RICHELIEU Y SÉBASTIEN VAUBAN.**

Los ejércitos europeos del Siglo XVII eran bandas de profesionales, muchos de ellos extranjeros, reclutados mediante un alistamiento voluntario. En la Francia de aquella época, no había nada que se acercara a un servicio militar profesional. La burguesía hizo varias aportaciones sustanciales a su fortalecimiento, aunque no prestaban personalmente un servicio militar. Dichas contribuciones recayeron en dos categorías principales: por un lado, en materia de los servicios técnicos requeridos para aplicar la ciencia de la guerra, especialmente en la artillería; por otro, como civiles eran muy prominentes en la administración militar.<sup>33</sup> Estos desarrollos técnicos y organizacionales fueron tal vez los aspectos más

---

<sup>32</sup> *Ibid.* p. 59.

<sup>33</sup> *Makers of Modern Strategy. Op. cit.*, p. 137.

importantes del progreso aquí citado. En ambos casos, el ejército francés fue el parte aguas mundial.

Los mejoramientos en organización, disciplina y equipo fueron atribuidos principalmente al desarrollo de la administración pública en manos de una serie de grandes pensadores, entre ellos Richelieu y Vauban, cuyas carreras abarcan casi la totalidad del Siglo XVII. Hasta esa época, los asuntos militares eran casi exclusivamente administrados por los mismos militares, y había muy poco control central. El ejército manifestaba una gran carencia de integración. Fuera del monarca, no había una autoridad medular, y con excepción de en la artillería, no había importantes oficiales de procedencia civil.

Fue aquí cuando Richelieu cimbró los fundamentos de una administración civil para los ejércitos, al aplicar su política de depender sobre efectivos provenientes de la clase media como el mejor medio para fortalecer el poder de la corona. Él creó un número de 'intendants d' armée', que eran usualmente intendentes provincianos seleccionados para tareas especiales en tiempos de guerra, uno para cada campo de las armas. Como responsables de los intendentes había un número de 'commissaires', quienes se encargaban de pagar a las tropas, resguardar los equipos y otros asuntos similares. Finalmente, para Richelieu se creó el puesto más importante, ministro de guerra.<sup>34</sup>

Bajo estándares modernos, o aun conforme a estándares napoleónicos, el ejército francés de Luís XIV no estaba organizado simétricamente. Había anomalías de organización y administración, así como vicios en el reclutamiento y en el escalafón. Pero éste ya no era una anárquica colección de unidades separadas sin conocer comandante alguno fuera del capitán o coronel que los reclutaba. Y gracias a Richelieu se implementó una clara y definida jerarquía militar, con claros y definidos poderes.

Las Fuerzas Armadas Mexicanas son asimétricas. Su orgánica está dividida en dos secretarías de Estado, cada una con "misiones" particulares. Esta división hace que las armas no sean proporcionales. Y aunque es fácil argumentar que la desproporcionalidad es resultado de la geografía del territorio nacional, ya que hay más tierra urbana y rural que litorales por defender, ésta radica no en kilómetros cuadrados, sino en la falta de una jerarquización unificada. Al obedecer a comandantes distintos, invariablemente se generan estrategias diferentes. Aun cuando los objetivos los defina el *Plan Nacional de Desarrollo* y la Presidencia de la República, cada cuerpo armado realiza esfuerzos independientes bajo parámetros operativos particulares. Esto genera una asimetría en la dinámica de los institutos armados mexicanos.

Las dinámicas de la lucha armada se afectan no solo por las diferencias políticas, jurídicas y orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos respecto de la Marina-Armada, pero también por las características disímiles de las tácticas

---

<sup>34</sup> *Ibid.* pp.138-9.

que utilizan, la tecnología que utilizan, y sus propias perspectivas de los antagonismos. De muchas maneras, la defensa es más fuerte que la ofensa. La fuerza de una defensa estratégica se deriva de la psicología humana y del balance en los mecanismos de poder, así como de la fricción o inercia de los institutos en juego. De conformidad con Richelieu, cuando hay fricciones o inercias disparejas en las fuerzas armadas, como en el caso del Estado mexicano, éstas afectan directamente la eficiencia de su defensa.

Durante la época de Richelieu surgieron numerosos progenitores del derecho internacional; éstos pregonaban que el principio central de la ley de la naturaleza era que los Estados deberían hacerse uno al otro el mayor bien durante paz, y el menor mal durante la guerra. Pero en realidad, los axiomas del derecho internacional ejercieron una innegable influencia en el modo y la manera de hacer la guerra previa al cierre del Siglo XVII. Si acaso no pusieron un fin al amoralismo político, al menos limitaron la conducta de la guerra con una serie de prescripciones y prohibiciones menores que contribuyeron a hacer de la guerra en el Siglo XVIII una actividad relativamente más humana y más regulada.<sup>35</sup>

Sobre las aportaciones relativas a la tecnología militar, ningún trabajo tuvo mayor influencia o prestigio que el de Sébastien Le Prestre de Vauban, el gran ingeniero militar del reino de Luís XIV. Su autoridad Siglo XVIII fue inmensa; y aunque su legado literario consiste de un tratado sobre asaltos, de una obra sobre la defensa de fortalezas, y de un corto escrito sobre minas, su aparente sencillez es engañosa: estas obras de Vauban fueron textos autoritativos en lo que fue el aspecto más importante de la guerra en ese siglo, siendo éste el asedio a las fortalezas.

Éstas eran casi siempre operaciones focales: cuando la reducción en las fuerzas enemigas no era el objetivo principal, un asedio o sitio era inevitablemente preliminar para una invasión a territorio enemigo. Los asedios eran mucho más frecuentes que las batallas, y eran instrumentados tan fácilmente como eran evitadas las batallas. Cuando ocurrían, las batallas eran comúnmente conducidas para liberar fortalezas tomadas.<sup>36</sup> En una edad que aceptaba incondicionalmente la doctrina de la primacía estratégica del asedio, los tratados de Vauban fueron considerados indispensables.

El conocimiento tecnológico de Vauban, especialmente su aptitud en matemáticas aplicadas, su amor por la precisión y el orden, y su membresía en la 'Académie des Sciences', simbolizaron la nueva importancia que el conocimiento científico-militar significaba para el beneficio del Estado. En efecto, puede afirmarse que en resumen sus logros recaen en la ciencia aplicada para fines militares. Su aportación a la originalidad científica fue que extendió los métodos

---

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 143.

<sup>36</sup> GUERLAC, HERNY. *The Impact of Science on War*. 2ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1986, p. 172.

cuantitativos hacia los campos que, a excepción de sus contemporáneos ingleses, nadie se había aventurado.<sup>37</sup>

El componente tecnológico de las fuerzas armadas es crucial para su eficiencia. Hoy en día, en ocasiones se confunde a la aptitud tecnológica con el poder de fuego. En el caso de los institutos armados mexicanos, la tecnología se ha relegado por materia presupuestal. Menos del uno por ciento del presupuesto se destina a inversión, mientras que el 94 por ciento se destina al pago de nómina.<sup>38 y 39</sup> Aun así la nómina es pobre y genera otras deficiencias militares. Los bajos salarios que recibe más del 50 por ciento de los militares son la principal causa de desertión en el Ejército Mexicano, la cual a su vez es el mayor problema administrativo que enfrenta.

La desertión se genera esencialmente por el sueldo insuficiente que reciben las tropas. Esto se complica por el hecho de que los niveles más bajos del personal militar (soldados y cabos) son, en su mayoría, quienes realizan los operativos de más alto riesgo. El sueldo mensual de la tropa llega apenas a los 5 mil 200 pesos. En contraste, los altos mandos tienen salarios que rebasan los 100 mil pesos mensuales. El actual secretario de la Defensa Nacional, general Guillermo Galván, percibe diariamente 5 mil 165 pesos, mientras un soldado alcanza alrededor de 170 pesos por día. Sin embargo, todas éstas condiciones son resultado de que la administración militar permanezca en manos puramente militares.

Tanto la ejemplificación histórica como la actual demuestra que la administración de militares por militares tiende a generar limitantes y resquebrajamientos, los cuales pueden afectar desde sus capacidades operativas (como en el caso de México) hasta su propia fibra doctrinaria. Para menguar efectos contraproducentes como los referidos, se ha mencionado en el sector militar que en la actualidad, “las Fuerzas Armadas deben de ser administradas como una empresa”,<sup>40</sup> para dotarlas de recursos que conlleven a la plenitud en la articulación de las operaciones militares para el mejor ejercicio de la defensa nacional.

Hubo pocos aspectos en la vida militar o en las problemáticas militares en los cuales Vauban no intervino con sugerencias técnicas o proyectos de reorganizaciones generales. Su preocupación estribaba en la condición y bienestar de los hombres, así como de sus equipamientos. Administrativamente,

---

<sup>37</sup> WOLF, ABRAHAM. *History of Science, Technology and Philosophy in the Eighteenth Century*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Thoemmes Continuum, 1998, pp. 531-2.

<sup>38</sup> Fuente confidencial provista por un miembro activo de alta jerarquía de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

<sup>39</sup> Como un ejemplo de mala administración militar, encuentro el caso de Colombia, en el 70% de la nómina es para militares en retiro. De ahí, el gobierno colombiano tuvo que imponer años atrás un denominado “impuesto de guerra” para poder sufragar tal desembolso.

<sup>40</sup> *Ibid.*

mejoró el modo de reclutar y pagarle a las tropas. A él se le atribuye la práctica de acuartelar soldados dentro de poblaciones civiles.<sup>41</sup>

Vauban fue un pionero de la “zona fortificada” adoptada por la estrategia moderna. Pero irónicamente, hacia el cierre de su carrera, modificó ligeramente su óptica al darles mayor énfasis a los ejércitos y menor a las fortificaciones. Al parecer, el concluyó que la verdadera defensa de un Estado recae en su ejército y no en sus fortalezas. Esta cuestión tiene emérita aplicabilidad analógica al presente, al grado de afirmar que la defensa armada de México debe recaer en sus Fuerzas Armadas, y no en sus instituciones civiles. Esto es contrario a la seguridad nacional, para la cual es vital contar con la participación estratégica de ciertas instituciones gubernamentales.

## VII.- FEDERICO EL GRANDE.

El periodo entre 1740 y 1815, abrió con la coronación de Federico El Grande como rey de Prusia, y cerró con el derrocamiento de Napoleón como emperador de Francia, presencié tanto el perfeccionamiento del antiguo arte de la guerra, como el surgimiento de una nueva dinámica en la administración militar, ambos que continúan practicándose hasta los tiempos presentes.

Como examiné con antelación, Maquiavelo convirtió al estudio de la guerra en una ciencia social, y lo desasoció de valores éticos, relacionándolo cercanamente a especulaciones de índoles constitucional, económica y política. Además intentó, en términos militares, agrandar el campo de la planeación humana y reducir la arena de la probabilidad. Por su parte, Vauban unió a los militares con los recursos de la ciencia natural y la tecnología. En resumen, durante el Siglo XVII, aun cuando los ejércitos se agrandaron fuera de precedentes, se avanzó en los principios de administración y control ordenados, se puso un nuevo énfasis en la disciplina, se creó una más compleja jerarquía de unidades tácticas, se clarificaron las cadenas de mando, los líderes militares se convirtieron en servidores públicos y los ejércitos en sirvientes de los gobiernos.

Otras innovaciones significativas concernieron a la integración y utilización de fuerzas armadas, es decir, a hombres y estrategias. Los ejércitos compuestos por ciudadanos fueron reemplazados por ejércitos profesionales. Estos cambios revolucionaron la guerra, reemplazando la guerra “limitada” del viejo régimen con la guerra “ilimitada” de los tiempos subsecuentes. Esta transición vino con el cambio en las formas de Estado dinásticas a las nacionales, y con ello a las formas de administración pública prevaletientes, siendo esto una consecuencia directa de la Revolución Francesa.<sup>42</sup> La guerra prerrevolucionaria era

<sup>41</sup> BLANCHARD, ANNE. *Vauban*. 1ª éd. Paris, Francia: Fayard, 1996, p. 371.

<sup>42</sup> PALMER, R. R. *Frederick the Great, Guibert, Bülow: From Dynastic to National War*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1992, p. 91.



esencialmente un choque entre gobernantes, y con posterioridad a ella se convirtió en un choque de pueblos.

Sin embargo, los ejércitos reflejaban a los Estados: estaban internamente divididos en clases mientras carecían de un espíritu común; estaban compuestos por oficiales cuyos incentivos eran el honor, la clase, la conciencia, la gloria o la ambición, y por soldados enlistados prestando largos periodos de servicio y que peleaban como medio para ganarse la vida, a quienes se les consideraba incapaces de sentimientos superiores, y cuyo único lazo era un tipo de ingenuo orgullo por sus regimientos.<sup>43</sup>

En la época actual, los ejércitos siguen siendo un fiel reflejo de los Estados. En el caso mexicano, las Fuerzas Armadas son un fiel retrato de las características socioeconómicas y políticas del país; permanecen como uno de los grandes misterios de la modernidad, y entre más se conoce de ellas, más puede uno percibir ese reflejo: por un lado, son únicas, especiales, producto de la Revolución, y un caso excepcional en América Latina; por otro lado, son innecesariamente complejas, desactualizadas, desubicadas en sus roles particulares, al igual que emergentes y vulnerables a los vaivenes del interior político nacional.

Puedo decir que las Fuerzas Armadas Mexicanas son atípicas, ya que más allá de sus orígenes, composición y tradicional subordinación al sistema político gubernamental, radica su naturaleza y misiones que constituyen las notas distintivas que las alejan de sus pares del resto de América Latina. A lo largo de su corta historia institucional (a poco más de nueve décadas), el instrumento de la defensa mexicana se ha orientado y desenvuelto para enfrentar amenazas y problemas de carácter interno; y, a la par de la actual descomposición de los cuerpos de seguridad pública y procuración de justicia—en el marco de la crisis del Estado—experimenta una expansión de sus roles activos que, paradójicamente, alcanzó su máxima expresión en esas nueve décadas con la llegada al poder del primer gobierno de alternancia encabezado por Vicente Fox, y que ahora con el gobierno de Felipe Calderón se ha vuelto exponencial.

Es indiscutible que la composición de los ejércitos afecta a sus usos; para los gobiernos de la antigüedad, así como para los contemporáneos, las fuerzas armadas profesionales siempre han sido demasiado costosas, y las tropas perdidas durante el combate son muy difíciles de reponer. Pero en tiempos de Federico El Grande, se utilizaba que los resguardos de municiones y víveres eran mantenidos cerca de los sitios de combate, por las deficiencias en materia de transportes e intendencia, las cuales fueron fácilmente superadas con la modernización militar.

Antes de la Revolución Francesa, las guerras eran consuetudinariamente libradas con medios limitados y sobre objetivos limitados; eran largas pero no

---

<sup>43</sup> *Ibid.* p. 117.

intensas; las operaciones en contra de fortificaciones, suministros, líneas y demás posiciones clave generaban aprendizaje en los combates en el cual, lo ingenioso de las maniobras era más valioso que lo impetuoso en el combate.<sup>44</sup> En este particular, Federico El Grande personificó lo máximo con respecto a logros militares que fue posible en Europa bajo las condiciones prevalecientes previa Revolución.

Su primera obra militar de importancia fue los *Principes Généraux de la Guerre*, escrita en 1746, la cual relata la experiencia de las primeras dos guerras silíceas. Fue distribuido confidencialmente entre sus generales. La captura de uno por los franceses en 1760 condujo a su publicación. El monarca posteriormente desarrolló sus ideas en *Testament Politique*, escrito en 1752 para el uso exclusivo de sus sucesores al trono. A dicho testamento le fue anexo *Principes Généraux* como apéndice. En 1768, cuando las guerras habían concluido y sus ideas evolucionado, elaboró un *Testament Militaire*, también para sus sucesores. A sus generales en 1771, les emitió su *Eléments de Castramétrie et de Tactique*. En estos escritos intentó descubrir los secretos de su generalato, apegándose a las mismas ideas sobre organización y tácticas militares, mas sin embargo, con respecto a estrategia y políticas de guerra, el dio un giro en 1740, pasando de la agresividad a una filosofía de inactividad relativa.<sup>45</sup>

En opinión de Federico, todo rey de Prusia debía tener una fuerza armada, y mantener un firme balance entre las clases del Estado y entre la producción económica y el poder militar. Debía preservarse la nobleza mediante la prohibición de la venta de tierras nobles a los campesinos o pueblerinos, ya que a estos él los consideraba demasiado ignorantes para ser oficiales; la rigidez en la estructura clasista era necesaria para el ejército y el Estado.<sup>46</sup> Un coronel valiente, decía Federico, hace a un batallón valiente, por lo que una decisión de un coronel en un momento de crisis puede definir el futuro de todo reino.

En ese momento histórico comenzó la vinculación entre la economía y el ejército. Aunque la defensa no pertenece al mismo campo de estudio que la economía, si desprende una variedad de asuntos económicos. La defensa, como otras áreas de la administración pública, también puede ajustarse a las predicciones que arroja el análisis económico. En la modernidad, la relación de la economía y la defensa nacionales no pudo ser más pronunciada, en el sentido que el desarrollo económico de un Estado generalmente era proporcional a su gasto en seguridad y defensa. Sin embargo, toda evolución en defensa conlleva metas que eventualmente pueden ser alcanzadas por la inversión pública; puede llegarse a situaciones en las que no se requiera gastar más en ejércitos, ya sea por la carencia de amenazas o por el grado de desarrollo que éstos han alcanzado.

---

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 121.

<sup>45</sup> RITTER, GERHARD. *Frederick the Great: A Historical Profile*. 1ª éd. California, EE.UU.: University of California Press, 1975, pp. 154-6.

<sup>46</sup> SHOWALTER, DENNIS A. *The Wars of Frederick the Great: Modern Wars in Perspective*. 2ª éd. Washington, D.C., EE.UU.: Addison Wesley Publishing Company, 1995, pp. 138-41.

En el caso de México, su desarrollo económico no ha impulsado la evolución de las Fuerzas Armadas. Parte se debe a la siempre-prevaleciente escasez presupuestal, pero la explicación principal surge de la geografía: la ubicación geopolítica de México le ha permitido tener un gasto militar reducido, por el hecho de que estando situado en un área estratégica para la seguridad de los Estados Unidos de América, la defensa del territorio mexicano siempre ha estado garantizada, al menos implícitamente. Por tal, no ha existido sentido de invertir recursos para defender al Estado de una potencia militar mayor, o de países vecinos que representen una amenaza militar sustancial.

De tal forma, México se encuentra dentro del paraguas de seguridad de su vecino del Norte; un asalto a su territorio nacional por parte de un enemigo externo sería tratado como el precursor de un ataque sobre los Estados Unidos. En consecuencia, México disfruta de los beneficios de una alianza *de facto* sin sus obligaciones correspondientes. Esto, junto con la carencia de amenazas externas potenciales, históricamente ha liberado a la planeación de seguridad y defensa del Estado mexicano de preocupaciones respecto a su entorno internacional.

En términos históricamente económicos, el gasto militar de México ha sido uno de los más bajos de Latinoamérica. Como porcentaje del producto interno bruto ("PIB"), y aún en 1997, el país era superado en este rubro por naciones como Costa Rica, la cual curiosamente solo cuenta con una guardia nacional. Cabe destacar que las Fuerzas Armadas Mexicanas (aproximadamente 175,000 efectivos, contando al personal de los tres institutos armados)<sup>47</sup> son modestas en relación con el tamaño de su territorio (1'972,550 km<sup>2</sup>), de su población (103'263,388 habitantes)<sup>48</sup>, al igual que de su producción económica. Por tal, un factor adicional para explicar la limitada dimensión del sector militar recae en la situación internacional, debido a la cual México jamás ha considerado que sus Fuerzas Armadas sean un "instrumento vital" de su política exterior.

La falta de prosperidad económica en los ejércitos no debe ser excusa para fallas en la fibra militar interna. En el caso de México, las Fuerzas Armadas han generado ambientes castrenses de adiestramiento y adoctrinamiento con niveles satisfactorios y jerarquías plenamente articuladas y respetados internamente. Para Federico El Grande, los soldados comunes eran motivo de gran respeto, en sus papeles de hombres que arriesgaban sus vidas en la prestación de sus servicios, pero su interés verdadero descansaba casi enteramente en cuestiones disciplinarias y materiales.

Federico El Grande consideraba que el campesino debía ser protegido; sus tierras no debían ser absorbidas por los burgueses o nobles; solo aquellos campesinos que no eran indispensables en agricultura, como los hijos pequeños,

---

<sup>47</sup> MACIEL, AGUSTÍN. *La Seguridad Nacional: Concepto y Evolución en México*. 1ª éd. México, D.F.: Cuadernos del Centro del Colegio de San Luís, 2002, p. 46.

<sup>48</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática: *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

debían ser reclutados.<sup>49</sup> Haciéndose moldeables por la vía de la disciplina, las tropas eran sometidas a cuidadosos entrenamientos. Prusia era famosa por sus campos de adiestramiento, donde a la admiración de observadores extranjeros, los batallones y los escuadrones realizaban complejas maniobras con alta precisión.<sup>50</sup>

El objetivo era alcanzar plena movilidad táctica, destreza en ordenanzas de marcha y batalla, calma bajo fuego, y completa responsiva al mando. Un ejército bien adiestrado, decía ese monarca, permitía el desenvolvimiento pleno del arte del generalato: el comandante podía formar sus concepciones contando con la certidumbre de éstas serían realizadas, y con eso resuelto, toda su capacidad intelectual estaría libre para fines de la planeación de la batalla. Federico, por tal, urgió a sus generales a mantener estrictas vigilancias sin fin sobre el adiestramiento, tanto en tiempos de guerra como de paz. “A menos de que todo hombre este entrenado anteriormente en tiempo de paz para aquello que deberá de lograr en tiempo de guerra, uno cuenta con nada más que gente que porta el nombre de una actividad sin saber como se practica”.<sup>51</sup>

En *Principes Généraux de la Guerre*, creó una estrategia denominada ‘blitzkrieg’,<sup>52</sup> la cual fue posteriormente implementada por la Alemania Nazi en las dos guerras mundiales y consistía en ataques relámpagos. Era una aplicación analógica de lo que él consideraba que debían ser las guerras de Prusia: cortas y punzantes. Para tal, es se esforzó en que sus generales tomaran decisiones expeditas.<sup>53</sup> Una guerra larga, él dijo, agotaría los recursos de Prusia y acabaría con la “admirable disciplina” de las tropas prusianas.<sup>54</sup>

Analógicamente, y contrario al postulado anterior, la política armada que México libra en contra del narcotráfico ha sido larga y costosa. Cada vez más, el costo de la sangre y los recursos materiales y económicos es mayor. Es importante reflexionar analíticamente sobre los límites institucionales. Las Fuerzas Armadas, como toda institución de gobierno, cuentan con recursos limitados; no solo tienen una selección de recursos finitos, sino que tampoco existen mecanismos social y políticamente idóneos para solventar dichos recursos en el momento en que escaseen. (Como ejemplo, en México requeriría establecerse una conscripción obligatoria, extrayendo recursos humanos del servicio militar nacional, para poder llenar un vacío de efectivos).

---

<sup>49</sup> *Frederick the Great: A Historical Profile. Op. cit.*, p. 203.

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 204.

<sup>51</sup> *Ibid.* pp. 205-7.

<sup>52</sup> Término militar alemán que literalmente significa “guerra relámpago”, y que se caracteriza por una ofensiva rápida y sumaria, generalmente empleando a elementos de las distintas ramas de las fuerzas armadas.

<sup>53</sup> BARKER, THOMAS M. *Frederick the Great and the Making of Prusia*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Krieger Publishing Company, 1976, p. 142.

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 144.

¿Qué sucederá en México cuando, de seguir las cosas en el rumbo en que actualmente se encuentran, el desgaste militar institucional sobrepase a las capacidades gubernamentales? Esta pregunta me la hizo un general ex director del Colegio de Defensa Nacional. Para responderla, el arrojaba otro cuestionamiento: ¿acaso veremos en territorio nacional a Marines norteamericanos operando en coadyuvancia con las autoridades en el combate al narcotráfico? El desgaste del que habló ese militar se debe no solo a una ineficiente instrumentación de soluciones militares para el combate al citado antagonismo, sino también a la deficiente administración militar.

Federico El Grande fue quien marcó la pauta administrativa y operativa para que los ejércitos dejaran de ser una sola masa que formaba un frente intacto en batalla, volviéndose así unidades articuladas, con miembros desmontables e independientemente maniobrables. Con esto, se abrieron nuevas posibilidades estratégicas y tácticas. Él también insistió en la necesidad de una inteligencia unificada en el jefe de Estado, y sostuvo que bajo condiciones modernas de estrategia, no podría haber separación entre la política y la guerra; tanto los militares debían entender asuntos exteriores, como los diplomáticos debían entender acciones militares.<sup>55</sup> Durante el Siglo XIX, el principio fundamental de la fusión del gobierno y la población fue insertado en el sistema político de la mayoría de los Estados europeos. Las guerras de reyes terminaron, mientras que las guerras del pueblo estaban por comenzar.

### VIII.- ADAM SMITH.

Hace más de trescientos años, el monarca francés Luís XIV consagró la premisa de que “el comercio es la fuente de todo financiamiento, y el financiamiento es el nervio vital de la guerra”.<sup>56</sup> En nuestros tiempos, Goering indicó que la política económica del Estado Nazi se enfocaba a la producción “de armas, no de mantequilla”.<sup>57</sup> Una afirmación favorita de los soviéticos en su preparación para la guerra total era el slogan: “es mejor tener socialismo sin leche, que leche sin socialismo”.<sup>58</sup>

Pero cualquiera que sean las políticas y filosofías económicas imperantes, éstas correrán un grave peligro si ignoran los requerimientos del poder militar y de la seguridad del Estado, los cuales son fundamentales para todos los demás asuntos de gobierno. En efecto, con este argumento anterior, Adam Smith fue el introductor de la connotación formal de seguridad del Estado, mientras que Alexander Hamilton la enunció como un principio básico de Estado al decir que su

<sup>55</sup> LUVAS, JAY. *Frederick the Great on the Art of War*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Da Capo Press, 1999, p. 341.

<sup>56</sup> EARLE, EDWARD MEADE. *Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1986, p. 79.

<sup>57</sup> *Ibid.* p. 82.

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 83.

seguridad, respecto de los peligros externos e internos, debe ser “el director más poderoso de la conducta nacional. Hasta la misma libertad, de ser necesario, debe dar lugar a los dictados de seguridad por que, para estar mas seguros, los hombres deben de estar dispuestos a correr el riesgo de ser menos libres”.<sup>59</sup>

Adam Smith sostenía que la prosperidad material de una nación debía fundamentarse sobre un mínimo de interferencia gubernamental en el ámbito de la libertad del individuo, pero dio una excepción a este principio general, siendo esta cuando se involucrara a la seguridad. El razonó que “la defensa es de mucha mayor importancia que la opulencia”.<sup>60</sup> Paralelamente, Friedrich List, quien estuvo en desacuerdo con Smith en muchos temas, coincidió con él sobre este particular: “el poder es más importante que la riqueza, porque la reversión del poder, es decir, la debilidad, conduce a la pérdida de todo lo que poseemos, no solo de la riqueza, sino de nuestras capacidades de producción, de nuestra civilización, de nuestra libertad, y hasta de nuestra independencia nacional, a favor de aquellos que nos sobrepasan en poder”.<sup>61 y 62</sup>

Analizando de nuevo al aspecto económico de la defensa nacional, y partiendo de los postulados de Smith, encuentro que ésta es un bien público, lo que implica dos cosas. La primera es que el consumo del bien por parte de una persona no reduce la cantidad disponible para otros también consumir. De tal forma, todo el pueblo de un Estado debe “consumir” la misma cantidad de defensa nacional, bajo la forma de una política de defensa establecida por el gobierno. La segunda es que los beneficios que una persona obtiene de un bien público no dependen de qué tanto contribuyó dicha persona para proveerlo. Todos se benefician de la defensa nacional, quizá en distintas proporciones, incluyendo aquellos que no contribuyen al gasto público mediante el pago de impuestos. Una vez que el gobierno organiza todos los recursos para su defensa nacional, necesariamente se defiende a todo el pueblo en conjunto.

Estas dos características económicas de la defensa nacional causan lo que yo llamo un problema de “evasión a defender”. Esto se debe a que las personas se benefician de la defensa nacional independientemente de que contribuyan fiscalmente o no; por tal, en cada persona se genera un incentivo a esperar que otros provean dicho bien público, evadiendo sus responsabilidades de coadyuvar indirectamente con los esfuerzos de defensa del Estado. Además, debido a que el

<sup>59</sup> HAMILTON, ALEXANDER. *The Federalist*. Edición especial. Nueva York, EE.UU.: New York Modern Library Press, 1937, pp. 53-5.

<sup>60</sup> SMITH, ADAM, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edición especial. Londres, Inglaterra: Edwin Cannan London, 1904, pp. 304-11.

<sup>61</sup> LIST, FRIEDRICH. *National System of Political Economy – Volume 2: The Theory*. Edición de reimpresión. Londres, Inglaterra: Cosimo Classics, 2005, p. 233.

<sup>62</sup> En este particular, es menester agregar a aquellos que nos sobrepasan en “voluntad”, ya que la voluntad es una forma de poder. Como ejemplo cito al pensamiento terrorista, el cual no sobrepasa en poder a la hegemonía estadounidense, pero claramente sus voluntades para causar damnificación intentan plausiblemente contra su forma entera de vida, no se diga solamente de su libertad.

consumo de quienes no contribuyen no reduce la cantidad de ese bien público, los que pagan tienen poco incentivo de prevenir la evasión de otros.

Como resultado de lo anterior, un solo individuo que actúe para proveer defensa nacional produce muy poco. Cada persona proveería defensa hasta que los beneficios incrementales equivalieran a sus costos incrementales. Pero para la sociedad como un todo, es decir, para el conjunto de los individuos, en materia de defensa los beneficios incrementales sobresalen a los costos incrementales. Eso se debe a que una vez que un individuo provee algún tipo de bien público, todos se benefician de él y no pueden ser excluidos. Este fenómeno se presenta en todos los Estados en los que tanto necesidades de defensa como evasión fiscal, incluyendo a México. Pero su corrección requeriría que se redujera la evasión para que el gobierno produzca, en principio, la cantidad “correcta” de defensa nacional, lo cual ha sido y seguirá siendo un reto permanente de toda administración pública.

La salud económica-fiscal de los Estados es proporcional a la eficiencia en su seguridad y defensa nacionales. De acuerdo con Smith, la seguridad debe sobresalir a cualquier libertad individual, y es el elemento más importante del Estado, ya que sin seguridad queda muy poco. Esta noción de seguridad atañe a lo que heurísticamente identifiqué como *las acciones que permiten mantener la vitalidad de los Estados*. E innegablemente es por la vía de la fiscalización que los Estados pueden mantener su vitalidad, realizando sus múltiples funciones gubernamentales, cuya armonía en conjunto es tutelada por dicha seguridad.

¿Pero por qué *vitalidad*? La palabra vitalidad significa la “cualidad de tener vida”, así como la “actividad o eficacia de las facultades vitales”.<sup>63</sup> Por ende, la seguridad de los Estados la explico como las acciones para mantenerlos con una vida eficiente.

Adam Smith reconoció no solo la importancia económica en la seguridad y defensa nacionales, sino también lo indispensable que resulta la actividad comercial, como motor de la economía de los Estados. Durante más de dos siglos previos a la publicación de su obra cumbre, *La Riqueza de las Naciones*, Europa occidental estuvo gobernada por las creencias y prácticas que, en su conjunto, eran conocidas como “mercantilismo”. En terminología moderna, puedo decir que el propósito predominante de las regulaciones del mercantilismo en aquella época era desarrollar el potencial militar, o potencial de guerra. A este extremo, las exportaciones e importaciones eran rígidamente controladas; los metales preciosos fueron acumulados y conservados; los almacenes militares y navales fueron desarrollados o importados bajo principios de premios y generosidades; el transporte y las industrias pesqueras fueron fomentadas como fuentes de poder naval; colocaron y protegieron a las colonias como complemento a la abundancia

---

<sup>63</sup> *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª éd. Madrid, España: Real Academia Española, 2001.

y a la autosuficiencia del país; el crecimiento de la población fue propiciado con el fin de aumentar la mano de obra militar.<sup>64</sup>

Éstas y otras medidas fueron diseñadas con la finalidad de incrementar la unidad y fuerza del Estado. La guerra era tan inherente en el sistema mercantilista como en cualquier otro sistema en el cual el poder era un medio por sí mismo, y la vida económica era movilizaba por propósitos políticos. Estas prerrogativas aun se aplican de forma analógica en el concierto contemporáneo de naciones.

Adam Smith afirmó que “la abundancia de una nación vecina, no obstante lo peligroso que pudiera ser en guerra o política, era ciertamente ventajosa en comercio”.<sup>65</sup> En este supuesto, México no ha sabido aprovechar lo comercialmente ventajoso que son los Estados Unidos, sino que más bien se ha subordinado comercialmente a éste, siendo hoy su principal socio comercial. En este particular, el gobierno mexicano, bajo el estandarte del libre comercio, ha realizado acciones con las cuales ha vulnerado a su seguridad nacional. Como un claro ejemplo encuentro al *Tratado de Libre Comercio para América del Norte* (“TLCAN”), en el cual se signaron varias obligaciones con las cuales se subordina la soberanía mexicana respecto de la norteamericana o canadiense. Debido a que la seguridad nacional, idóneamente, debe salvaguardar la soberanía nacional, entonces toda disminución de soberanía resulta en una proporcional reducción de seguridad nacional.

“Sería generalmente ventajoso poner una cierta carga sobre el extranjero para el estímulo de la industria doméstica,” dijo Smith, “cuando una industria en particular sea necesaria para la defensa del país”. Pero el estaba dispuesto a pagar generosidades, o a imponer tarifas, en el interés de industrias para el mismo propósito público: “Es de importancia esencial para el reino depender lo menos posible de sus vecinos para fabricar lo necesario para su defensa; y si éstos no pueden ser mantenidos dentro [o por] el país, es razonable que las ramas de la industria sean fiscalizadas para apoyarlos”.<sup>66</sup>

De esto surge otra cuestión analógica respecto de la eficiencia en la defensa nacional de México: la falta de un complejo militar-industrial. Este se compone por las fuerzas armadas, los proveedores de armas, sistemas, suministros y servicios, y el gobierno de un Estado. Aunque la noción tiene orígenes norteamericanos, es un término empleado en cualquier nación en la que exista esa infraestructura. En ocasiones es empleado para incluir a toda la red de contratos y flujos de dinero y recursos entre los individuos e instituciones que componen al sector industrial de la defensa.

---

<sup>64</sup> BUCHAN, JAMES. *The Authentic Adam Smith: His Life and Ideas*. 2ª éd. Nueva York, EE.UU.: W. W. Norton & Company, 2006, p. 196.

<sup>65</sup> HUME, DAVID; editado por Stephen Copley y Andrew Edgar. *Selected Essays*. 1ª éd. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 1998, p. 441.

<sup>66</sup> *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. *Op. cit.*, pp. 489-94.



En México no existe una industria de defensa eficiente. El subdesarrollo intrínseco en el complejo militar-industrial mexicano, y la falta de visión de las Fuerzas Armadas para impulsarlo, las ha mantenido rezagadas de los adelantos tecnológicos, mientras que ha inhibido la capacidad nacional de desarrollo e innovación en armas, sistemas y componentes militares propios. Aun y cuando existen múltiples proveedurías, y que la Dirección General de Industria Militar elabora equipo diverso para los efectivos, incluyéndose calzado y uniformes, la industria militar nacional nunca ha sido impulsada categóricamente, lo que contribuye no solo con el retraso institucional, sino con una obsolescencia operativa, y genera dependencia sobre vaivenes presupuestales y el extranjero. De conformidad con el pensamiento estratégico de Smith, la autonomía de un Estado en la generación de sus propios materiales de guerra es indispensable para la eficiencia de su defensa nacional.

#### **IX.- NAPOLEÓN BONAPARTE.**

La Revolución Francesa coincidió con la evolución de la guerra en sí, la cual ya se venía dando durante las últimas décadas de la monarquía. Los profundos cambios en la administración de instituciones militares y en la práctica de la guerra, algunos establecidos ya por el antiguo régimen, otros tentativos y experimentales, fueron adoptados por la Revolución. Impregnando estos cambios con su dinámica, y ligándolos a sus políticas internas y exteriores, las cuales eran frecuentemente violentas, la Revolución amplió el alcance de estas innovaciones. El ejército, junto con sus requisitos y valores, adquirió una nueva importancia en la vida francesa, la cual eventualmente se vio reflejada en la llegada de un soldado al poder político supremo.

Al mismo tiempo la evolución militar dejó de ser un fenómeno puramente francés. Las guerras emprendidas por una sucesión de gobiernos franceses a partir de 1792 aseguraron cambios no solo políticos y sociales, sino también militares, los cuales se extendieron a través de toda Europa. La más importante de estas innovaciones fue la adopción gradual de una política que por lo menos en teoría, establecía una conscripción universal. Esto produjo un gran aumento en el número de soldados, lo que dio peso a la nueva política exterior francesa, permitiendo a los comandantes llevar a cabo un mayor número de batallas aun más agresivas y costosas.<sup>67</sup>

La estrategia y el arte de la guerra de Napoleón estaban basados en el rompimiento formal del ejército unitario en nuevas divisiones permanentes, combinando el uso de la infantería, la caballería, la artillería y otros servicios de ayuda. En campaña, estas subunidades se movilizaban generalmente en caminos separados, cada uno responsable de su propia área, pero capaces de ayuda

---

<sup>67</sup> ASPREY, ROBERT B. *The Rise of Napoleon Bonaparte*. 2ª ed. Nueva York, EE.UU.: Basic Books, 2001, pp. 159-60.

mutua. Gracias a esto, el ejército cubría más territorio y era más fácil de mantener, pero también, y sobre todo, permitía a tales subunidades moverse con gran facilidad, lo cual a su vez dio mayor flexibilidad a las decisiones operativas del comandante en jefe. Éstas y otras innovaciones rompieron con las creencias, las técnicas y las prácticas de las antiguas generaciones de soldados europeos. Por lo cual también cambio radicalmente la conducta de la guerra entre 1792 y 1815, estableciéndose patrones que permanecieron influyentes a través Siglo XIX y más allá.<sup>68</sup>

Napoleón reconoció el gran potencial inherente en aquella evolución de la guerra; en palabras de Clausewitz, “él corrigió las imperfecciones técnicas de las innovaciones que hasta ese entonces habían estado limitadas, y al poner a disposición los recursos de Francia al nuevo sistema, le dio por un tiempo la superioridad absoluta”.<sup>69</sup> Usando el trabajo de los nuevos reformistas, quienes habían sido ignorados por líderes anteriores, pudo imponer un control centralista de los mandos, influenciando así al movimiento expedito de su ofensiva, lo cual dio como resultado una nueva flexibilidad, haciendo posible una mayor concentración de fuerza en los puntos decisivos.<sup>70</sup> “El arte de la guerra es simple,” dijo Napoleón, “todo es una cuestión de ejecución.”<sup>71</sup>

La centralización napoleónica de los ejércitos aun prevalece en el presente, y es una característica militar que impide la dispersión de esfuerzos y la ejecución favorable de las operaciones. Esta doctrina de centralización del mando y control conlleva una lógica de ejecución descentralizada. Es decir, que el centro de mando determina la estrategia y las tácticas por aplicarse, y las ramificaciones militares las ejecutan en sus regiones respectivas.

En las últimas décadas a nuestro tiempo, encuentro que en los ejércitos más avanzados la tecnología ha sido el factor con mayor impacto sobre la filosofía de centralización; con el desarrollo de las computadoras y las conexiones informáticas de alta velocidad se ha vuelto posible, con relativa facilidad, almacenar, transferir y manipular grandes cantidades de información a la velocidad de la luz, lo que ha permitido la desmantelación de niveles de organización, reemplazando a las personas por sistemas, y permitiendo que la centralización de decisiones sea más efectiva, por así dejárselas a los eslabones más altos en el mando.

Son muchos los atributos de la centralización, pero debe tenerse en mente que a muy altos niveles de centralización pueden generarse ineficiencias operativas, como por ejemplo que la información y retroalimentación de las

<sup>68</sup> CLOAREC, YANN; traducción de SANBORN, KEITH *How to Make War*. 1ª éd. Barcelona, España: Ediciones La Calavera, 1998, pp. 309-11.

<sup>69</sup> CLAUSEWITZ, CARL VON; traducción de GRAHAM, J.J. *On War*. Edición de reimpresión. Nueva York, EE.UU.: Penguin Classics, 1982, p. 392.

<sup>70</sup> TRISTAN DE MONTHOLON, CHARLES JEAN. *Récits de la Captivité de l'Empereur Napoléon*. 1ª éd. Paris, Francia: Adamant Media Corp., 1967, pp. 232-3.

<sup>71</sup> McLYNN, FRANK. *Napoleon*. 1ª éd. California, EE.UU.: Arcade Publishing, 2002, p. 457.

operaciones no fluya hasta los comandantes, inhibiendo sus percepciones sobre las situaciones en mano. Este escenario se extrapola cuando surgen mandatarios civiles que pretenden encargarse directamente de operaciones militares, como fue el caso del presidente estadounidense John F. Kennedy durante la crisis de misiles cubanos. En el caso mexicano, se rumora que el presidente Felipe Calderón ha tomado más y más control personal sobre las operaciones del Ejército en la lucha contra el narcotráfico. Pocas cosas pueden ser más peligrosas.

Como lo explique con antelación, las Fuerzas Armadas Mexicanas presentan una bifurcación de mandos. La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina-Armada de México son dos despachos de Estado con titulares independientes y cuerpos operativos y doctrinales propios. Para contrarrestar la ineficiencia generada por tal separación, no solamente deben centralizarse éstos institutos armados, sino que debe proveerse para cada eslabón jerárquico un juego de lineamientos detallados a los cuales apegarse en caso de que los mandos centralizados se comprometan o se pierdan. Esto no existe en México. Metafóricamente, los institutos armados mexicanos son más un dragón que una hidra; solamente hay una cabeza que cortar y sin ésta, el cuerpo enfrentaría graves dificultades para reestablecer su autocontrol, ya que en tal evento solo un número de comandantes serían los mandos contingentes, pero éstos se quedarían esperando instrucciones superiores, lo cual no tiene valor.

Este pensamiento requiere de una cuidadosa planeación y una continua actualización, pero no cuesta mucho y puede instrumentarse inmediatamente. El adiestramiento sobre las opciones, especialmente en los eslabones menores, debería ser extensivo, y una simulación de procedimientos a los que yo llamo “sin respuesta” debería ser ejercitada. Esto no niega de forma alguna lo deseable de la doctrina de centralización napoleónica, pero si explota un escenario de guerra que plausiblemente puede existir y por ende, requeriría del empleo de recursos que hoy por hoy quedarían perdidos.

Napoleón nunca escribió un relato comprensivo de sus numerosas ideas sobre la guerra. Para poder aprender sus planteamientos sobre la organización, centralización, operación y administración de ejércitos, así como su conducción de campañas y cualquier otro tema relacionado con la guerra, tuve que buscar en otro tipo de evidencia: sus políticas y acciones, y sus extensos y diversos escritos, los cuales van desde correspondencias oficiales hasta varias memorias dictadas en la Isla de Santa Elena para justificarse y vindicarse ante futuras generaciones. El hecho que todas las guerras resultan de decisiones políticas y expresan interés político, no quiere decir que cualquier guerra en particular pueda servir para implementar la política. Históricamente, los gobiernos y consejeros militares han encontrado difícil, y algunas veces imposible, conciliar los diferentes aspectos de la relación entre la política exterior, la interior y la guerra.

Napoleón no percibía a la guerra como una medida de emergencia o de última instancia a la cual se tenía que recurrir a partir de los fracasos de la

diplomacia, sino más bien la consideraba como un elemento central de su política exterior. Napoleón nunca perseguía sus ambiciones políticas sin el respaldo de fuerzas militares adecuadas. Su ejercicio de autoridad le dio una ventaja competitiva sobre todos sus oponentes, mismos que nunca pudieron desarrollar un sistema político-administrativo-militar capaz de alcanzar el ritmo de crecimiento de la guerra moderna.

Los planes estratégicos de Napoleón, es decir, su pensamiento estratégico—ya que no le gustaba la idea de definir sus ideales dentro de un término preestablecido—tenía como objetivo la batalla primordial o las batallas que eliminarían al ejército de oposición en el campo. En sus más grandes campañas militares, la batalla climática emergía naturalmente de rápidos y sostenidos avances dentro del territorio enemigo; dichos avances nunca fueron dictados por un objetivo geográfico, sino más bien trataba de imponer tal presión al ejército opositor para que en principio no pudiera ignorarlo y así tuviera que enfrentarlo en combate.<sup>72</sup> El objetivo final de la estrategia napoleónica consistía en culminar la amenaza de la batalla.

Estrategia en el pensamiento, aún más que hoy, era el significante de la era napoleónica, actuando en un contexto incierto y tomando como máximos referentes a la comprensión del comandante de las fortalezas y debilidades de las fuerzas armadas en juego y al poder nacional de su respectivo Estado. En el supuesto de que su opositor fuera superior en número de tropas, Napoleón emprendía una batalla frontal, preferentemente sobre terreno dividido por obstáculos naturales como corrientes de agua, los cuales inhibían los movimientos laterales del enemigo mientras que posicionaba a sus propias fuerzas en ubicaciones más fuertes para la defensiva, manteniendo todas las tropas posibles en reserva.<sup>73</sup>

Tan pronto que el enemigo era acorralado, las reservas atacaban una porción de su frente y cuando éste se rompía y cuando éste se rompía, procedían al movimiento en contra de los flancos y las partes posteriores. Si sus fuerzas fueran iguales o superiores a las del enemigo, él procuraría desbordarlo extendiéndolas todo lo posible en su frente, o lanzar un ataque a los flancos con una base separada. Este último, debido a su penetración más profunda, prometía mayores resultados.<sup>74</sup> De ésta praxis emana la reconocida frase napoleónica “divide y vencerás”.

Napoleón siempre insistió en la “regla de una persona” (el mando total en manos de una sola persona), la base operativa de su personal nunca era más que una simple organización jerárquica y horizontal para transmitir la información que él requería y para la comunicación de ordenes. Su planeación estratégica se

---

<sup>72</sup> ABBOTT, JOHN S.C. *The History of Napoleon Bonaparte, Vol. II.* 1ª ed. California, EE.UU.: University Press of the Pacific, 2004, pp. 76-9.

<sup>73</sup> *Ibid.* p. 93.

<sup>74</sup> *How to Make War. Op. cit.*, pp. 411-2.

basaba en su sobrecapacidad institucional para la toma de decisiones menores e independientes dentro del contexto de las intenciones estratégicas y operativas. En el pensamiento de muchos militares, Napoleón, considerado como el exponente de la articulación de masa y movilidad, asumió una calidad intemporal, paradigmática que en lo esencial no ha sido afectada por el desarrollo tecnológico. Por el contrario, parecería que las innovaciones tales como ferrocarriles, telégrafo o rifles automáticos, solo volvieron mayormente viables los proyectos más atrevidos de ese Emperador.<sup>75</sup>

Aunque Napoleón permanecía a veces en la defensiva hasta que su opositor se confiara y extendiera demasiado, él siempre prefirió el ataque. Él mantuvo un disgusto por las batallas puramente defensivas, ya que conocía el valor de la iniciativa y temía perderla; pero independientemente de ser ofensivas, defensivo-ofensivas, o defensivas, todas las batallas planteaban los problemas más complejos del uso del tiempo y del espacio, así como del gasto en la fuerza, en la moral, en los diversos recursos necesarios para librarlas, y finalmente en el carácter y la voluntad de los comandantes.<sup>76</sup> A principios del Siglo XIX, estos problemas fueron resueltos no sólo analizando la evidencia secundaria (los informes de la inteligencia y los mapas territoriales), pero interviniendo en la realidad directamente percibida.

Esta perspectiva tiene mucho valor actual, debido a la certeza de que la pura defensa desgasta a las instituciones. En México, la política armada en contra del narcotráfico ha sido una guerra predominantemente defensiva. La tendencia general ha sido buscar apagar fuegos; sólo en los momentos en que la viabilidad de las autoridades locales se ve amenazada se activa la participación de la fuerza federal. El librar una guerra con tales características dispersas no ha permitido la definición de una estrategia nacional, y mucho menos la consolidación de verdaderas posibilidades de triunfo. El hecho de que el combate al narcotráfico tienda a encarecer el tránsito de sus productos por territorio nacional, para lo cual se utilicen vías de flujo por aguas internacionales, es un resultado colateral, más no una línea estratégica pretendida por el Estado. En México la estrategia y la táctica se han homogenizado bajo un solo concepto.

La ineficiencia estratégica anterior repercute directa y proporcionalmente en la vitalidad de las instituciones de gobierno en todos los niveles, no solo en las Fuerzas Armadas. Dicho desgaste crea ventajas competitivas a favor del narcotráfico, las cuales son tangibles en el México contemporáneo. Como un sencillo ejemplo, cito el caso de Villa Ahumada, Chihuahua, población en el cual, como resultado de un ataque perpetrado por un comando de sicarios, la autoridad se fue “huyendo en estampida”. El 20 de mayo de 2008, Villa Ahumada se convirtió en un pueblo fantasma: el alcalde, su secretario de Gobierno y los 23

---

<sup>75</sup> *Napoleón. Op. cit.*, pp. 470-1.

<sup>76</sup> DAVIS, CLARENCE B. *Proceedings of the Thirteenth Consortium on Revolutionary Europe*. 1ª éd Georgia, EE.UU.: Pitman Publishing Group, 1970, pp. 204-6.

policías municipales que constituían su fuerza pública abandonaron el pueblo, mientras que los habitantes se amurallaron en sus casas.<sup>77</sup>

Situaciones como éstas me recuerdan a Umberto Eco, quien afirmó que hay problemas que deben resolverse demostrando que no tienen solución. Eco dijo que la función del intelectual es atreverse a decir este tipo de verdades, aunque puedan llevar a resultados emotivamente insoportables. De tal forma, una de las responsabilidades del político es decir qué situaciones son irresolubles o cuáles tienen muy difícil solución. Pero nada de todo eso parece estar sucediendo en la cuestión del narcotráfico. No son muchas aún las voces que se atrevan a afirmar que es un problema sin solución obvia. De tal forma, el Estado se ha visto gradualmente envuelto en *defenderse* del narcotráfico sin un espacio para la reflexión. Y, sin embargo, resultan abrumadoras las razones que nos permiten vislumbrar el callejón sin salida al que nos conduce esta obcecada apuesta por una hipotética solución militar. Mi afirmación sobre lo irresoluble del narcotráfico se fundamenta en la imposibilidad estatal de erradicar la demanda de sus productos, tanto nacional como estadounidense.

Entre las razones por las cuales Napoleón fue victorioso casi hasta el final de su carrera militar, estaban la dificultad que enfrentaban sus opositores para entender su manera de luchar y de idear respuestas eficaces. La incertidumbre de sus opiniones se debía en parte a la evolución de la guerra; la modernización institucional y táctica fue definiendo a los ejércitos más allá de Francia, aunque nunca sin conflicto intenso entre los innovadores y los tradicionalistas.<sup>78</sup> En esa época, nadie pudo vencer a Napoleón en su maestría de técnicas operacionales, y en su pasión para la total aniquilación física del opositor.

En contraste, en el contexto mexicano el narcotráfico entiende perfectamente la manera de luchas del Estado, y su escasa habilidad para idear respuestas innovadoras y eficaces. La certidumbre de ésta óptica se debe a la falta de evolución en las perspectivas y acciones del Estado respecto de la guerra en comento. A contrario que en la época napoleónica, no se ha propiciado una modernización institucional y táctica, o engendrado cambios en los conceptos estratégicos y operativos. Esta obsolescencia genera deficiencias en la fibra defensiva-ofensiva del Estado, dándole una ventaja inherente al narcotráfico.

Como puede percibirse, cada edad tiene su propia estrategia (o falta de estrategia). Las estrategias de 1806, de 1870 y de 1914 eran productos de su tiempo, prestando ciertamente atención a la historia, pero procurando sobre todo distintos grados de éxito en su empleo y respondiendo a las condiciones económicas, sociales, tecnológicas y políticas de su día. Napoleón, por el contrario, desarrolló estrategias que rebasaban su época mientras que fueron

---

<sup>77</sup> “Deja narcomatanza pueblo fantasma”. *Periódico Reforma*. Nota publicada en primera plana del diario citando al “Staff” como autor. 10 de mayo de 2008.

<sup>78</sup> PARET, PETER. *Revolutions in Warfare: An Earlier Generation of Interpreters*. 1ª éd. Cambridge Massachusetts: Cambridge University Press, 1983, pp. 491-8.

eficazmente adaptadas a sus posibilidades contemporáneas. Jean Colin, en una comparación de los ataques de flancos napoleónicos con operaciones similares en la guerra Ruso-Japonesa, escribió: “Mientras que no puede copiarse la verdadera maniobra de Napoleón, nunca debemos dejar de ser inspirados por él”.<sup>79</sup> Es menester que los tomadores de decisiones mexicanos también se dejen inspirar por su legado.

## X.- ANTOINE-HENRY JOMINI.

Tres nombres resuenan en el período formativo del pensamiento estratégico militar moderno: Napoleón, Clausewitz y Jomini. Por su parte, Napoleón y Clausewitz son mundialmente conocidos, pero Jomini solamente le es familiar a los especialistas militares, aunque su influencia en la teoría militar y en los conceptos populares de la guerra es enorme, probablemente equiparable a los anteriores. Al igual que sus contemporáneos Napoleón y Clausewitz, Antoine-Henry Jomini fue un producto de la Revolución Francesa. Él nació en Suiza en 1779. En el año de 1798, los suizos tuvieron su propia revolución, asistida por una intervención militar francesa, y el joven Jomini dejó lo que hubiera sido una brillante carrera en la banca para dedicar los siguientes 70 años de su vida al estudio de la guerra.

La guerra y la revolución fueron íntimamente vinculadas durante el periodo de gran agitación de 1789-1815; la naturaleza de la Revolución Francesa influyó poderosamente en ello. No obstante, sería el trabajo de Jomini, iniciado desde su adolescencia, lo que divorciaría a las teorías occidentales de la guerra, formadas por la experiencia Napoleónica, del contexto histórico bajo el cual tales teorías operaban. En el nombre de hacer a la guerra científica, él redujo su estudio a una preocupación por la estrategia: un sistema de técnicas para el análisis y la planeación militares que aun dominan el pensamiento sobre el tema, y pudo hacerlo eficazmente al romper el obvio vínculo entre Napoleón y la Revolución Francesa.<sup>80</sup> Muchas de las ideas de Jomini (por ejemplo, las operaciones en líneas internas) ahora simplemente son de interés histórico, pero su enfoque del problema de la guerra, abstrayéndolo de sus contextos políticos y sociales, y acentuando las reglas en la toma de decisiones y los resultados operacionales, los cuales convierten a la guerra en un gran juego de ajedrez, aun perduran.

A partir de 1794, en los años cuando el joven Jomini apenas buscaba una carrera, los ejércitos franceses rompieron la coalición anti-francesa, comenzaron a transformar la estructura política de Europa e instalaron en el poder supremo en Francia a uno de sus propios líderes, Napoleón Bonaparte. ¿Cómo lo hicieron? El contestar esta pregunta de forma persuasiva e influyente fue el gran logro de Jomini. Basándose abiertamente en el “prestigio de la ciencia”, y deduciéndolo a la

<sup>79</sup> *How to Make War. Op. cit.*, p. 579.

<sup>80</sup> HITTLE, J.D. *Jomini's Art of War*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Stackpole Books, 1965, pp. 53-4.

corta edad de 18 años (el falleció a los 90 años), desarrollo el siguiente sistema de ideas básicas:

Que la estrategia es la llave para la guerra;

Que toda la estrategia es controlada por principios científicos invariables;

Y,

Que estos principios disponen acción ofensiva con fuerzas masivas en contra de fuerzas enemigas más débiles en un punto decisivo si es que se pretende que la estrategia conduzca a la victoria.<sup>81</sup>

Esta es la base de la teoría de guerra de jominista. Para explicar los alcances y la influencia de estas engañosamente sencillas ideas, comenzaré examinando cómo fueron formuladas. El arte de la guerra se basa en “principios certeros y determinados” que son por su naturaleza “invariables”. De estos “principios invariables”, todo parece conjuntarse sobre un solo punto: solamente un ejército no dividido, movilizándose en una sola línea de operaciones, mantenida tan corta y resguardada como fuera posible, puede aspirar a evitar la derrota. Sin embargo, solo puede aspirar a ganar si el enemigo es lo suficientemente impetuoso como para dividir sus fuerzas y extenderlas en una línea larga y vulnerable.<sup>82</sup>

Jomini dedujo que en todas las operaciones militares hay siempre cierta imperfección o puntos débiles, pero para juzgar las operaciones deben aplicarse principios con el objetivo de la guerra en mente, y preguntarse si una dada operación ofrece la mejor oportunidad para la victoria”.<sup>83</sup> En efecto, la imperfección es inherente a la estrategia, ya que la ciencia militar no es una ciencia exacta. En toda guerra existirán grados de imperfección, pero de acuerdo con Jomini éstos pueden contrarrestarse manteniendo los objetivos claros y rectos, y deduciendo si acaso las operaciones por implementarse conllevan oportunidades para generar o sumar hacia la victoria. En pocas palabras, el objetivo es un requisito natural de la guerra. Esto me conduce a preguntar de forma analógica, ¿cuál es el objetivo del Estado mexicano respecto de su guerra en contra del narcotráfico?

Tal y como lo manifesté con antelación, el narcotráfico no tendrá solución hasta que se le encuentre solución a su demanda, o quizá hasta que se regule plenamente la explotación, comercialización, distribución y consumo de narcóticos. Por ende, ¿cuál es el objetivo actual de esta “guerra”? Si éste es erradicar al narcotráfico como tal, entonces el gobierno no está actuando con seriedad. Si por

---

<sup>81</sup> JOMINI, ANTOINE-HENRY. *The Art of War by Baron De Jomini*. Edición especial. Texas, EE.UU.: El Paso del Norte Press, 2005, pp. 43-4.

<sup>82</sup> SPEELMAN, PATRICK, J. *Henry Lloyd and the Military Enlightenment of Twentieth-Century Europe*. 1ª ed. Londres, Inglaterra, 2002, p. 72.

<sup>83</sup> *The Art of War by Baron De Jomini*. Op. cit., pp. 139-42.



otro lado es llevar a la justicia a los actores del narcotráfico, entonces el objetivo no es bélico sino de procuración de justicia. En fin, lo único certero en esta guerra es que el Estado no sabe hacia dónde va, y al no tener identificados sus objetivos, el Estado se infringe un postulado científico de Jomini, cuyas consecuencias será el desgaste institucional y la generación de más violencia. Tal y como dijo Julio César, “la guerra alimenta a la guerra”.

En su *Treatise*, Jomini avanzó de los detalles de la historia militar a lo que consideró la verdad primordial de la guerra. “La idea de reducir el sistema de la guerra a su combinación fundamental, de la cual todo depende, y sobre la cual se proporciona la base para una teoría simple y exacta, conlleva numerosas ventajas: hace a la instrucción militar más fácil, a las operaciones más claras y a los errores menos frecuentes. Los comandantes deben hacer todo lo posible para asimilar ésta noción, con la cual deben dirigir todos sus planes y acciones”.<sup>84</sup>

Decidir cómo atacar, ya sea frontalmente o por los flancos, dependerá de la situación específica, pero el ataque en sí mismo es esencial. La iniciativa no se debe dejar en manos del enemigo. Una vez que se haya avocado a la acción, el comandante no debe titubear; él y sus oficiales deben, por su audacia y valor, inspirar a sus tropas al mayor esfuerzo posible. El enemigo debe ser perseguido implacablemente. Si la victoria por alguna razón elude al comandante, él no debe esperar que llegue proveniente de otro sistema, sino debe intentar otra vez usando principios congruentes: formándose, atacando y persistiendo.<sup>85</sup>

Cuando Jomini dejó el servicio francés a la edad de 34, había alcanzado reconocimiento internacional como historiador y teórico preeminente de la guerra moderna. A partir de 1813 y hasta su muerte en 1869, ya como un general ruso, Jomini continuo escribiendo y publicando, defendiendo y elaborando su teoría militar, y alzando su reputación considerablemente. Viviendo sobre todo en París, él terminó su *Historia de las Guerras Revolucionarias Francesas*, publicada por separado en 15 volúmenes, dedicando 4 volúmenes más a una biografía militar de Napoleón. En 1830, a sugerencia del Zar Nicolás I, él combinó sus diversos capítulos y ensayos sobre los principios de la guerra en el *Análisis Sinóptico del Arte de la Guerra*. Una edición ampliada de dos volúmenes, publicada en 1837-1838 como *Resumen del Arte de la Guerra*, es su libro más famoso.

La expresión más madura de sus ideas se encuentra plasmada en su *Resumen*, trabajo que elaboró sin alterar los puntos básicos de su primera obra publicada. En su búsqueda del secreto detrás de estos principios, Jomini no los encontró en los sistemas teóricos de escritores anteriores, sino que los descubrió en la historia militar de Federico II. Federico ganaba sus batallas lanzando a toda la masa de su ejército contra solamente una parte del ejército enemigo. Esa técnica, elevada al más alto nivel de la guerra, era esencialmente el secreto de la estrategia del cual el resto de sus principios derivaron. Críticos de esta teoría,

---

<sup>84</sup> Ibid. pp. 207-10.

<sup>85</sup> *Jomini's Art of War. Op. cit.*, p. 168.

como el mismo Clausewitz, quien dudaba de la plena validez de cualquier teoría de la guerra, fracasó al intentar distinguir entre una teoría de sistemas y una teoría de principios.<sup>86</sup> El uso específico de estos principios variaría con los miles de cambiantes factores físicos y psicológicos que hacen de la guerra un gran drama.

Estos axiomas estratégicos continúan teniendo validez aplicativa actual. Aun cuando es difícil visualizar la movilización de todo un ejército sobre un punto en concreto, si puede percibirse la eficiencia de la fuerza potenciada con el poder tecnológico. En tiempos de Jomini no existía la amenaza nuclear. Un ataque nuclear como aquellos previstos durante la Guerra Fría equivaldría a muchas veces el poder destructivo de un ejército convencional. Esta potenciación tecnológica es directamente proporcional al poder deterrente de los Estados. El adagio “las armas son para la paz” cobra sustento al analizar la eficiencia para detener que genera la tecnología no solo en fuerzas armadas, sino también en las fuerzas policiales.

Tal y como he ido analizando la aplicabilidad de las teorías estratégicas aquí citadas respecto del caso mexicano contemporáneo, la falta de avances tecnológicos militares no es una excepción. La ausencia de visión y de inversión en tecnología y modernización del equipo ha hecho obsoleta la tecnología empleada por las Fuerzas Armadas; el desarrollo tecnológico aplicado al armamento ha crecido tanto que resultan anticuadas las armas convencionales que hasta este momento son las que privan en el Ejército. En términos básicos, existe armamento que se puede utilizar tanto en operaciones diurnas como nocturnas, y que cuentan, además, con la capacidad de ubicación de objetivos y mayor precisión. Muchas de esas armas son empleadas por el narcotráfico, ya que se pueden conseguir en el mercado. Sin embargo, el Ejército Mexicano sigue utilizando armas antiguas que no cuentan con estos atributos. Ante lo cual, cualquier tipo de unidad militar que se enfrente contra el crimen organizado puede ser “totalmente vulnerada”. Con tales desventajas, deduzco que es un riesgo para las Fuerzas Armadas combatir el narcotráfico.

La genialidad siempre ha derrotado a la simple investidura militar. Los principios provistos por Jomini, cuya veracidad se demuestra por la experiencia militar, no deben ser ignorados. Defender los principios de maniobrar a la masa de un ejército para amenazar “puntos decisivos” en un teatro de guerra, y después lanzar todas las fuerzas disponibles contra una fracción del enemigo, era sencillo para Jomini, pero ¿qué es un “punto decisivo”? Jomini contesta que es un punto cuyo ataque o captura debilitaría seriamente al enemigo; puede ser una ensambladura de camino, una travesía de río, un paso en una montaña, una base de fuente, o un flanco abierto.<sup>87</sup> En el caso del narcotráfico mexicano, estos puntos pasan de ser ubicaciones territoriales a individuos o grupos de personas

---

<sup>86</sup> CUMBIE, DONOVAN R. *The Concept of Command Leadership in Military Classics: Antoine Henri Jomini*. Edición especial. Maryland, EE.UU.: Air Command and Staff College, Air University, 1986, p. 348.

<sup>87</sup> *Jomini's Art of War*. *Op. cit.*, pp. 203-4.

determinadas. En ese orden de ideas, la guerra en contra del narcotráfico se efficientaría si se aplican los principios joministas, dirigiendo todas las fuerzas disponibles en contra de una fracción de ese antagonismo, y de batalla en batalla ir ganando la guerra; los resultados serían seguramente más eficientes que los obtenidos actualmente con esfuerzos eventuales dispersos sin metas definidas a lo largo del territorio nacional.

La naturaleza de la eficiencia militar francesa recayó en aplicar éstos principios de Jomini, con los cuales mejoraron estratégicamente para asegurar victorias determinantes; como ejemplo en contrario, los austriacos fracasaron por no concentrar todas sus fuerzas en contra los franceses.<sup>88</sup> Este deseo de hacer “científico” el conocimiento en la profesión militar fue simplemente un capítulo en la historia más grande del profesionalismo generalizado del Siglo XIX, en el cual cada profesión intentaba definir su propia ciencia. En esa época los militares enfrentaron otro problema: su relación al poder y a la autoridad. Mientras que los oficiales fueran aristócratas y caballeros, la relación era definida implícitamente por sus orígenes sociales. Cuando la democracia, la burocracia y la meritocracia comenzaron a emanar de lo militar, la relación política se convirtió en problemática.

Tanto conservadores como liberales temían a militares tan profesionalizados que fueran enajenados por si solos del Estado y la sociedad. Como resultado los militares buscaron medidas para evitar los controles externos que estos miedos pudieran imponer. En Jomini, los soldados encontraron lo que deseaban: buenas discusiones contra la subordinación terminante a la autoridad política. En esencia, Jomini unificó dos de las grandes corrientes culturales del Siglo XIX: una sensibilidad romántica ilimitada, y una obsesión con el poder de la ciencia, reducida a las formulas y a las prescripciones.<sup>89</sup>

En sus escritos más maduros, Jomini admitió una excepción al principio fundamental de la acción ofensiva formada contra un solo punto. A esta excepción variadamente la llamó guerra civil, o de opinión. Éstas eran luchas armadas no entre ejércitos regulares de ambos lados, sino guerras en las cuales participaba un pueblo entero.

## **XI.- CARL VON CLAUSEWITZ.**

La guerra *no* es la continuación de la política por otros medios. El mundo sería un lugar más sencillo de comprender si el dicto de Clausewitz fuera tal. Clausewitz, quien utilizó sus años de retiro para elaborar lo que se convirtió en el libro sobre estrategia más famoso de todos los tiempos, *De la Guerra*, realmente

<sup>88</sup> HUNTINGTON, SAMUEL P. *Soldier and State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. 3ª éd. Nueva York, EE.UU.: Belknap Press, 2005, p.38.

<sup>89</sup> Jomini, *Clausewitz and Schlieffen*. *Op. cit.*, pp. 258-9.

escribió que la guerra es la continuación “de la cópula política” (‘des politischen verkehrs’),<sup>90</sup> “con la entremezcla de otros medios” (‘mit einmischung anderer mittel’). La versión original en alemán expresa una más sutil y compleja idea que las palabras en castellano conforme a las cuales es tan frecuentemente citado. Sin embargo, las preguntas que Clausewitz buscaba responder en sus escritos—¿Cómo podemos analizar la guerra? y ¿Qué es la guerra?—han cobrado mayor importancia en la era nuclear post-nuclear de la que poseyeron en su época original.

Era común que después de toda guerra, los hombres escribieran sobre sus experiencias y arribaran a lo que pudieran considerarse como lecciones para el futuro; no obstante, por lo general había poco interés en abordar consideraciones más allá de las superficies táctica y estratégica, o de abordar a fondo el fenómeno de la guerra misma: de estudiar su estructura; sus dinámicas internas; sus vínculos con otros elementos de la existencia social que pudieran ser sus causas y que fueron alterados o destruidos por su impacto; las maneras de su operación; las formas de su administración. La guerra continuó siendo aceptada como una fuerza permanente en la existencia humana, cuyos aspectos técnicos podían evolucionar con el paso del tiempo, pero que siempre podía ser dominada.

Si es que la guerra puede ser entendida y, por implicación, intelectualmente dominada y controlada, es meramente una de varias preguntas que pueden efectuarse. Otras son: ¿La guerra es un instrumento ético de la política exterior? ¿La guerra puede ser limitada, o incluso eliminada? O por el otro lado, ¿cómo puede ser librada de forma más eficiente?<sup>91</sup> En *De la Guerra*, Clausewitz escasamente atendió a las primeras dos de estas preguntas. Él estuvo consciente del problema ético, pero lo trató de manera diferente, considerando a la guerra como una extrema pero natural expresión de la política. Sobre la tercera pregunta, tuvo mucho que decir. Su preocupación principal fue identificar los elementos permanentes de la guerra y entender cómo funcionan. Es por esta razón que *De la Guerra* sigue siendo menester para la gran mayoría de los asuntos de guerra y paz en la actualidad, tanto entre los Estados, como entre Estados y sus antagonismos internos.

A Clausewitz le gustaba comparar el estudio de la guerra con el estudio de la pintura ya que, según él, ambas conciernen actividades que demandan conocimientos técnicos específicos, pero cuyos procesos y resultados no son predecibles, y no pueden ser mecánicamente perseguidos si es que se busca obtener efectos importantes.<sup>92</sup>

Carl Von Clausewitz nació en 1780 en el pequeño pueblo de Burg, a 100 kilómetros al Suroeste de Berlín. Fue el cuarto hijo de padres burgueses que

---

<sup>90</sup> *On War. Op. cit.*, p. 28.

<sup>91</sup> PARET, PETER. *Clausewitz and the State: The Man, His Theories and His Time*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1976, pp. 74-5.

<sup>92</sup> *Ibid.* p. 83.

reclamaban títulos de nobleza por su tradición familiar. Su padre, un teniente retirado que prestó sus servicios en la oficina local de impuestos, fue por su parte hijo de un profesor de teología, quien en sí fue hijo de pastores luteranos. Fue solo hasta la muerte de Federico El Grande, quien en sus últimos años se esforzó por mantener a su cuerpo de oficiales libre de plebeyos, que el ejército aceptó a Clausewitz y a dos de sus hermanos como cadetes. Todos alcanzaron el rango de generales y en 1827, su estatus de nobleza fue finalmente confirmado por orden real.<sup>93</sup>

En 1806, Clausewitz identificó a la guerra como el único medio para revertir el impulso napoleónico de dominación europea, pero no tenía confianza en la victoria. El ejército pruso estaba rebasado en números y el liderazgo demasiado dividido para que Scharnhorst—el jefe de estado mayor de la fuerza principal—impusiera su visión de las cosas. Asimismo, su organización, administración, medios de suministro y su doctrina táctica se orientaban a operaciones rápidas. En la batalla de Auerstedt, el Príncipe Augusto y Clausewitz, al mando de un batallón de granaderos, intentaron oponerse a la flexibilidad de los franceses con tácticas similares.<sup>94</sup>

Cuando la batalla se perdió, el batallón pasó a formar parte de la retaguardia del ejército en retirada, hasta que se le agotaron las municiones y se rindió. Como sobrino del rey, el príncipe Augusto tenía cierto valor para Napoleón, por lo que él y su ayudantía fueron enviados a Francia, donde les concedieron libertades relativas de movimiento, pero no fue sino hasta el otoño de 1807 que se les permitió volver a Prusia. Las críticas de Clausewitz a las actitudes y políticas que culpaba por la derrota fueron severas: el gobierno no había usado la guerra como instrumento de su política exterior, se limitó a sus aliados potenciales y le dio a sus soldados una encomienda imposible. La gran epidemia de cólera de 1831, la cual se expandió de Rusia a Polonia y luego al centro y oeste de Europa, le causó la muerte a la edad de cincuenta y cinco años en noviembre de 1831.<sup>95</sup>

*De la Guerra* está dividido en 128 capítulos y secciones, agrupados en ocho libros. El primero, “De la Naturaleza de la Guerra”, define las características generales de la guerra en el mundo social y político, e identifica elementos (bajo el concepto de “fricción”) que siempre están presentes en la conducción de una guerra: peligro, esfuerzo físico y mental, factores psicológicos, y demás impedimentos para alcanzar los objetivos. El libro segundo, “De la Teoría de la Guerra”, delinea las posibilidades y limitaciones de la teoría en la materia. El tercero, “De la Estrategia en General”, incluye tanto capítulos sobre fuerza, tiempo y espacio, como un análisis detallado de elementos psicológicos—identificados por Clausewitz como los “elementos operativos en la guerra”. El libro cuarto, “El Combate”, discute esa actividad como la esencia militar, la cual por sus efectos

---

<sup>93</sup> SMITH, HUGH. *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Palgrave MacMillan, 2005, p. 159.

<sup>94</sup> *Ibid.* pp. 193-4.

<sup>95</sup> *Ibid.* pp. 227-9.

materiales y psicológicos implica en formas simples o compuestas el objetivo total de la guerra. El quinto de los libros, “Fuerzas Militares”, el sexto, “Defensa”, y el séptimo, “El Ataque”—las tres partes más convencionalmente militares de la obra—ilustran y elaboran argumentos del arte de la guerra. Finalmente, en el libro octavo, “Planes de Guerra”, retoma el tema más importante del primer libro, explorando la relación entre la guerra “absoluta” en teoría y realidad, y en una compilación de ensayos teóricos e históricos de gran originalidad analiza el carácter político de la guerra y su interacción con la política y la estrategia.

De la breve descripción se desprende que Clausewitz se puso a sí mismo dos objetivos principales: el primero, penetrar por medios de análisis lógicos a la esencia de la guerra absoluta, la guerra “ideal”, en el lenguaje de la filosofía de aquellos tiempos; el segundo fue entender la guerra en las diversas formas que ésta asume, como un fenómeno social y político, y bajo sus aspectos estratégico, operativo y táctico. Pero la finalidad filosófica escolástica significó para él mucho más que un ejercicio intelectual o un juego de abstracciones de poca practicidad efectiva. El análisis teórico por sí solo, afirmaba Clausewitz, podría proveer los medios por los cuales la guerra misma y sus increíbles variedades puedan ser entendidas.<sup>96</sup> El análisis de la guerra continuamente demuestra la validez de esa teoría.

Para Clausewitz, la violencia organizada es el único rasgo que distingue a la guerra de cualquier otra actividad humana. La guerra es un “acto de fuerza”, y no existen límites lógicos para aplicarla. No constituye un “acto de fuerza viva sobre una masa sin vida”, ya que la falta de resistencia total no es una guerra; siempre se da con el choque de dos fuerzas vivas. Ningún lado está enteramente en control de sus actos, y cada oponente le dicta al otro; consecuentemente, conforme buscan rebasarse el uno al otro, sus esfuerzos se escalan. “Un choque de fuerzas operando libremente y obedientes a ninguna ley más que las propias”<sup>97</sup> eventualmente alcanza el extremo: la guerra absoluta. Esta implica a la violencia absoluta, concluyendo en la destrucción total de un lado por el otro.

La tesis de la guerra total como el ideal de la guerra encuentra una antítesis, en el sentido de que la guerra también, aun en teoría, siempre es influenciada por fuerzas externas a ella. La guerra se determina por las características específicas de los Estados en conflicto, y por las características generales de la época, siendo éstas los elementos políticos, económicos, tecnológicos y sociales prevalecientes. Éstas pueden inhibir la escalación a la violencia total. Más aun, si una guerra en particular no busca el vencimiento total del enemigo, sino un objetivo menor, la teoría no requiere de escalar hacia los extremos. La violencia continúa siendo la esencia, la idea reguladora, aun en las guerras libradas con metas limitadas.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> *Ibid.* p. 230.

<sup>97</sup> PARET, PETER. *Understanding War*. Edición de reimpresión. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1993, pp. 89-94.

<sup>98</sup> *Ibid.* p. 138.

De acuerdo con esto, la guerra que el Estado mexicano enfrenta contra el narcotráfico no es una guerra total, toda vez que el objetivo no es la aniquilación del antagonismo. De ser éste el objetivo, el Estado tendría que liberar la totalidad de su poder bélico, lo cual incluiría entre otras cosas: suspensión de garantías, estados de emergencia, toques de queda, patrullajes militares escalados, cateos y detenciones sin fundamentos judiciales, y un muy elevado colateral civil. Para verdaderamente aniquilar al narcotráfico se requeriría de todo eso y más. Tendría que haber una guerra absoluta. Por ello es que en el fondo el Estado no busca acabar con ese antagonismo, ya que la solución militar que ha adoptado es intermedia.

El concepto de guerra absoluta y el de guerra limitada forman lo que Clausewitz llamó la “doble naturaleza de la guerra”.<sup>99</sup> La guerra nunca es un acto aislado, sino el resultado de otras fuerzas, las cuales la afectan y pueden modificar su grado de violencia; no consiste de un único acto decisivo, ni de un juego de actos simultáneos. Por sí, la guerra es siempre una sucesión de actos violentos, interrumpidos por pausas para la planeación, concentración de los esfuerzos y recuperación de la energía, siempre entre dos o más antagonistas que interactúan.

Esta tesis de Clausewitz sobre la naturaleza dual de la guerra crea una base para el análisis de todos los actos de la violencia total organizada. La tesis hace imposible considerar cualquier tipo de guerra como la norma que debe determinar la política, el estándar por el cual todas las guerras son medidas. El reconocimiento del carácter político de la guerra refuerza el punto expresado en la naturaleza dual de la guerra: ésta no es un acto autónomo o aislado. La derrota del poder armado del enemigo y de su voluntad a utilizarla no es un fin en sí, sino un medio para alcanzar metas políticas ulteriores. He aquí el utilitarismo político de la guerra como característica definitoria.

Por ende, la violencia debe expresar el propósito político y expresarlo en una manera racional y utilitaria; no debe tomar el lugar de un propósito político ni borrarlo. Por lo tanto, la dirección política debe controlar y dirigir, en última instancia, a la conducción de la guerra. Esto no quiere decir que debe desplazarse a los soldados de la planeación y la conducción de operaciones, sino que debe tenerse cuidado de no pedir lo imposible, y colaborar con los comandantes en desarrollar la política total; al exigir la subordinación de los militares a la dirección política, Clausewitz estaba lejos de expresar una preferencia ideológica; la conclusión lógica de su análisis de la naturaleza propósito político de la guerra es que, debido a que la guerra es la continuación de la política, “no debe haber una evaluación puramente militar de una gran edición estratégica, y tampoco un esquema puramente militar para solucionarla”.<sup>100</sup> Esto reitera el postulado que para librar y ganar una guerra, todos los elementos del gobierno deben de entrar en juego.

---

<sup>99</sup> Ibid. p. 153.

<sup>100</sup> *On War. Op. cit.*, p. 173.

Si el propósito político así lo exige, las fuerzas armadas deben estar de acuerdo con la movilización parcial de recursos, y con logros limitados; o, por otra parte, deben estar preparadas para sacrificarse, y ni la sociedad ni el gobierno deben mirar este sacrificio como algo más allá de su misión. Éstas son algunas de las implicaciones más significativas de la teoría de Clausewitz de la naturaleza dual de la guerra y de la naturaleza política de la guerra para la guerra.

La segunda mayor relación dialéctica presente a través de los ocho libros de *De la Guerra* establece que la verdadera guerra es un compuesto de tres elementos. Sus tendencias dominantes, Clausewitz afirmó, “siempre hacen a la guerra una notable trinidad” integrada por:

1. Violencia y pasión;
2. Incertidumbre, momento y probabilidad; y,
3. Propósito y efecto políticos.<sup>101</sup>

Para analizar a la guerra eficientemente, o inclusive para planear y conducir efectivamente una guerra, se requiere del estudio o el manejo de estos tres elementos. Una teoría o una política se dañarían si se hace caso omiso de ellos, o si se presta atención solamente a algunas de sus piezas.

Para identificar estas tres áreas que conjuntamente componen la guerra, Clausewitz asignó cada una de ellas a un diverso segmento de la sociedad. Con respecto a la primera de ellas, la violencia y la pasión, dedujo que son preocupaciones principalmente del pueblo. La segunda, la incertidumbre, el momento y la probabilidad, se relaciona sobre todo al valor, a la determinación y al talento del comandante y de sus fuerzas. La tercera, la política implica asuntos solamente del gobierno. Por lo tanto, la validez y el poder analítico de la definición tripartita recaen en que la guerra se compone y existe dentro de los reinos de la violencia, el momento y la política.

De conformidad con los anteriores planteamientos, la guerra del Estado mexicano en contra del narcotráfico se explica como:

- a) La respuesta del Estado no precisamente al tráfico ilícito de narcóticos, sino a la violencia desmedida que generan las pasiones de los actores del narcotráfico, lo que ocasiona desde un temor colectivo en la sociedad, hasta una verdadera amenaza a la vitalidad de instituciones locales con motivo del poder *de facto* que aquilatan los cárteles de la droga. De tal manera, el narcotráfico no es el antagonismo, sino la violencia que su giro particular ocasiona, aunado a los alcances de ésta respecto del fracaso para contrarrestarla por parte de las instituciones policíacas de extracción civil.

---

<sup>101</sup> *Understanding War. Op. cit.*, pp. 119-20.



- b) Como resultado de tales ineficiencias, el Estado mexicano generó incertidumbre respecto de sus habilidades incluyentes para contrarrestar al citado antagonismo. La incertidumbre se fue capitalizándose políticamente hasta llegar a un momento en que un presidente decidió tomar como estandarte de su administración pública federal a la lucha en contra del antagonismo, de la misma forma política en que otros han tomado como lábaro al comercio exterior o al desempleo. Por ende, se decidió aplicar una solución militar a la problemática civil, ponderándose (erróneamente) que con la intervención parcial de las Fuerzas Armadas el Estado tendría probabilidades para erradicar al antagonismo.
- c) El propósito político es librar una guerra asimétrica limitada que contrarreste los efectos también políticos que genera el narcotráfico. Sin embargo, las metas graduales del combate armado no están claramente identificadas, y la decisión del Estado de escalar el conflicto en caso de ser necesario no es aceptable políticamente, debido a los resultados perjudiciales que se causarían en detrimento de la población civil. Por ende, el alcance de los efectos políticos de ésta guerra no fueron previstos en su totalidad por el gobierno, toda vez que pueden revertirse en contra de éste, a la par de que el antagonismo tiene posibilidades de continuar prevaleciente.

Así, la trinidad de la violencia, la ocasión y la política abarca la progresión de la violencia entre el Estado mexicano y el antagonismo del narcotráfico; lo ha hecho desde la preparación e inicio de las hostilidades, y lo seguirá haciendo hasta la consecución de los objetivos y la administración de la paz. Pero para reconocer sus interacciones y evitar que abrumen el marco analítico, el detalle práctico debe ser agrupado y abstraído. Para tal propósito, Clausewitz desarrolló conceptos que extienden las características operacionales específicas. De éstos, los más amplios son los de la “fricción” y del “genio”.

La fricción se refiere a las incertidumbres, errores, accidentes, dificultades técnicas y a todo lo imprevisto en general, y a sus efectos sobre decisiones, moral y acciones. El genio se aplica no sólo a los elementos morales y psicológicos excepcionales en un individuo, sino también a las capacidades y a las sensaciones en las cuales se basa el comportamiento de hombres ordinarios. Especialmente con respecto a los elementos psicológicos del genio militar, Clausewitz se quejó que ese era un “campo oscuro”, porque no rinden la sabiduría académica, y no pueden ser clasificados o ser contados.<sup>102</sup> Tienen que ser vistos o sentidos.

El propósito político debe determinar el objetivo militar. En ocasiones, los dos son idénticos, y en otras el objetivo político no proporciona un objetivo militar conveniente. Conforme a esta tesitura, en tales casos el objetivo militar deficiente

<sup>102</sup> *Ibid.* p. 257.

debe ser sustituido por otro que responda de mejor forma al propósito político.<sup>103</sup> En concreto, el objetivo militar depende tanto del propósito político, como de las políticas militares del enemigo, y de las condiciones y recursos de los dos antagonistas; debe ser proporcional a estos factores. Los medios para guerrear consisten en el uso de la fuerza y en la amenaza del uso de la fuerza. La fuerza también debe ser ejercida en proporción al propósito-objetivo político-militar.

La moralidad de hacer a la guerra, consideró Clausewitz, era una cuestión de ética política, y no algo que se refiera exclusivamente a la teoría política de la guerra. La guerra es un acto social, y la decisión a recurrir a ella es un acto político. Por otro lado, las justificaciones éticas para recurrir a la guerra pueden influenciar ciertamente en la conducción de operaciones. En este contexto, la sustancia de la política no queda en entredicho moral, sino lo que importa es la eficacia con la cual el gobierno ordena e instrumenta sus recursos militares para alcanzar el propósito político. Ese propósito debe ser realista y responsable. La política, como escribió Clausewitz en el libro VIII, “es simplemente la administradora de todos los intereses del Estado. Puede errar, favorecer las ambiciones y los intereses privados, así como la vanidad de aquellos en el poder. En ningún sentido puede el arte de la guerra mirarse como el instructor de la política, y aquí podemos tratar solamente a la política como un representante de los intereses de la comunidad”.<sup>104</sup>

Quizás los dos legados más importantes que los soldados alemanes han aceptado de Clausewitz hasta los tiempos actuales son, su concordancia con Napoleón de que una victoria importante vale más que muchos éxitos pequeños, y su concepto de “los imponderables”: el no ser abrumado por lo impredecible exige flexibilidad en todos los aspectos de la guerra. Clausewitz queda como progenitor del estudio no-prescriptivo, no-prejuicioso de la guerra, vista como un fenómeno total, y *De la Guerra* sigue y probablemente seguirá siendo el trabajo más importante de esa escuela.

## **XII.- HELMUTH VON MOLTKE.**

Moltke dominó el pensamiento estratégico pruso-germánico desde mediados del Siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial. Diseñó y practicó un modelo de guerra ofensiva conocida como el *Método Napoleónico-Industrial*, el cual se basó concretamente en la provocación de la batalla para destruir al enemigo. Obteniendo la iniciativa desde el principio, se flanqueaba al enemigo en una secuencia estratégico-operativa que combinaba la movilización, la concentración, el movimiento y la lucha, para envolverlo y destruir sus fuerzas en un tipo de

---

<sup>103</sup> *On War. Op. cit.*, pp. 282-3.

<sup>104</sup> *Ibid.* p. 312.

batalla denominada en alemán 'vernichtungs'.<sup>105</sup> Para controlar la ejecución de esta secuencia, Moltke construyó un moderno sistema de administración de personal e introdujo el 'auftragstaktik'—la táctica de la misión—el descentralizar las iniciativas y utilizar el método del comando dentro de un diseño estratégico.

Moltke puede ser considerado el escritor militar europeo más importante entre la era napoleónica y la Primera Guerra Mundial. Clausewitz era un pensador más profundo, y al igual demandaba a la grandeza como táctica, pero Moltke sobresalió no sólo en la organización y la planeación estratégicas, sino también en el mando operativo, capacidades que combinó con un conocimiento agudo de lo que era y no era posible en la guerra.

Al igual que muchos soldados prusos, él atribuyó algunas de sus ideas a Clausewitz y se describió como su discípulo. En el caso de Moltke, puede haber una cierta convergencia con Clausewitz en la relación del Estado con el ejército, pero estaban mucho menos de acuerdo en materias organizativas y operativas. Mientras que Clausewitz buscaba descubrir la naturaleza universal de la guerra, Moltke era esencialmente un gramático de la guerra que poco se enganchó a la especulación abstracta. En común con la mayoría de los soldados de su generación, él veía a la guerra como algo inevitable, como un elemento esencial en la orden divinamente decretada, y apreciaba, sobretodo, a las distintas maneras de conducir exitosamente la guerra. Por lo tanto, él se refirió siempre a los específicos de las situaciones político-militares, en vez de a los aspectos generales de la guerra.

Nunca fue un gran teórico; Moltke no produjo un solo sistema comprensivo de la guerra o de la estrategia en sus escritos. Para estudiar sus ideas, como en el caso de Napoleón, se vuelve necesario analizar su correspondencia, instrucciones y memoranda. Su declaración más completa sobre la política, la guerra y la estrategia se puede encontrar en sus *Instrucciones para los Comandantes Mayores de la Tropa*, de 1869, y en su *Ensayo sobre Estrategia*, de 1871.

Moltke también endosó la premisa de Clausewitz de que el objetivo de la guerra era el logro de un resultado político satisfactorio, y que esta requiere de una estrategia flexible, cambiante y adaptante. Los sistemas rígidos eran anatema para Moltke, quien sostuvo que nada en la guerra es seguro.<sup>106</sup> Por tal, él creyó que era imposible definir a cualquier regla en firme. "En guerra como en arte," él indicó, "no existen reglas generales; en sí, el poder no puede sustituirse por el precepto". Por tales motivos, él concluyó que la estrategia no podría ser no más que un sistema "de expedientes".<sup>107</sup>

<sup>105</sup> ROTHENBERG, GUNTHER E. *Moltke, Schlieffen, and the Doctrine of Strategic Envelopment*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: New York University Press, 1974, pp. 79-88.

<sup>106</sup> RITTER, GERHARD. *The Sword and the Scepter: The Problem of Militarism in Germany – The Tragedy of Statesmanship 1914-1917*. 2ª éd. Florida, EE.UU.: University of Miami Press, 1982, pp. 209-12.

<sup>107</sup> *Moltke on the Art of War: Selected Writings*. *Op. cit.*, p. 133.

Dicho sistema de expedientes requiere de un largo proceso de consolidación teórica aquilatado por generaciones de práctica militar. Y no obstante que en la doctrina y en el adiestramiento se inculquen formas para garantizar la flexibilidad, tanto estratégica como operativa, el arraigo que guarda dicho sistema de expedientes no puede ser alterado de forma expedita o improvisada. En México, las Fuerzas Armadas tienen, a la usanza de Moltke, un sistema de expedientes desarrollado y dedicado para la defensa armada del territorio nacional y del gobierno consagrado por la Constitución Política. Tal sistema es incompatible para realizar tareas policíacas o de coadyuvancia con la procuración de justicia. Análogamente, las Fuerzas Armadas son una espada, y las policías un bisturí; un cuerpo no puede operarse con una espada, y es difícil luchar contra un enemigo usando un bisturí.

En la esfera más restringida de operaciones, Moltke reconoció la importancia de los cambios causados por los avances tecnológicos en armas de fuego, transporte y comunicaciones, junto con la capacidad de los Estados de levantar y de mantener a ejércitos siempre más grandes. Esto contribuyó a su tesis de una estrategia, una táctica, un comando y una organización siempre dinámicas. La Guerra Civil de los Estados Unidos demostró que estos nuevos factores podían crear un callejón sin salida táctica y operativa. Pero la decisión rápida requería de una agresiva ofensiva para destruir fuerzas hostiles, mientras que el gran aumento en la capacidad de matar, derivada del poder de las armas de fuego, hacían los ataques frontales prohibitivos por lo costoso. La solución de Moltke, fue el “envolvimiento estratégico”.<sup>108</sup>

A sabiendas que ningún plan de operaciones sobrevive el primer encuentro con el cuerpo principal del enemigo, el envolvimiento estratégico combinó a la iniciativa con la flexibilidad operativa para estructurar la batalla en una secuencia. Los avances técnicos, en realidad, no sólo reforzaron la defensiva, pero también ayudaron a poner en ejecución un gran esquema ofensivo. Su “estrategia flexible” planteaba concentrar fuerzas numéricamente más rápido que el enemigo. Una vez que eso fuera alcanzado, y sus ejércitos estuvieran dentro de la distancia de apoyo de uno al otro, tenían el poder necesario para atacar simultáneamente el frente y los flancos del adversario y así destruirlo por medio del envolvimiento.<sup>109</sup> Esta interacción del movimiento y del combate, culminando en varios cuerpos armados que convergían para la batalla decisiva, se convirtió en el sello de las guerras de Moltke.

Para compensar los apremios en el sistema de mando como él lo definió, Moltke transformó al personal general prusiano en un instrumento que combinaba la flexibilidad y la iniciativa en el nivel local, de conformidad con una doctrina operativa común y conforme a los intereses del alto mando.<sup>110</sup> Bajo estas

<sup>108</sup> *Ibid.* pp. 186-9.

<sup>109</sup> GUDMUNDSSON, BRUCE I. *Stormtroop Tactics: Innovation in the German Army, 1914-1918*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Praeger Paperback, 1995, pp. 251-3.

<sup>110</sup> *Moltke, Schlieffen, and the Doctrine of Strategic Envelopment. Op. cit.*, p. 104.

circunstancias, Alemania continuó el perfeccionamiento del involucramiento estratégico y, eventualmente, lanzó su lamentable acción militar en 1914.

### **XIII.- HANS DELBRUCK.**

En su vida profesional, Hans Delbruck coincidió casi exactamente con la del segundo imperio alemán; este hombre era al mismo tiempo historiador militar, intérprete de asuntos militares para el pueblo alemán, y crítico civil del gabinete. En cada uno de estos papeles, su contribución al pensamiento militar moderno fue muy significativa. Su libro *Historia del Arte de la Guerra* no sólo fue un monumento para la academia alemana, sino también una mina de valiosa información para los teóricos militares de su día. Sus comentarios sobre los asuntos militares, escritos en las páginas del *Preussische Jahrbücher*, contribuyeron a la educación militar del pueblo alemán.<sup>111</sup> Asimismo, durante la primera guerra mundial, ayudó al gabinete general a comprender los problemas estratégicos subyacentes que enfrentaban. Sus críticas hacia el comando supremo escritas durante la guerra ayudaron mucho para estimular la reapreciación del pensamiento estratégico, el cual había gobernado al ejército alemán desde los tiempos de Moltke.

Los líderes militares de Alemania, inclusive los actuales, siempre han puesto gran énfasis sobre las lecciones que surgen de la historia militar. Esto fue especialmente cierto durante el Siglo XIX. Había sido el ideal de Clausewitz instruir sobre la guerra basándose solamente en ejemplos históricos; tanto Moltke como Schlieffewen hicieron del estudio de la historia militar una responsabilidad importante del gabinete general. Pero si la historia fuera a servir al soldado, era imperativo que el recuento militar fuera auténtico y que los eventos históricos militares fueran extirpados de las ideas falsas y de los mitos que habían crecido alrededor de ellos. Durante el Siglo XIX, gracias a la influencia de Leopold von Ranke, se les dio a los escolásticos alemanes la tarea de despejar el legado de leyendas que ocultaban la verdad histórica.<sup>112</sup> Pero no fue hasta que Delbruck escribió su *Historia del Arte de la Guerra* que el nuevo método científico fue aplicado a los expedientes militares del pasado, siendo así la contribución más importante de Delbruck al pensamiento militar, más no la única.

Durante el transcurso del Siglo XIX, la base del gobierno se amplió; sumado a esto, en el mundo occidental, la voz del pueblo se hizo notar cada vez más en cada rama de la administración pública. Por lo tanto, el control de los asuntos militares no pudo seguir siendo prerrogativa de una pequeña clase predominante. En Prusia, la difícil y complicada disputa sobre el presupuesto militar en 1862 fue una indicación que los deseos del pueblo y sus representantes no se podían

---

<sup>111</sup> CRAIG, GORDON A. *Delbruck: The Military Historian*. 1ª éd. Princeton University Press, 1987, p. 59.

<sup>112</sup> *Ibid.* p. 71.

ignorar y que deberían ser considerados en el futuro.<sup>113</sup> Por lo tanto, parecía importante tanto para la seguridad nacional y el mantenimiento de sus instituciones militares, que el público en general debía ser educado a un grado apropiado sobre los problemas militares.

La educación del pueblo sobre asuntos castrenses es imperativa para generar eficiencia en la defensa nacional. Actualmente, las potencias militares más destacadas han imbuido a sus pueblos no solo en sus temas político-militares, sino también en cuestiones estratégicas, tácticas e incluso operativas. China, India, Israel, Alemania, Francia, Inglaterra, Brasil y Rusia son ejemplos de pueblos altamente educados en materia militar. Pero ninguno rebasa la fascinación que se ha inculcado en el pueblo estadounidense, la cual es ejemplo claro de una sociedad militarista, en la que predomina la creencia y el deseo de un gobierno que mantenga fuertes capacidades militares y que esté dispuesto a utilizarlas agresivamente para defender todo tipo de intereses nacionales, así como la glorificación de las ideas respecto de una clase militar profesional. Ese es el extremo.

El otro extremo es México, donde por idiosincrasia las Fuerzas Armadas han mantenido un hermetismo legendario. El pueblo mexicano solamente conoce de sus institutos armados a partir de los relatos bélicos descritos en los libros de texto, de las novelas románticas y de los espacios noticiosos. Es decir, se desconocen públicamente los asuntos militares al grado de encubrir hasta los conceptos oficiales de seguridad y defensa, la movilización, los planes estratégicos y los postulados doctrinarios generales. En Estados Unidos, cualquier persona puede adquirir hasta manuales de campo en librerías públicas o por Internet. Una cosa es que los detalles de la actuación operativa siempre se protejan por medio de la confidencialidad; otra es que prevalezca un resguardo impenetrable de todas las cosas militares. El secretismo militar en México, el cual proviene de la época en que los militares tenían una participación activa en la política nacional, es contraproducente, según Delbruck, para impulsar la eficiencia en la defensa nacional como un concepto incluyente en el cual debe converger la participación de todos los elementos del Estado, sobre todo de su población.

En el caso pruso, las publicaciones militares fueron diseñadas no sólo para el ejército sino también para un uso más general. Pero las escrituras de militares de carrera eran generalmente demasiado técnicas para satisfacer a la última intensión. Había una fuerte necesidad de instrucción sobre asuntos militares a un nivel popular, por lo que Delbruck emprendió la tarea de proveerlo. En todos sus escritos, él se postuló como un canal preceptor de los asuntos militares hacia y para el pueblo alemán.

Durante sus últimos años, Delbruck se convirtió en un valioso crítico de las instituciones militares y del pensamiento estratégico de su tiempo. Sus estudios

---

<sup>113</sup> DELBRUCK, HANS. *The Barbarian Invasions: History of the Art of War – Volume II*. Edición de reimpresión. Nebraska, EE.UU.: University of Nebraska Press, 1990, pp. 91-4.

sobre las instituciones militares demostraron la íntima relación entre la guerra y la política, y la importancia que estas dos estén de común acuerdo. Clausewitz afirmó esa premisa en su decir, “la guerra obviamente tiene su propia gramática, pero no su propia lógica”.<sup>114</sup>

Así, Delbruck revivió en Alemania la doctrina de Clausewitz, y argumentó que la conducta de la guerra y la planeación de la estrategia deben de condicionarse por los objetivos y las prioridades de la política del Estado, ya que aun el pensamiento estratégico más brillante puede volverse un desastre político si se torna ineficiente o inflexible. En los escritos de Delbruck durante los años de guerra, el crítico sobrepasó al historiador. Cuando él se convenció que el pensamiento estratégico del alto mando llegó a ser antitético a las necesidades políticas del Estado, se convirtió en uno de los más notorios interesados por una paz negociada.<sup>115</sup>

Para el lector ocasional, la *Historia del Arte de la Guerra*, como muchos otros es meramente un recuento de acontecimientos militares. Pero el cuidado con el cual Delbruck reconstruyó los elementos de la batalla fue necesario para su propósito principal. Él sentía que con el estudio de batallas clave, el estudiante podría adquirir un cuadro contextual de las tácticas usadas en un determinado tiempo y desde ahí podría proceder a investigar problemas más extensos. Las batallas clave fueron importantes, no sólo como manifestaciones típicas de su tiempo, sino también como ejemplos trascendentales en el progresivo desarrollo de la ciencia militar.

De cierto modo Delbruck creía que las batallas del pasado eran “la literatura, el aprender, la etimología y la aristocracia” de las batallas del presente.<sup>116</sup> Al reconstruir batallas individuales, él buscaba encontrar una continuidad en la historia militar, por lo que en su obra *Sachkritik*, desarrolló tres temas principales, los cuales dieron a su trabajo un significado y una unidad jamás vistos anteriormente en un libro sobre la materia. Estos fueron: un recuento de la evolución de modelos tácticos de los persas hasta Napoleón; una correlación entre la guerra y la política a través de la historia; y, un análisis sobre la división de la estrategia en dos formas básicas. La descripción de Delbruck sobre la evolución de cuerpos tácticos, ha sido llamada una de sus contribuciones más significativas al pensamiento militar.<sup>117</sup>

La mayoría de pensadores militares como Delbruck, creían que el objetivo de la guerra debería ser la aniquilación de las fuerzas enemigas; consecuentemente, la batalla que lograra eso, significaría el fin a toda la estrategia. Citaron a menudo selectivamente a Clausewitz para apoyar su postulado. Las primeras

---

<sup>114</sup> BUCHOLZ, ARDEN. *Hans Delbruck and the German Military Establishment: War Images in Conflict*. 1ª ed. Iowa, EE.UU.: University of Iowa Press, 1986, pp. 288-93.

<sup>115</sup> *Ibid.* pp. 322-3.

<sup>116</sup> *Ibid.* p. 194.

<sup>117</sup> DELBRUCK, HANS. *The Dawn of Modern Warfare: History of the Art of War – Volume IV*. Nueva edición. Nebraska, EE.UU.: University of Nebraska Press, 1990, p. 206.

investigaciones de Delbruck sobre historia militar, le dieron a conocer que este tipo de pensamiento no siempre había sido aceptado; de hecho encontró largos periodos en la historia que demostraron que regía un pensamiento estratégico completamente diferente.<sup>118</sup> Él concluyó que el propio Clausewitz sugirió la existencia, a través de la historia, de más de un solo sistema estratégico, proponiendo que en efecto habían dos métodos totalmente distintos para conducir la guerra: uno basado firmemente en la aniquilación del enemigo; el otro consistiendo en una guerra limitada, en la cual tal aniquilación era imposible, ya fuera porque los objetivos políticos o las tensiones políticas implicadas en la guerra eran pequeñas, o porque los medios militares eran inadecuados para lograr la aniquilación.

Clausewitz comenzó a revisar *De la Guerra*, pero murió antes de que pudiera terminar su amplio análisis de las dos formas de guerra mencionadas. Delbruck aceptó la distinción y expuso los principios inherentes de cada una. La primera forma de guerra que él nombró 'niederwerfungsstrategie', tiene solamente un argumento: la batalla. La otra, el 'ermattungsstrategie', implica dos vertientes: batallas y maniobras, dentro de las cuales oscilan las decisiones del general. En 'ermattungsstrategie', la batalla es simplemente una de varios medios igualmente eficaces para lograr los fines políticos de la guerra, y es esencialmente más importante que la ocupación del territorio, la destrucción de cosechas o del comercio, y el bloqueo. Esta segunda forma de estrategia no es meramente una variación de la primera ni una forma inferior a la primera.<sup>119</sup> En ciertos períodos de la historia, debido a factores políticos o la pequeñez de los ejércitos, fue la única forma de estrategia que podría ser empleada.

Esto me conduce de nuevo a reflexionar analógicamente el punto relativo a la pertinencia o viabilidad de la guerra del Estado mexicano en contra del narcotráfico. Dicha guerra es de imposible victoria debido a que reviste la forma de una guerra limitada, pulverizada en guerras pequeñas a partir de las cuales las bajas en el enemigo, las detenciones y los aseguramientos de droga y fondos, son meramente marginales respecto del nicho general de negocio que implica el narcotráfico y sus ramificaciones a otras áreas de actividad criminal organizada. No obstante, es obligación del Estado librarla, cualesquiera que sean sus características. Pero en la praxis, las bajas en los cárteles se suplen con un continuo y vigoroso reclutamiento, el cual a su vez es producto de la situación socioeconómica nacional, mismo que produce un sinnúmero de personas dispuestas a incurrir en ilícitos y hasta arriesgar la vida por mayores ingresos. En sí, el dinero es un enemigo persistente y feroz de la seguridad nacional.

A partir de mis múltiples entrevistas realizadas con altos funcionarios de las Fuerzas Armadas Mexicanas, de la Procuraduría General de la República y de la

---

<sup>118</sup> Hans Delbruck and the German Military Establishment: *War Images in Conflict*. Op. cit., p. 293.

<sup>119</sup> REDLINGER, MARK J. *Hans Delbruck and Clausewitz' Culminating Points*. 1ª éd. Virginia, EE.UU.: School of Advanced Military Studies, U.S. Army Command and General Staff Collage, 1988, pp. 235-7.



Secretaría de Seguridad Pública federal, me queda claro que el gobierno sabe perfectamente que la guerra en contra del narcotráfico es imposible de ganar. Nunca lo podrá reconocer oficialmente. Sin embargo, algo que el gobierno actualmente está buscando, es recuperar los territorios en los cuales dicho antagonismo actúa como un poder *de facto*. Pero siendo éste el verdadero propósito estratégico de la guerra contra el narcotráfico, ¿acaso no debería el gobierno robustecer a las policías federales, estatales y locales, en lugar de utilizar a los institutos armados para recuperar terrenos perdidos al crimen organizado?

Con las complejidades de los problemas actuales, puede ser que hoy en México no exista interés político por los descubrimientos de Delbruck, pero no cabe duda que la *Historia Del Arte De La Guerra* seguirá siendo uno de los más finos ejemplos de la aplicación de la ciencia moderna hacia la herencia del pasado y, no obstante cuan modificados están sus trabajos, el volumen e importancia de estos es indiscutible. Por otra parte, en un tiempo en donde la guerra se ha vuelto una preocupación personal de cada humano, el tema principal de Delbruck como historiador se torna un recordatorio inmediato, o incluso una advertencia.

La coordinación de la política y de la guerra es hoy tan importante como lo fue en cualquier momento del pasado recorrido por esta investigación, y un pensamiento estratégico que se considere autosuficiente del pasado, o descuide los aspectos políticos presentes y consecuencias futuras de la guerra, solamente podrá conducir al desastre.

#### **XIV.- EL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO CONTEMPORÁNEO.**

En todas las perspectivas teóricas analizadas con antelación, el pensamiento estratégico se funda en un constante aprendizaje del pasado. Figuras lejanas en el tiempo como los pensadores que fueron examinados se vuelven intemporales al retomar y recapitular sus dictámenes teóricos. De tal forma, las experiencias de cierto tiempo histórico son prueba la enorme capacidad de respuesta humana sobre condiciones semejantes en épocas disímiles.

Como demostré en cada caso, las teorías estratégicas que analicé están revestidas de validez universal, al poder ser eficazmente aplicadas en contextos y coyunturas de la actualidad. También demostré que dichas teorías, al referenciarse con el México contemporáneo, arrojan que el pensamiento estratégico al mando no ha sido articulado sobre los principios históricos con valor ecuménico que prescriben, razón por la cual los mandos políticos mexicanos han ocasionado una creciente serie de ineficiencias sistémicas en materia de seguridad y defensa nacionales.

A partir de todo el desarrollo investigativo, analítico y deductivo hecho en el presente capítulo, he demostrado la validez de **las primeras dos de mis hipótesis centrales** planteadas desde la Introducción, siendo éstas:

*Que la seguridad y la defensa, caracterizadas como instrumentos de la política y la administración pública, emanan del pensamiento estratégico del Estado que las ejerce. Y,*

*Que los orígenes y fundamentos generales del pensamiento estratégico tienen características de aplicación universal, las cuales han sido forjadas teóricamente por grandes pensadores y estadistas en distintos contextos históricos hasta llegar a los tiempos modernos.*

Ahora bien, también pretendo extraer conforme a la teoría política examinada, cuál debe ser el mejor o más apropiado rol del líder en la dirección estratégica de México. Clausewitz argumentó que la política es la inteligencia conductora y la guerra tan solo un instrumento.<sup>120</sup> Esto plantea la imperiosa subordinación a la cual debe sujetarse el punto de vista militar respecto del político. Pero aun cuando esta premisa cuenta con gran significado teórico, es de poca utilidad para cualquiera que trata de formular reglas para la toma de decisiones en los tiempos contemporáneos, o para delinear responsabilidades para determinar la estrategia.

El historiador David Fraser planteó una fórmula elemental, tanto en forma como en fondo, para dirigir el pensamiento estratégico de un Estado, la cual se basa en que:

- a) El arte de la estrategia es el determinar la meta, la cual es o debe ser política.
- b) El derivar de tal meta una serie de objetivos militares que deberán ser alcanzados.
- c) El estimar respecto de dichos objetivos los recursos militares requeridos, y las precondiciones de necesidades que ameritan el alcance de cada uno.
- d) El medir los recursos disponibles y potenciales *versus* dichos requerimientos, y el graficar de tal proceso un patrón coherente de prioridades y líneas de acción racionales.<sup>121</sup>

La aplicación de lo anterior arroja una pregunta: ¿Qué tanto de la “derivación” y “estimación” y “medición” y “graficación” debe recaer en el actuar del líder político y cuánto de ello se vuelve una función militar?

Es menester reflexionar que todas las operaciones militares tienen consecuencias políticas: pueden incrementar o reducir la habilidad de una nación

---

<sup>120</sup> *On War. Op. cit.*, p. 119.

<sup>121</sup> CRAIG, GORDON A. *The Political Leader as a Strategist*. 2ª éd. Princeton University Press, 1991, p. 231.

para alcanzar sus objetivos; pueden, instrumentadas de forma ignorante, vulnerarla con respecto de nuevos e imprevistos antagonismos; pueden, mediante una falla en los cálculos o en su ejecución, desmoralizar a sus fuerzas o llevar indirectamente soporte adicional al lado del antagonismo.

De existir una intromisión excesiva por parte del liderazgo político en términos de planeación operativa, pueden generarse consecuencias disruptivas, inhabilidades o vacíos de voluntad de su parte para ejercer un control crítico sobre tales planes y decisiones, lo cual corre el riesgo de dejar en manos militares las decisiones que pueden afectar directamente a la seguridad nacional, sobre la cual dicho liderazgo político siempre debe ser ultimadamente responsable.

En ese orden de ideas, y sumando todo lo explorado y explicado en el presente capítulo, concluyo que la historia y teoría del pensamiento estratégico, así como las premisas para la mejor conducción de la administración militar, demuestran **la tercera de mis hipótesis centrales**, con la cual afirmo *que la mejor fórmula para la el ejercicio de la función militar contemporánea:*

1. *Que el liderazgo político determine los objetivos nacionales;*
2. *Que entre el liderazgo político y el mando militar se establezcan las estrategias para alcanzarlos;*
3. *Que exclusivamente el mando militar se encargue de la planeación y ejecución de las operaciones necesarias;*
4. *Que las autoridades civiles se encarguen de la administración de la función militar general, para garantizar los recursos necesarios para el éxito de las referidas operaciones; y*
5. *Que una “cópula” entre estos tres determine el sistema de procedimientos para la toma de decisiones en la materia de seguridad nacional y de defensa nacional.*

Adicionalmente a lo anterior, y en la actualidad, el pensamiento estratégico y su rectoría sobre la seguridad y la defensa nacional debe también considerar factores endógenos como son la peligrosa naturaleza multipolar de las políticas en el mundo, la preocupación de las potencias con armas de destrucción masiva y la disponibilidad de éstas para caer en manos de antagonismos fantasmas como agrupaciones terroristas, al igual que la intensidad de la nueva dinámica de las civilizaciones en el orden mundial contemporáneo, para inclinarse a una visión angular que reconozca que la edad de hoy congenia con el tipo de principios estratégicos elaborados por los maestros del pasado.

Cuando Clausewitz acuñó su citada frase, “la guerra es la continuación de la cópula política con la entremezcla de otros medios”, aun enfatizando la distinción entre la guerra y la paz, probablemente asumió una más clara diferencia entre

ellas de lo que podemos hoy en día, cuando es en verdad cuestionable si estas dos condiciones son separables del todo.<sup>122</sup> El colapso del sistema internacional en 1914, el cual había preservado la paz durante casi todo el Siglo XIX, y la subsiguiente falla de todos los intentos de encontrar un efectivo sustituto para tal, en conjunto al hipernacionalismo de los países que se liberaron por sí solos del estatus colonial en la víspera del segundo conflicto mundial, y con el surgimiento de una religión militante (particularmente en el Medio Oriente), han hecho de los años posteriores a 1945 un periodo de casi interminables conflictos en múltiples niveles.

Con estas circunstancias es tal vez nada sorprendente que las encuestas de opinión pública, particularmente aquellas en América y Europa, muestran que las poblaciones del mundo ya no creen en la durabilidad de paz entre las potencias, y que algunos especialistas se inclinan a que varias de éstas no sobrevivirán los primeros 25 años del Siglo XXI. El mismo pesimismo se percibe en México a partir del fracaso de las instituciones civiles para contrarrestar al antagonismo del narcotráfico y la ineficiente política armada que se está aplicando mientras escribo éstas líneas. Tales tipos de visiones están ingiriendo sus efectos sobre los comportamientos individuales de las personas: por un lado, se suscitan un creciente fatalismo, una desconfianza frustrada sobre las capacidades de los líderes políticos, una sustracción colectiva de la participación política y nuevos enfoques sobre problemas regionales; por otro lado, una participación incremental en movimientos de acción directa que demandan soluciones totales para la complicada situación, con desconocimiento voluntario de los factores técnicos y estratégicos que están ya en juego.

El contar con las bases teóricas e históricas político-militares consagradas por los grandes maestros estrategias del pasado, me ha permitido crear un marco teórico con el cual daré pleno sustento, no solo a la justificación para un nuevo dinamismo, flexible y evolutivo, y sobre todo, con plena responsabilidad política en el pensamiento estratégico mexicano actual, sino que también a la consagración de los elementos y razonamientos heurísticos requeridos para materializar tales iniciativas de cambio en realidades fácticas, de conformidad con los planteamientos que desarrollaré durante el resto de la investigación en curso.

Habiendo realizado mi incursión analítica en el macrocosmo del pensamiento estratégico histórico, he abierto la pauta y aquilatado los principios indispensables para proceder con la exploración y el análisis del pensamiento estratégico que ha instrumentado el Estado mexicano moderno, con particular énfasis sobre su defensa nacional, de la cual emanó la noción actual de su seguridad nacional.



---

<sup>122</sup> GILBERT, FELIX. *End of the European Era: 1890 to the Present*. 2ª éd. Nueva York, EE.UU.: W. W. Norton & Company Ltd., 1980, pp. 128-31.

## FUENTES DE CONSULTA.

### BIBLIOGRAFÍA:

ABBOTT, JOHN S.C. *The History of Napoleon Bonaparte, Vol. II.* 1ª éd. California, EE.UU.: University Press of the Pacific, 2004.

ARDREY, ROBERT. *The Territorial Imperative.* 1ª éd. Londres, Inglaterra: Atheneum, 1966.

ASPREY, ROBERT B. *The Rise of Napoleon Bonaparte.* 2ª éd. Nueva York, EE.UU.: Basic Books, 2001.

BARKER, THOMAS M. *Frederick the Great and the Making of Prusia.* 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Krieger Publishing Company, 1976.

BLANCHARD, ANNE. *Vauban.* 1ª éd. Paris, Francia: Fayard, 1996.

BUCHAN, JAMES. *The Authentic Adam Smith: His Life and Ideas.* 2ª éd. Nueva York, EE.UU.: W. W. Norton & Company, 2006.

BUCHOLZ, ARDEN. *Hans Delbruck and the German Military Establishment: War Images in Conflict.* 1ª éd. Iowa, EE.UU.: University of Iowa Press, 1986.

CLAUSEWITZ, CARL VON; traducción de GRAHAM, J.J. *On War.* Edición de reimpresión. Nueva York, EE.UU.: Penguin Classics, 1982.

CLOAREC, YANN; traducción de SANBORN, KEITH *How to Make War.* 1ª éd. Barcelona, España: Ediciones La Calavera, 1998.

CRAIG, GORDON A. *Delbruck: The Military Historian.* 1ª éd. Princeton University Press, 1987.

CRAIG, GORDON A. *The Political Leader as a Strategist.* 2ª éd. Princeton University Press, 1991.

CUMBIE, DONOVAN R. *The Concept of Command Leadership in Military Classics: Antoine Henri Jomini.* Edición especial. Maryland, EE.UU.: Air Command and Staff College, Air University, 1986.

DAVIS, CLARENCE B. *Proceedings of the Thirteenth Consortium on Revolutionary Europe.* 1ª éd Georgia, EE.UU.: Pitman Publishing Group, 1970.

DELBRUCK, HANS. *The Barbarian Invasions: History of the Art of War – Volume II*. Edición de reimpresión. Nebraska, EE.UU.: University of Nebraska Press, 1990.

DELBRUCK, HANS. *The Dawn of Modern Warfare: History of the Art of War – Volume IV*. Nueva edición. Nebraska, EE.UU.: University of Nebraska Press.

EARLE, EDWARD MEADE. *Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: The Economic Foundations of Military Power*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1986.

GILBERT, FELIX. *End of the European Era: 1890 to the Present*. 2ª éd. Nueva York, EE.UU.: W. W. Norton & Company Ltd., 1980.

GOODIN, ROBERT E.; KLINGEMANN, HANS-DIETER. *A New Handbook of Political Science*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press, 1996.

GUDMUNDSSON, BRUCE I. *Stormtroop Tactics: Innovation in the German Army, 1914-1918*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Praeger Paperback, 1995.

GUERLAC, HERNY. *The Impact of Science on War*. 2ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1986, p. 172-176.

KEEGAN, JOHN. *A History of Warfare*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Vintage Books, 1993.

HAMILTON, ALEXANDER. *The Federalist*. Edición especial. Nueva York, EE.UU.: New York Modern Library Press, 1937.

HITTLE, J.D. *Jomini's Art of War*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Stackpole Books, 1965.

HOLT, EDGAR. *The Tiger: The Life of Georges Clemenceau, 1841-1929*. 1ª éd. South Carolina, EE.UU.: Hamilton, 1976.

HÖRNQVIST, MIKAEL. *Machiavelli and Empire (Ideas in Context)*. 1ª éd. Massachusetts, EE.UU.: Cambridge University Press, 2004.

HOWARD, MICHAEL. "The Forgotten Dimensions of Strategy". *Foreign Affairs* (verano de 1979); reimpresso en HOWARD, MICHAEL, *Las Causas de Guerra*. 2ª éd. Massachusetts, EE.UU.: Cambridge University Press, 1984.

HUGHES, DANIEL. *Moltke on the Art of War: Selected Writings*. 1ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Presidio Press, 1995.

HUME, DAVID; editado por Stephen Copley y Andrew Edgar. *Selected Essays*. 1ª éd. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press, 1998.

- HUNTINGTON, SAMUEL P. *Soldier and State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. 3ª éd. Nueva York, EE.UU.: Belknap Press, 2005.
- JOMINI, ANTOINE-HENRY. *The Art of War by Baron De Jomini*. Edición especial. Texas, EE.UU.: El Paso del Norte Press, 2005.
- LIST, FRIEDRICH. *National System of Political Economy – Volume 2: The Theory*. Edición de reimpression. Londres, Inglaterra: Cosimo Classics, 2005.
- LORENZ, KONRAD. *On Aggression*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Harvest Books, 1974.
- LUVAAS, JAY. *Frederick the Great on the Art of War*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Da Capo Press, 1999.
- MACIEL, AGUSTÍN. *La Seguridad Nacional: Concepto y Evolución en México*. 1ª éd. México, D.F.: Cuadernos del Centro del Colegio de San Luís, 2002.
- MALLET, M. E.; HALE, J. R. *The Military Organization of a Renaissance State*. 1ª éd. Massachusetts, EE.UU.: Cambridge University Press, 1984.
- MAQUIAVELO, NICOLÁS. *The Art of War*. Edición repetitiva. Nueva York, EE.UU.: Da Capo Press, 1965.
- MAQUIAVELO, NICOLÁS. *The Prince*. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press, 2001.
- McLYNN, FRANK. *Napoleon*. 1ª éd. California, EE.UU.: Arcade Publishing, 2002.
- MERRIAM-WEBSTER. *Webster's Third New International Dictionary, Unabridged*. 17ª éd. Springfield, Massachusetts, Estados Unidos de América: Merriam-Webster Inc., 2005.
- PALMER, R. R. *Frederick the Great, Guibert, Bülow: From Dynastic to National War*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1992.
- PARET, PETER. *Clausewitz and the State: The Man, His Theories and His Time*. 1ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1976.
- PARET, PETER. *Makers of Modern Strategy*. 2ª éd. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1986.
- PARET, PETER. *Revolutions in Warfare: An Earlier Generation of Interpreters*. 1ª éd. Cambridge Massachusetts: Cambridge University Press, 1983.
- PARET, PETER. *Understanding War*. Edición de reimpression. Connecticut, EE.UU.: Princeton University Press, 1993.

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª éd. Madrid, España: Real Academia Española, 2001.
- REDLINGER, MARK J. *Hans Delbruck and Clausewitz' Culminating Points*. 1ª éd. Virginia, EE.UU.: School of Advanced Military Studies, U.S. Army Command and General Staff Collage, 1988.
- RIDOLFI, ROBERTO. *The Life of Niccoló Machiavelli*. 2ª éd. Illinois, EE.UU.: University of Chicago Press, 1954.
- RITTER, GERHARD. *Frederick the Great: A Historical Profile*. 1ª éd. California, EE.UU.: University of California Press, 1975.
- RITTER, GERHARD. *The Sword and the Scepter: The Problem of Militarism in Germany – The Tragedy of Statesmanship 1914-1917*. 2ª éd. Florida, EE.UU.: University of Miami Press, 1982.
- ROTHENBERG, GUNTHER E. *Moltke, Schlieffen, and the Doctrine of Strategic Envelopment*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: New York University Press, 1974.
- SHOWALTER, DENNIS A. *The Wars of Frederick the Great: Modern Wars in Perspective*. 2ª éd. Washington, D.C., EE.UU.: Addison Wesley Publishing Company, 1995.
- SMITH, ADAM, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edición especial. Londres, Inglaterra: Edwin Cannan London, 1904.
- SMITH, HUGH. *On Clausewitz: A Study of Military and Political Ideas*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Palgrave McMillan, 2005.
- SPEELMAN, PATRICK, J. *Henry Lloyd and the Military Enlightenment of Twentieth-Century Europe*. 1ª éd. Londres, Inglaterra, 2002.
- STOWELL, STEVEN; MEAD, STEPHANIE. *Ahead of the Curve: A Guide to Applied Strategic Thinking*. 2ª éd. Washington, EE.UU.: CMOE Press, 2005.
- SUN-TZU; traducción de AMES, ROGER. *The Art of Warfare*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Ballantine Books, 1993.
- TRISTAN DE MONTHOLON, CHARLES JEAN. *Récits de la Captivité de l'Empereur Napoleón*. 1ª éd. Paris, Francia: Adamant Media Corp., 1967.
- UNITED STATES ARMY. *Field Manual FM-100-5*. Virginia, EE.UU.: United States Army Press, 2006.



WEBER, MAX. *El Político y el Científico*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Premia, 1981.

WINTLE, JUSTIN. *Dictionary on War Quotations*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Free Press, 1981.

WOLF, ABRAHAM. *History of Science, Technology and Philosophy in the Eighteenth Century*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Thoemmes Continuum, 1998.

# **Capítulo Segundo:**

## ***Evolución del Pensamiento Estratégico Mexicano.***

*“Cuando las armas las reducen al silencio, las leyes no esperan que uno se apegue a sus pronunciamientos”.*

—Cícero

En el capítulo que antecede examiné y analicé los principios generales del pensamiento estratégico en el mundo, concebidos a partir de que Maquiavelo modernizó la administración militar e ideó las primeras nociones de seguridad nacional. También estudié numerosas formas de ejercer el pensamiento estratégico, las cuales redundan en la instrumentación de acciones dirigidas esencialmente a mantener o incrementar el poder político y a preservar las instituciones de una sociedad o Estado, demostrando con ello que la herramienta administrativa natural para la consecución de tales fines es el ejercicio (o amenaza del ejercicio) “legítimo” de la violencia, por conducto de las instituciones armadas formalmente establecidas para tal y bajo el objetivo generalizado de “defender” al poder político prevaleciente.

En el capítulo que inicio exploraré y explicaré el pensamiento estratégico mexicano moderno, desde la óptica particular de los gobernantes en turno y de conformidad con las acciones político-administrativas que cada uno de ellos implementó respecto de las coyunturas existentes en sus tiempos. En términos de responsabilidad política, México no ha sido la excepción en el uso de la violencia del Estado, instrumentada discrecionalmente primero bajo el término de *defensa nacional*, y luego ejercitada en aras de la *seguridad nacional*, para fines de salvaguardar al poder político.

Sobre el contexto particular de México, el pensamiento estratégico ha mantenido una doble función. Por una parte, ha sido el rector fundamental del diseño, planteamiento y ejecución de políticas públicas y leyes relativas en materia de seguridad y defensa nacionales, así como el conductor administrativo de acciones pertinentes a tales materias de conformidad con los marcos jurídico-políticos oficialmente establecidos. Por otro lado, el pensamiento estratégico ha conducido a la realización de acciones administrativas en la forma de “razones de Estado”, las cuales no solo han contravenido a las propias políticas públicas y normas oficialmente establecidas, sino que han sido en detrimento del pueblo mexicano.

Es de entenderse que el pensamiento estratégico nunca es ambiguo, ya que siempre obedece a los intereses en pie de los actores gobernantes. Por el contrario, las referidas políticas y legislaciones emitidas en materia de seguridad y defensa nacionales, sí han sufrido de ambigüedad, lo que se demuestra al contrastar su aplicación con ciertas acciones del Estado. Por ende, puede afirmarse que el pensamiento estratégico se obedece a sí mismo, mientras que los marcos estatutarios que tiende a establecer y salvaguardar solamente le sirven cuando van de acuerdo con los intereses predominantes, pero se disipan cuando dichos marcos se oponen a esos intereses.

Esta es la duplicidad que abriga a la seguridad nacional, cuyos lados específicos son los siguientes:

- a) La justificación y articulación administrativa de los intereses del grupo en el poder.
- b) La retórica oficial (incluso legal) empleada por los actores políticos e institucionales para dar una idea pública de que resguarda a la paz, libertad, marco de derecho, justicia social y económica, integridad, soberanía e independencia del Estado.

En la praxis, el verdadero formador y rector de la seguridad nacional son los intereses del grupo en el poder y no los intereses nacionales plasmados en la Constitución Política; debido a que en muchas instancias los intereses del grupo en el poder son diferentes a los intereses constitucionales, la seguridad nacional resulta ser incompatible con los principios democráticos en los que se fundó el Estado mexicano. En el presente capítulo demostraré esta circunstancia, ya que en ocasión tras ocasión el pensamiento estratégico y las acciones administrativas han diferido de las reglas escritas, tanto expresamente en contra de un planteamiento preestablecido, como tácitamente, es decir, a falta de política o norma prevaleciente, a causa de un vacío. De cierta forma, a través de las décadas, el pensamiento estratégico mexicano ha sufrido una involución (antónimo de evolución).

El *fondo* de estas contradicciones es una consecuencia sistémica surgida a partir de otro rasgo de irresponsabilidad política mexicana: la carencia que ha prevalecido en su devenir histórico y contemporáneo respecto de estrategias, es decir, expertos en estrategias de seguridad y defensa nacionales con *capacidad de mando político* (no tan solo académicos o personal militar, sino expertos dotados de facultades de *decisión política*). Pudiera decirse coloquialmente que nuestros “jugadores de ajedrez” al mando político, no tienen la habilidad de planear tres movidas adelante de ellos, sino que solamente atienden el problema de la movida en turno sin considerar o evaluar los teatros y las consecuencias que dicho movimiento requiere, implica o puede causar.

Al igual que en el capítulo anterior, el análisis científico de los marcos históricos fungirá como un pilar que, aunado al de los marcos teórico-políticos, *podré explicar el devenir del pensamiento estratégico del Estado mexicano, arrojando los siguientes resultados heurísticos:*

1. Una visión cronológica de la participación militar en la vida moderna de México, analizando la puesta en práctica de las nociones de defensa nacional prevalecientes en cada periodo presidencial.
2. Un análisis sobre cómo la concepción y práctica de seguridad nacional ha ido absorbiendo erróneamente a las de defensa nacional.

3. Una interpretación sobre los factores y procesos de razonamiento en el pensamiento estratégico que en momentos precisos justificaron el uso de las Fuerzas Armadas Mexicanas en para el resguardo de sus intereses.
4. Una explicación de cómo el pensamiento estratégico introdujo en la administración pública la noción y la práctica de la seguridad nacional (la cual, en el caso de México, surgió directamente vinculada a tareas militares, y que en la praxis cada vez se distingue menos de las demás categorías de seguridad existentes.
5. Una relación de las instancias en que las acciones administrativas regidas por un pensamiento estratégico respectivo (instrumentando actos en pro de la seguridad y defensa nacionales), han contravenido los propios principios administrativos y las leyes que tenían que salvaguardar.
6. Un análisis individualizado y consolidado de los factores exógenos que han influido en la formación de la seguridad nacional mexicana desde el ámbito internacional.

Previo a continuar, recapitularé varias premisas del capítulo anterior. Primeramente, la administración militar es el resultado de la convergencia entre la ciencia militar y la administración pública. El desarrollo de teorías de interpretación del rol de los ejércitos en la estructura social de una comunidad, Estado o conglomerado de países, sumado a su ubicación y peso específico en los sistemas políticos internos, llevó a que se le considerara una ciencia social como tal, con todo y su propio aparato crítico y epistemológico. De tal forma, todo Estado requiere de fuerzas armadas para la instrumentación de su pensamiento estratégico particular, ello sin distinción de su naturaleza teocrática, autoritaria, totalitaria, monárquica o democrática.

Según uno de los más reconocidos estudiosos militares, Alfred Vagts, "... el ejército es el seguro de la paz... el presupuesto militar es lo que una nación, sus ciudadanos y su economía, deben pagar para ser independientes...". La ciencia militar precede incluso a la ciencia política y ésta recoge conceptos de la primera: estrategia, campaña, táctica y demás. Por ello, ha quedado claro que la base de la ciencia política es la teoría de la guerra.<sup>123</sup>

En segundo término, hay que recordar cómo en las sociedades modernas, de acuerdo a los postulados de Adam Smith, la existencia de fuerzas armadas especializadas para ejercer una política armada y responder a un Estado sólo fue posible por la expansión de la economía monetaria, la centralización del poder político en el Estado y la revolución tecnológica. En el Siglo XX, en los Estados

---

<sup>123</sup> BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. "Las Relaciones Cívico-Militares en una Democracia: Releyendo a los Clásicos". *Fuerzas Armadas y Sociedad*. México, D.F.: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, año XIX, número 1, p. 154.

modernos se impuso la centralización administrativa de las fuerzas armadas, derivando en la prohibición legal para que los individuos estén armados o se hagan justicia por sus propias manos, a pesar de que en algunos países aun subsisten medidas constitucionales que permiten la posesión de armas e incluso la agrupación de milicias, como es el caso de los Estados Unidos de América.

De acuerdo con la teoría político-militar de Clausewitz, cuando la guerra es la cúpula de la política, los comandantes militares están subordinados a los civiles. Pero cuando la política es la continuación de la guerra, se habla de un Estado militarizado, donde primero están los propósitos militares y a ellos responden las acciones políticas. Al consolidarse el Estado moderno, y conforme el “ciudadano” se volvió un actor más y más importante, se ha ido rompiendo con el paradigma del “Estado Absoluto” de Hegel, y entonces el propio Estado se debe a sus ciudadanos.<sup>124</sup>

Bajo ese espíritu, el poder armado es simplemente una herramienta del gobierno, un instrumento de la política. De ahí que el tipo de fuerzas militares que posee un país, y los usos que les destina se encuentran íntimamente relacionados con el tipo, objetivos e intereses de su gobierno y de sus actores gobernantes. Por lo tanto, es importante puntualizar que no existen modelos castrenses “puros”,<sup>125</sup> adaptables a cualquier circunstancia y lugar.

La cuna y evolución histórica del pensamiento estratégico, de la seguridad nacional, de la defensa nacional, de los institutos armados, así como la situación del sistema político que los gobierna, la capacidad de generación y distribución de riqueza de la sociedad, el proyecto de nación vigente, o como en México, más bien la ausencia de éste, el contexto internacional bajo el dominio de los fenómenos globales, las amenazas y antagonismos potenciales y reales identificados por el poder político, así como las hipótesis de conflicto, guerra y confluencia generadas por este último, definen y moldean un determinado patrón de seguridad y defensa del Estado.

Tercero, en México se ha ido perdiendo la diferencia teórico-práctica entre las distintas categorías de seguridad; para fines de la presente investigación reconozco seis categorías específicas: *pública*, *interior*, *nacional*, *internacional* y *humana*. Todas ellas se han estado incluyendo bajo la noción de seguridad nacional. Como resultado de esto se ha, en el mejor de los casos, diluido, devaluado, y en el peor de los casos, perdido los rumbos de actuación, interacción y reacción administrativa para el hábil combate a los antagonismos correspondientes a las instituciones a cargo de cada categoría, incluyendo a los que atañen a la seguridad nacional como tal.

---

<sup>124</sup> *Ibid.* p. 160.

<sup>125</sup> MOLOEZNIK, MARCOS PABLO. “La Naturaleza de un Instrumento Militar Atípico: Las Fuerzas Armadas Mexicanas”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara, año XIX, número 1, p. 172.

Como lo mencioné en los objetivos heurísticos del presente capítulo, el concepto y método de seguridad nacional también ha ido absorbiendo a la defensa nacional, la cual teóricamente se destina a resguardar la integridad territorial y soberana del Estado mediante acciones predominantemente militares. Esta coyuntura de absorción ya causa un alto número de consecuencias estratégicas con alcances políticos, sociales e inclusive económicos, de las cuales analizaré solo las de mayor relevancia, a sabiendas que de no corregirse éstas en el quehacer político nacional, continuarán generándose cada con efectos incrementalmente detrimentes. En México no ha existido una línea de pensamiento estratégico plenamente definida, sino que ha variado irresponsablemente, de presidente en presidente; no se puede pedir mucho, ya que tampoco ha existido un proyecto de nación continuo, o mejor dicho, un proyecto de nación formal con miras de largo plazo.

A continuación, y para todos los fines enunciados, primeramente estudiaré la gestación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, y posteriormente analizaré los rasgos característicos de cada administración presidencial, desde Lázaro Cárdenas hasta Vicente Fox (el pensamiento estratégico de Felipe Calderón será analizado en el próximo capítulo junto con la teoría y práctica vigentes en materia de seguridad y defensa nacionales). Los periodos de mandato se examinarán bajo tres ópticas de análisis: contexto nacional, entorno militar y situación internacional. Destaco que mi investigación no se enfocará en el discurso político, sino en los hechos fácticos relativos a la seguridad y defensa nacionales, materializados a través de acciones predominantemente militares, las cuales han definido la pauta progresiva del pensamiento estratégico mexicano.

## **I.- ORÍGENES DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS MODERNAS.**

La Constitución Política recoge una tradición nacional que se inicia desde los albores de la Independencia; el primer antecedente jurídico relativo a los institutos armados es el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, expedido por la Junta Soberana Provisional Gubernativa el 8 de noviembre de 1821, mediante el cual se creó la Secretaría de Estado y Despacho de Guerra y Marina. Años más tarde, la Ley Cuarta, Número 28, relativa a la Organización del Supremo Poder Ejecutivo, correspondiente a las leyes constitucionales del 29 de diciembre de 1836, estableció el Ministerio de Guerra y Marina.<sup>126</sup>

Posteriormente, el 22 de abril de 1853 se expidieron las Bases para la Administración de la República y en su artículo primero figuró la Secretaria de la Marina. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana expedido el 15

---

<sup>126</sup> MARTÍNEZ NAVARRO, FRANCISCO JAVIER. *El Militarismo en América Latina: El Caso de México*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 335-6.

de mayo de 1856, en su artículo 86 estableció al Ministerio de Guerra. El Decreto sobre la Distribución de los Ramos de la Administración Pública del 23 de febrero de 1861, conservó la denominación de Secretaría de Guerra, y el Decreto de 13 de mayo de 1891 también reiteró su existencia. Entrando el Siglo XX, el Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana del 22 de octubre de 1914, sancionado en Apatzingán, instituyó en su artículo 134 a la Secretaría de Guerra.<sup>127</sup> Finalmente, con la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, fue creada, entre otras, la Secretaría de Guerra y Marina.<sup>128</sup>

Políticamente hablando, con el triunfo del proyecto liberal sobre los conservadores en la segunda mitad del Siglo XIX se permitió delinear un proyecto que hizo viable la edificación del Estado mexicano. Con el gobierno de Benito Juárez, en el período de la República Restaurada, se construyeron las bases del sistema presidencial de México como institución capaz de garantizar la existencia de un sistema social y político estable, así como el principio cardinal de la política exterior mexicana: "Los pueblos y sus gobiernos deben respetar los derechos de los demás. Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".<sup>129</sup> Esta declaración de política exterior denominada *Doctrina Juárez*, fue una expresión de los entonces sólidos principios de pensamiento estratégico de un Estado-nación que empezaba a consolidar su propia política administrativa basada en lo que ahora se entiende como seguridad nacional, orientada bajo un contexto exclusivamente *defensivo*.

Tras treinta años en el poder, el general Porfirio Díaz había logrado una aparente estabilidad económica y social a consecuencia de la opresión del pueblo, mismo que se encontraba muy descontento con el gobernante. El gobierno de los Estados Unidos, en desacuerdo con la política de Porfirio Díaz, en especial con lo pertinente a la industria petrolera nacional, en la cual se permitió el ingreso de capital europeo (predominantemente inglés), comenzó a incursionar sobre la posibilidad de un cambio de gobierno en México.

Fue con motivo del desequilibrio económico, del incipiente nacionalismo, de la hostilidad de Washington, de la represión y de la transición del sector obrero a la nueva clase media, que se dieron las condiciones propicias para que la población inconforme tomara la iniciativa de realizar cambios fundamentales en las estructuras del país.<sup>130</sup> Sólo faltaba el caudillo que aglutinara en su entorno a los opositores del régimen y encendiera la chispa de la Revolución.

---

<sup>127</sup> Al respecto se puede consultar la Memoria de la Secretaría de la Defensa Nacional, 1969, página 21, en lo referente a "Antecedentes Históricos de la Secretaría de la Defensa Nacional".

<sup>128</sup> *El Militarismo en América Latina: El Caso de México*. Op cit. p. 336.

<sup>129</sup> DE LA CRUZ LEGARDO, PEDRO ISNARDO. *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 28.

<sup>130</sup> AGUILAR CAMÍN, HÉCTOR; MEYER, LORENZO. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Cal y Arena, 1989, pp. 87-91.



Francisco I. Madero recorrió el país con una pequeña comitiva y captó muchos aliados. El emergente éxito de Madero preocupó al régimen, quien lo encarceló durante las elecciones de 1910 en las cuales triunfó Porfirio Díaz. Sin embargo, Madero logró escapar a la Unión Americana, desde donde lanzó el Plan de San Luís que declaró nulas dichas elecciones e ilegítimo al gobierno de Porfirio Díaz, y convocó al pueblo a iniciar la lucha el 20 de noviembre de ese año. Así comenzó la Revolución Mexicana.

Como consecuencia, fracciones revolucionarias surgieron en todo el país; el Ejército Federal y las Fuerzas Rurales fueron incapaces de detener su movimiento y, por ello, al tomar los revolucionarios Ciudad Juárez, el porfirismo firmó con los maderistas los tratados de mayo de 1911 mediante los cuales renunció Porfirio Díaz a la presidencia y se creó un gobierno interino. Madero ocupó el poder ejecutivo el 6 de noviembre de 1911. Entre sus primeras medidas políticas destacó el licenciamiento del Ejército Revolucionario, lo que provocó motines y rebeliones. Ante esa medida, algunos gobiernos tomaron a sus revolucionarios como fuerzas auxiliares, como fue el caso de Sonora, de donde salió el Ejército Constitucionalista.<sup>131</sup> El nuevo mandatario intentó conciliar al antiguo régimen con la Revolución, además de considerar que el país requería un cambio político y no una reforma social, por lo cual dio libertades democráticas mas no hubo reformas económicas.

De noviembre de 1911 a febrero de 1913, Madero gobernó al país con un sinnúmero de problemas hasta que el 9 de febrero de este último año comenzó una sublevación encabezada por los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz, quienes fueron apoyados por unidades del Ejército y la Escuela Militar de Aspirantes. Su primera acción fue tomar el Palacio Nacional pero lo impidieron las tropas leales al gobierno, muriendo Reyes en el conflicto armado, y teniendo los sublevados que refugiarse en la Ciudadela. En ese día, el Colegio Militar escoltó al presidente Madero hasta el Palacio Nacional, lo que se conoce en la historia como la Marcha de la Lealtad.<sup>132</sup> El presidente Madero puso al general Victoriano Huerta al frente de las fuerzas leales para combatir a los sublevados.

Posteriormente, Huerta traicionó a Madero y lo hizo prisionero junto con el vicepresidente Pino Suárez, a quienes mandó asesinar el día 22 de febrero del mismo año haciéndose así del poder. Así finalizó la llamada "Decena Trágica", que fue una traición de malos mexicanos y de ingerencia extranjera en contra del gobierno legalmente constituido. Una vez en el poder, Huerta enfrentó varias insurrecciones, incluyendo la de Emiliano Zapata en el Estado de Morelos, quien proclamó el Plan de Ayala al grito de "Tierra y Libertad", así como las de los Estados de Chihuahua, Durango, San Luis Potosí, Sonora y Zacatecas. Pero la más importante fue la de Venustiano Carranza, quien desconoció a Huerta y creó al Ejército Constitucionalista por el decreto del 19 de febrero de 1913, promulgado

---

<sup>131</sup> *Ibid.* p. 93.

<sup>132</sup> *Ibid.*

por el Congreso de Coahuila. Un mes más tarde se lanzó el Plan de Guadalupe, bandera de la Revolución, que buscaba regresar al orden constitucional.

Militarmente, el nuevo Ejército Revolucionario de Carranza fue "una organización estrictamente jerarquizada, apartándose de la lucha espontánea y sin coordinación de las tropas maderistas".<sup>133</sup> Estas fuerzas constitucionalistas se dividieron en tres cuerpos militares: el del Noroeste al mando del general Álvaro Obregón; el del Noreste del general Pablo González y la División del Norte con Francisco Villa a su frente. Estos ejércitos "avanzaron hacia el centro de la república librando sangrientos hechos de armas, como lo fueron las batallas de Santa Rosa y Santa María, en Sonora; los combates de Candela, Monclova y Hermanas, en Coahuila; y las batallas de Paredón, Zacatecas, Orendáin y Tampico, entre otras, hasta terminar con la rendición incondicional del Ejército Federal en agosto de 1914".<sup>134</sup>

Para consolidar la paz porfiriana, Díaz limpió a las unidades del Ejército de todos los caudillos y de una manera metódica, suprimió poco a poco a los mandos que consideraba le hacían sombra, disolviendo también a las tropas de caudillos locales. Porfirio Díaz fue el Jefe Supremo del Ejército y Armada, transmitiendo sus órdenes a través del Ministerio de Guerra y Marina. El Ejército Federal se dividió en 10 Zonas Militares, 3 Comandancias Militares y 9 Jefaturas de Arma, y se atomizó en mandos pequeños dependiendo del territorio. El Ejército Federal contó con 30 mil hombres y fue auxiliado por los Cuerpos Rurales para mantener el orden interno del país, los cuales dependían de la Secretaría de Gobernación ("SEGOB"); estos últimos eran una especie de Policía Federal Rural que con mano de hierro mantenía la seguridad en el campo.<sup>135</sup>

Para aumentar su profesionalismo, el comandante del Ejército Federal aplicó estrictamente las leyes y reglamentos vigentes, lo cual dio una sólida disciplina a la institución.<sup>136</sup> La instrucción y adiestramiento del Ejército Federal seguía a la escuela francesa, la cual daba gran importancia a la artillería; sin embargo, esta Arma estaba destinada a apoyar el ataque, pero no a prepararlo. En el aspecto de doctrina nos dice el historiador Daniel Gutiérrez Santos que, "cuando la doctrina del Ejército Federal era ofensiva, imponiendo la voluntad al enemigo, ésta no se realizó en ese sentido pues con todas sus actuaciones el Ejército Federal siempre adoptó la defensiva, encerrándose en ciudades que organizaba defensivamente, quedando siempre con la iniciativa perdida".<sup>137</sup> Tal y como examiné en el capítulo

<sup>133</sup> ÁLVAREZ, JOSÉ ROGELIO (director). *Enciclopedia de México, Tomo V*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de Educación Pública, 1987, p. 2,448.

<sup>134</sup> *Ibid.* p. 2,449.

<sup>135</sup> GUTIÉRREZ SANTOS, DANIEL. *Historia Militar de México: 1876-1914*. 1ª éd: México, D.F.: Ediciones Ateneo, 1955, pp. 20-1.

<sup>136</sup> MENDOZA VALLEJO, GUILLERMO; GARFIAS MAGAÑA, LUÍS. *El Ejército Mexicano de 1860 a 1913: en el Ejército Mexicano, Jesús de León Toral y otros*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1979, p. 300.

<sup>137</sup> *Historia Militar de México: 1876-1914, Op. cit.*, p. 22.

anterior, es un grave error en el arte de la guerra el perder la iniciativa, lo cual puede conducir a la pérdida total del conflicto.

El Ejército Federal fue un sólido pilar del porfirismo, pero contaba con una debilidad sustancial: su reclutamiento, el cual se efectuaba por medio de la represión. Como también lo explica Gutiérrez Santos, " se efectuó por el método de consignación, por el cual se adquirían los reemplazos entre aquellos delincuentes reincidentes o ciudadanos que se oponían y murmuraban sobre la política del Gobierno Federal, los cuales eran escogidos por los Jefes Políticos y enviados a las unidades encuadradas, es decir, amarrados en parejas y en filas, en el centro de formaciones de tropa, lo cual se conocía como el famoso 'contingente a filas'. Cuando la necesidad obligaba a aumentar el número de soldados, se recurría a la leva. Esto provocó que se combatiera con tropas sin ideal alguno, con escasa moral y sin voluntad. Las pocas victorias que tuvo se debieron a la pericia de sus oficiales o mandos intermedios".<sup>138</sup>

Los ejércitos revolucionarios usaron las jerarquías militares convencionales, por carecer de cualquiera otra con que identificar a los niveles de mando. Esto fue porque en grupos compactos de revolucionarios se necesitaban jefes que dirigieran la lucha y por lo regular el hombre más valiente era quien ocupaba el puesto. Como era imposible usar nomenclaturas políticas o partidistas, por ser un movimiento popular, se usaron las jerarquías militares de manera práctica y a criterio del caudillo en forma subjetiva.<sup>139</sup> El uso de las jerarquías fue un eficiente recurso para imprimir disciplina a las fuerzas revolucionarias, la cual no existía en sus primeros años ya que el trato entre superiores y subalternos era familiar, y las órdenes se obedecían por ayudar a sus compañeros, no por convencimiento o reglamentación. Con el paso del tiempo, las fuerzas revolucionarias fueron profesionalizándose y adquiriendo disciplina.

Los ejércitos del Norte eran más heterogéneos y profesionales que los del Sur. La orden de Madero de licenciar a las tropas revolucionarias fue una mala medida, ya que conservó al peligroso Ejército Federal, pero varios Estados con sus gobernadores maderistas mantuvieron vivos grupos revolucionarios con la apariencia de rurales, lo que fue la semilla de un nuevo ejército.<sup>140</sup> Entre las fuerzas norteñas existían grandes diferencias, por ejemplo, las de Coahuila y Sonora se diferenciaban de las de Chihuahua, ya que los sonorenses eran más radicales en sus ideas de izquierda y lograron presionar a Carranza para que implementara reformas sociales, mientras que las chihuahuenses de Villa tenían un arraigo más popular por tener un liderazgo sin hacendados.

Las estrategias de combate del Ejército Constitucionalista se elaboraban empíricamente en campaña. La artillería federal era uno de los grandes problemas

---

<sup>138</sup> *Ibid.* pp. 24-5.

<sup>139</sup> KATZ, FRIEDRICH. *The Life and Times of Pancho Villa*. 3ª éd: California, EE.UU.: Stanford University Press, 1998, p. 147-52.

<sup>140</sup> *Ibid.* pp. 161-4.

que afrontaban los revolucionarios, y se le neutralizó con una diversidad táctica donde el caballo fue elemento básico. La guerra convencional y la guerra de guerrilla fueron combinadas con movimientos rápidos evitando la tradicional guerra de trincheras. Entre las tácticas usadas por las fuerzas revolucionarias en combate, destacaron los gritos para asustar y provocar temor al enemigo, además de utilizar instrumentos musicales como el tamborcillo y la corneta para transmitir órdenes. Una de las grandes aportaciones del Ejército Constitucionalista al arte de la guerra fue el uso del avión con fines exclusivamente militares. Efectivamente, esta innovación en las formas de hacer la guerra se usó por primera vez en la lucha contra buques huertistas, en Topolobampo, Sinaloa.<sup>141</sup>

Una vez derrotado el Ejército Federal, Francisco Villa tomó Zacatecas contrariando las órdenes de Venustiano Carranza, por ello éste le cortó los suministros de carbón para los trenes y mantuvo pertrechada a la División del Norte, con lo que llegaron primero a la Ciudad de México las Fuerzas de Álvaro Obregón y Pablo González, Jefes de los Ejércitos del Noroeste y Noreste, respectivamente. Se desmovilizó al Ejército Federal y se confiscó su armamento, excepto los que combatían a Emiliano Zapata del cual se desconfiaba desde el principio de la Revolución. En agosto de 1914, al ratificarse la discordia entre Emiliano Zapata y Venustiano Carranza, los zapatistas reiteraron sus tres puntos del Plan de Ayala: expropiación de tierras por causas de utilidad pública, expropiación de bienes a los enemigos del pueblo y restituir las tierras a las comunidades.<sup>142</sup>

Entre octubre y noviembre de 1914, todos los revolucionarios se reunieron en Aguascalientes en una convención cuyo objetivo fue formar un gobierno capaz de crear un estado de orden y dejar fuera del poder a Villa, a Carranza y de ser posible a Zapata. Carranza se retiró de la convención y se unió a Obregón, nombrando como presidente interino a Eulalio Gutiérrez y jefe del Ejército Constitucionalista a Francisco Villa.

El 1915 Venustiano Carranza se jugó su última carta. En compañía de Obregón abandonó la capital e instaló su gobierno en Veracruz. Al mismo tiempo, Villa y Zapata habían perdido en Obregón un gran aliado, además de que no tenían la visión de Carranza para conformar un Estado fuerte. Zapata no combatió a Carranza porque lo veía fuera de su territorio y Villa no quería comprometer sus fuerzas de abastecimiento y tampoco romper con los zapatistas, ya que si atacaban Veracruz tendrían que pasar por territorio de Zapata. Lo anterior dio el triunfo a Carranza, ya que ganó tiempo y le permitió dominar regiones estratégicas como Veracruz (y sus yacimientos de petróleo), el puerto de Tampico y el henequén de Yucatán, lo que le dio diversidad para Carranza, porque la Primera

---

<sup>141</sup> GILLY, ADOLFO. *Cien Años de Lucha de Clases en México (1876-1976): Tomo I*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Quinto Sol, 1985, pp. 266.

<sup>142</sup> *Ibid.* p. 271.

Guerra Mundial había elevado las demandas de hidrocarburos que le generaron beneficios con los que se equipó debidamente el Ejército Constitucionalista.<sup>143</sup>

Una vez organizado, Obregón inició su avance y tomó Puebla. Dejó la capital el 10 de marzo y en 4 batallas realizadas en el Bajío: dos en Celaya, una en Trinidad y la otra en Aguascalientes, se impuso al Centauro del Norte. Por su parte, la División del Norte comenzó su retiro al entregar plaza por plaza, llena de desconfianza y sin ánimos; Zapata al mismo tiempo intentó tomar la capital pero lo rechazaron. El 17 de octubre de 1915 el gobierno de los Estados Unidos reconoció a Venustiano Carranza como presidente de México. Después él se dispuso acabar con Emiliano Zapata y combatió rumbo al sur, tomando el 2 de mayo de 1916 la ciudad de Cuernavaca.

Durante la Revolución Mexicana, el intervencionismo yanqui volvió a hacerse presente, empujando al país en dos ocasiones al borde de una conflagración con el vecino del Norte: la invasión de Veracruz en 1914 y la Expedición Punitiva de 1916. Esta situación se presentó cuando el presidente estadounidense Woodrow Wilson observó las condiciones de México y se decidió a intervenir militarmente, provocando con ello la reacción violenta de las fuerzas revolucionarias; sin embargo, Carranza controló la situación y se mantuvo inflexible a cualquier intervención o participación extranjera en los asuntos de México.

Con el objetivo de acelerar la caída del régimen de Victoriano Huerta y evitar que recibiera pertrechos de guerra provenientes de Europa, la Armada Norteamericana tomó como pretexto un incidente con unos marinos estadounidenses en Tampico para invadir México. El 21 de abril de 1914, varios buques de guerra desembarcaron sus tropas en Veracruz y ocuparon la ciudad. Por mientras, el Ejército Federal se retiraba de la ciudad, y los cadetes de la Escuela Naval y los vecinos ofrecieron la escasa resistencia que les fue posible, sin poder evitar que fuera ocupada.<sup>144</sup> De tal manera, ante la presión del gobierno norteamericano y la ejercida por el bando revolucionario, el dictador Victoriano Huerta fue derrocado del gobierno y los barcos invasores se retiraron inmediatamente.

Con posterioridad en 1915, después de una gran lucha diplomática, la Casa Blanca reconoció al gobierno de Venustiano Carranza y promulgó la Ley de Neutralidad, prohibiendo exportar armas a los enemigos del régimen constitucionalista. Francisco Villa se sintió traicionado y con sus gavillas agredió a los Estados Unidos: Pablo López asaltó y dio muerte a 17 mineros norteamericanos en Santa Isabel, Chihuahua, el 10 de enero de 1916; y el propio Villa atacó con tropas la ciudad de Columbus, Nuevo México, en la madrugada del 10 de marzo del mismo año. Por tal, el gobierno de Estados Unidos ordenó la persecución de Villa y concentró tropas en la frontera con México.

---

<sup>143</sup> *A la sombra de la Revolución Mexicana, Op. cit.*, pp. 59-64.

<sup>144</sup> *Ibid.* p. 65.

En represalia ingresó a territorio nacional una expedición militar norteamericana el 14 de marzo de 1916, al mando del general John J. Pershing. Las protestas del pueblo mexicano y del gobierno de Venustiano Carranza no se hicieron esperar. La Casa Blanca contestó con evasivas aduciendo que pronto iban a capturar a Villa y con esta excusa se internaron más en territorio mexicano. El gobierno de México ordenó que se fortalecieran las guarniciones en el Norte. Este conflicto continuó hasta llegar al enfrentamiento armado que tuvo lugar en Parral, Chihuahua, el 12 de abril, lo que aumentó la tensión entre los dos gobiernos.<sup>145</sup>

A través de Jacinto B. Treviño se le advirtió a Pershing que no se admitiría el avance norteamericano a otro lugar de la República, excepto en el Norte rumbo a la frontera, y que se rechazaría con las armas en la mano cualquier otro movimiento. Sin embargo, se presentó un grave incidente: a pesar de la advertencia, un grupo de la expedición al mando de Charles T. Boyd avanzó el 21 de junio al este de Colonia Dublán, disparó contra la guarnición de El Carrizal, la cual se defendió en la misma forma, y en consecuencia hubo heridos y muertos en ambos lados, así como arrestos y reclamaciones.<sup>146</sup>

El suceso de El Carrizal agravó la tensión nuevamente entre México y Estados Unidos y aumentó la posibilidad de una guerra total entre los dos países. Venustiano Carranza propuso solucionar el asunto en unas conferencias entre ambos gobiernos. Al final, los 15 mil hombres de la Expedición Punitiva abandonaron el territorio mexicano sin haber capturado a Francisco Villa. México logró su salida sin condiciones ni compromisos y defendió la soberanía e integridad territorial con dignidad. Para el 5 de febrero de 1917 todas las fuerzas norteamericanas habían salido del país.<sup>147</sup>

A fines de 1916, Villa y Zapata ya eran sólo guerrilleros locales, mientras que el predominio de Carranza era claro, así que intentó consolidar su poder y el nuevo Estado, por lo cual convocó a su Congreso donde los diputados tenían dos inclinaciones: ser carrancistas o afectos al Plan de Guadalupe. Así, este Congreso se celebró entre pugnas de diputados conservadores y radicales. El 1º de diciembre de 1916, el Congreso recibió el proyecto carrancista que era la misma Constitución de 1857 pero con una variante: buscaba un ejecutivo fuerte. Los radicales del Congreso fueron más allá, reconocieron las ideas y necesidades del pueblo y crearon en la Constitución los artículos 123 del trabajo y el 27, que establece la propiedad original de las tierras a favor de la nación.<sup>148</sup> El triunfo del pueblo mexicano y su Revolución se convirtieron en realidad al promulgarse el cinco de febrero de 1917 la nueva Constitución.

---

<sup>145</sup> *Ibid.* pp. 66-72.

<sup>146</sup> *Ibid.* pp. 72-7.

<sup>147</sup> RODRÍGUEZ LAPUENTE, MANUEL. *Breve Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial G. Gili, 1987, pp. 69-70.

<sup>148</sup> ULLOA, BERTA. *La Lucha Armada (1911-1920)*, en *Historia General de México*. Edición especial. México, D.F.: Colegio de México, 1981, pp. 1,154-6.

En contra de lo que siempre se ha pensado, el Ejército Federal era una institución anacrónica, característica del porfirismo y, por tanto, incapaz de proteger al régimen de Porfirio Díaz, lo cual explica su rápida derrota. Respecto a los ejércitos revolucionarios, éstos eran de extracción netamente popular y sus caudillos tuvieron la visión de improvisar y aprender el arte de la guerra al fragor de los combates, lo cual les dio gran capacidad de movimiento, siendo éste el secreto de su éxito sobre el ejército profesional.

Al término de la Revolución en 1917, el Ejército Constitucionalista fue sujeto a una reorganización. Se eliminaron algunos cuerpos y se formaron nuevas divisiones, brigadas, batallones y regimientos. Se fundó la Academia de Estado Mayor, la Escuela de Artillería y numerosas escuelas de tropa. Se creó la Fábrica Nacional de Armas. En 1919 se reabrió la Academia Naval de Veracruz y se reestableció el Colegio Militar el cinco de febrero de 1920.<sup>149</sup> Cabe señalar que las academias militares en general tienen una doble finalidad: el adiestramiento militar y la transferencia de la doctrina.

En mayo de este año, el Colegio Militar dio escolta rumbo a Veracruz al presidente Carranza, quien se retiraba de la capital del país debido a la amenaza del Plan de Agua Prieta, lanzado por el grupo revolucionario de Sonora. En esos días, se distinguieron los jóvenes cadetes en diversas acciones, particularmente en la famosa Carga de Apizaco, última carga de Caballería en México. Esta acción a favor del gobierno de Carranza, fue una nueva muestra de lealtad del Colegio Militar a las instituciones de México, concretando así un modelo más de conducta a seguir al nuevo ejército.<sup>150</sup> En realidad, el reto fundamental de los regímenes posrevolucionarios fue luchar contra un ejército protector de intereses particulares y clasistas, por ello se buscó consolidar un nuevo ejército con estructura profesional que siempre recordara su origen revolucionario y popular. Así nació el Ejército Mexicano moderno.

En este mismo período, comenzó a desarrollarse la industria de extracción del petróleo. Este recurso energético fue (y continua siendo) fundamental para el desarrollo de México y su seguridad nacional, y se consolidó, junto con la minería y la propiedad agraria, como área estratégica del Estado mexicano bajo los preceptos del artículo 27 de la Constitución de 1917, que junto a la *Doctrina Carranza* de la no-intervención y la autodeterminación de los pueblos, fue un paradigma crucial de la política exterior mexicana. En estos asuntos se sustentó una parte fundamental de la ideología y nacionalismo mexicano.

Por otro lado, la *Doctrina Estrada* estableció como uno de los fundamentos de la política exterior mexicana el rechazo a que los gobiernos extranjeros se pronuncien sobre la legitimidad o ilegitimidad de otros regímenes, asumiendo que éstos sólo pueden acreditarse, no por la opinión de terceros, sino por el reconocimiento de sus propias poblaciones. En aquel entonces, cuando Estados

---

<sup>149</sup> *Ibid.* p. 1,157.

<sup>150</sup> *Ibid.* p. 1,159.

Unidos dejó a un lado sus ambiciones territoriales para dedicarse a un expansionismo económico, la preocupación principal de México fue evitar la injerencia política extranjera, siendo ésta la razón por la que la soberanía se vio íntimamente relacionada con la autodeterminación y la no-intervención.

En aquel entonces, el esfuerzo de la nueva administración pública en materia de lo que hoy yo considero como seguridad internacional, dejó de centrarse en la defensa territorial y se concentró en dos áreas con poco o nulo contenido militar:

- a) En ampliar su capacidad de determinación política *vis á vis* los Estados Unidos; y,
- b) En la promoción de un desarrollo económico basado en la protección del mercado interno y en la acción directa del Estado en el proceso productivo.<sup>151</sup>

Paralela y estratégicamente, las Fuerzas Armadas Mexicanas quedaron como garantes del régimen en el poder a fin de salvaguardar no solo su permanencia, sino incluso el mismo funcionamiento de la administración pública.

## II.- LÁZARO CÁRDENAS DEL RÍO (1934–1940).

### ***Contexto Nacional.***

La decisión de política pública más representativa de la administración de Cárdenas del Río fue la expropiación petrolera. Debido a una combinación de factores entre los que destacan la debilidad de las economías estadounidense y británica durante la década de los treinta (ambas estaban sumidas en los efectos de la crisis de 1929), la existencia de un fuerte conflicto entre los trabajadores de las empresas petroleras instaladas en México y los empresarios extranjeros que desatendieron un lado laboral de la corte mexicana, así como su propia visión de un capitalismo democrático y nacionalista, en el que las industrias básicas (petróleo, siderurgia y otras) jugaban un papel clave, Cárdenas decretó la expropiación el 18 de marzo de 1938, creando Petróleos Mexicanos ("PEMEX").

Más importante, sin embargo, que el acto expropiatorio mismo, fue el amplio consenso nacional que Cárdenas fue capaz de crear con esa decisión. No sólo se sumaron los sectores del Partido de la Revolución Mexicana ("PRM"), sino que de manera virtualmente unánime otros muchos sectores de la opinión pública mexicana, la Iglesia católica entre ellos, también se sumaron a la decisión del

---

<sup>151</sup> *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional, Op. cit., p. 28.*



presidente, quien construyó de esa manera una amplia base de apoyo social que perduró muchos años después de que su presidencia terminara.

Tanto así que ha sido el único presidente de la República capaz de mantenerse activo en la política nacional en el periodo post-revolucionario, como lo atestigua su participación en el Frente de Liberación Nacional, organización que muchos consideran como el germen de algunos de los actuales partidos y movimientos políticos de México, su participación en proyectos de desarrollo social en la cuenca del Lerma y otras regiones de México, así como su decidido apoyo a la Revolución cubana encabezada por Fidel Castro Ruz. Prueba de ello es que en abril de 1961, con motivo de la Invasión de Bahía de Cochinos en que tropas "anticastroistas", entrenadas y dirigidas por la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (por sus siglas en inglés, "CIA"), el general Cárdenas del Río se alistó de inmediato al ejército cubano con el fin de combatir a los estadounidenses y sacarlos de Cuba, y contribuyó llevando 15,000 ametralladoras, 10 baterías de batalla y 1,500 soldados voluntarios de México.<sup>152</sup>

Es curioso observar que al término de la Revolución, todos los presidentes fueron de extracción militar, y la razón histórica fue que se requería de sus perfiles para imponer el orden nacional. Posteriormente, los presidentes mexicanos fueron abogados, y el trasfondo de esto era para instituir y debidamente arraigar un marco jurídico y normativo que articulara la vida nacional, incorporando a la seguridad nacional como un elemento político relevante en el quehacer administrativo. Después, los presidentes fueron economistas, y la razón de esto fue en primer término para proyectar a México en la arena económica internacional en aras de la globalización y el comercio exterior, y en segundo, para mantenerlo ahí. En lo personal, estimo que el próximo gremio laboral predominante de presidentes será el médico, a raíz de alguna epidemia mundial que requiera de la máxima atención gubernamental.

### ***Entorno Militar.***

El 18 de diciembre de 1937, fecha en que la Secretaría de Guerra y Marina se transformó en la Secretaría de Defensa Nacional ("SEDENA"), el presidente Lázaro Cárdenas lanzó un manifiesto representativo de su pensamiento estratégico particular, el cual fijó las bases de las relaciones entre el régimen civil y el todavía actuante sector militar de la época. Cárdenas determinó que el Ejército podía y debía intervenir en los procesos políticos, mas no como masa deliberante o corporación clasista que recordara una doctrina inherente a una casta especial, sino como una reintegración ciudadana que con disciplina colectiva y alto

---

<sup>152</sup> FOWLER, WILL. *Gobernantes Mexicanos, II: 1911-2000*. 1ª éd. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 263-5.

pensamiento de patriotismo y dignidad, respaldara las opiniones mayoritarias y velara por el mantenimiento e integridad de la Constitución y la ley.<sup>153</sup>

Este lineamiento presidencial estableció que dichas tareas serían la directiva militar prevaleciente y predominante, y consagró a las Fuerzas Armadas Mexicanas como los garantes de aquel orden político-institucional emergente. Mas sin embargo, es menester examinar la referida condición de “respaldo de las opiniones mayoritarias”, la cual por sí misma, marcó la pauta para que las propias Fuerzas Armadas Mexicanas fueran utilizadas como los mayores guardaespaldas del poder del partido en el poder.

Esta facultad dotó a los institutos armados con una capacidad de ingerencia administrativa consolidada bajo el razonamiento de argumentación cardenista que manifestaba, “cuando se respeta y se cumple con la Constitución, se puede afirmar que el Estado lleva una vida normal y que éste realiza sus fines: el mantenimiento de la soberanía, la paz interior y la exterior, la continuidad del imperio del derecho, la realización de los servicios públicos y del orden jurídico”.<sup>154</sup> Esta apreciación, cuya connotación atiende predominantemente a lo que hoy políticamente se considera como “materia de seguridad nacional”, no era acertada respecto de los antagonismos que en ese entonces enfrentaba el sistema gubernamental, así como en la actualidad tampoco se apega las necesidades y posibilidades reales del Estado.

Sin embargo, al marcar las directrices anteriores, y al verter sobre los institutos armados tal grado de confianza ejecutiva, Cárdenas abrió la puerta a lo que fue una nueva época respecto de la planeación e instrumentación de acciones político-administrativas cuyos objetivos compartidos fueran garantizar el mantenimiento institucional del gobierno y la gobernabilidad, esto mediante el respaldo de las instituciones formalmente establecidas para el ejercicio legítimo de la violencia, lo cual en términos generales, marcó el surgimiento de la noción (erróneamente generalizada e incluyente) de la seguridad nacional en México.

### ***Situación Internacional.***

En el exterior, y con motivo de la turbulencia bélica que se venía gestando, Lázaro Cárdenas, con el objetivo estratégico de salvaguardar en todo lo posible la soberanía nacional respecto de la ingerencia norteamericana que buscaba la colaboración y participación de México en contra de las fuerzas del Eje, el 10 de noviembre de 1939 promulgó la *Ley para Conservar la Neutralidad del País*—cuyos cuatro artículos marcan la singular finalidad de mantener el territorio

---

<sup>153</sup> IBARROLA, JAVIER. *El Ejército y el Poder*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Océano, 2003, pp. 18-9.

<sup>154</sup> GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, LUIS. *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1934-1940: Los Artífices del Cardenismo*. Edición especial. México, D.F.: El Colegio de México, 1970, p. 74.

nacional a la par de cualquier uso militar extranjero que buscara dársele, resguardando principalmente las aguas y los aeropuertos.

Es importante señalar que con fecha de 20 de abril de 2007, fue aprobada por la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados una iniciativa presentada por Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (“PAN”) mediante la cual se abroga citada Ley. Esto constituye una evidente pérdida de soberanía y proporcionalmente, una reducción directa en la seguridad del Estado mexicano.

### **III.- MANUEL ÁVILA CAMACHO (1940–1946).**

#### ***Contexto Nacional.***

Durante su administración presidencial, el discurso oficial fue a favor de la unidad nacional y el modelo socialista fue olvidado. En este periodo se libró la Segunda Guerra Mundial, la cual analizaré subsecuentemente en el apartado de Situación Nacional. El gobierno fue apoyado por organizaciones de diversos ámbitos; de esta manera se materializaba la unidad nacional. Vicente Lombardo Toledano fue remplazado por Fidel Velázquez para dirigir la Secretaría General de la Confederación de Trabajadores de México (“CTM”), y se decretó la Ley del Seguro Social, creándose al mismo tiempo el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Como una muestra más de que la unidad nacional pretendía erradicar los divisionismos políticos, el 15 de septiembre de 1942, Ávila Camacho convocó una Asamblea de Acercamiento Nacional, a la que fueron invitados todos los ex presidentes: Adolfo de la Huerta, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez y Lázaro Cárdenas.<sup>155</sup> El hecho de reunir en un mismo evento a estos personajes—que a pesar de militar en el mismo Partido de la Revolución Mexicana, tenían profundas diferencias ideológicas entre sí—llevaba la intención de hacer público el logro de la unidad nacional, y de que tal acontecimiento sirviera de ejemplo para quienes aún persistían en la discordia.

El gobierno avilacamachista se favoreció debido a su aportación de materias primas agrícolas y minerales para la producción de materiales de guerra. A cambio, recibió maquinaria, herramientas, capitales y créditos, que activaron la industria, la agricultura y la minería. De esta manera, el modelo económico capitalista favoreció a la burguesía, que se convirtió en una clase poderosa y rica. La política agraria cardenista no tuvo seguimiento. El ejido dejó de ser prioritario y se benefició a los terratenientes que recibieron tierras con sistemas de riego, canales, presas y demás. A su vez, se amplió la extensión de tierras en propiedad con carácter de inafectable, por lo que el reparto agrario quedó suspendido. La Confederación Nacional Campesina (“CNC”) fue un instrumento del Estado y el

---

<sup>155</sup> *Gobernantes Mexicanos, II: 1911-2000, Op. cit.*, pp. 307-9.

campesino despojado de sus tierras. De esta manera esa central campesina apoyaba la política gubernamental.

En la gestión de Ávila Camacho se canceló la educación socialista; la CNC agrupó al magisterio rural; se creó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ("SNTE"), el cual agrupó a la totalidad del personal que laboraba dentro del sistema educativo nacional. Así, la educación y la instrucción buscaron fortalecer la economía, al preparar a individuos para el trabajo eficiente y productivo. Ávila Camacho permitió instituciones educativas privadas y con tendencias religiosas, que proliferaban.

### **Entorno Militar.**

Con breve posterioridad a su toma de protesta como presidente de la República, el general Ávila Camacho dispuso que los miembros de las instituciones armadas no intervendrían más, directa e indirectamente, en la política electoral, siempre y cuando ellos se encontrasen en servicio activo. Esto lo sustentó argumentando que "todo intento de compenetrar la política desde los cuarteles sería restar una garantía a la vida cívica y provocar una división entre los elementos armados".<sup>156</sup> De tal forma, el pensamiento estratégico de Ávila Camacho marcó el fin a la era de los caudillos militares, la cual había prevalecido desde Plutarco Elías Calles tras el asesinato de Álvaro Obregón, dando paso a un nuevo régimen de gobierno al cual denominó "Unidad Nacional". Hasta entonces, el Ejército había conformado el cuarto sector del PRM, integrado a los sectores popular, obrero y campesino.

El 10 de marzo de 1941, el Ejército Mexicano asentó en una circular lo siguiente: "En el Instituto Armado, es necesario que sus elementos se ajusten en todo a las normas militares, absteniéndose por completo de actuar en política, pues en lo sucesivo no se tolerarán infracciones a estas normas, mismas que serán observadas por ellos para la tranquilidad del país. El personal de las unidades que quedan en servicio deberá, en lo futuro, observar una conducta inviolable de respeto, protección y acercamiento para las autoridades civiles en las zonas de su jurisdicción, constituyéndose en defensores íntegros de los intereses sociales y en elementos efectivos de confianza y seguridad".<sup>157</sup> Este lineamiento perdura hoy en día. De hecho, el artículo 95 del Reglamento General de Deberes Militares y el artículo 35 de la Ley de Disciplina de la Armada de México, prohíben a los militares en activo expresar sus opiniones políticas y, peor aún, apoyar a cualquier partido político.

---

<sup>156</sup> LIEUWEN, EDWIN. *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army*. 1ª éd. Nuevo México, EE.UU.: New Mexico University in Albuquerque Press, 1968, p. 17.

<sup>157</sup> LOZOYA, JORGE ALBERTO. *El Ejército Mexicano: 1911-1965*. 1ª éd. México, D.F.: El Colegio de México, 1970, p. 219.

En este punto quiero reflexionar sobre la diferencia que existe entre la política y las fuerzas armadas, y la política militar. Lo primero se refiere al estudio sistémico de las actitudes políticas de una casta burocrática con armas, mientras que lo segundo atañe a la elaboración de teorías del comportamiento y ejecución de ideas en cuanto a la actuación y función de ellas. La relación existente entre la política y los institutos armados siempre ha sido la misma. En términos generales, lo militar proviene de la política, y su actuar se rige por el pensamiento estratégico detrás de ella. Para Luis Sánchez Agesta, la definición de la ciencia política implica a la clase militar como parte del componente político de una nación. Él dice, “política es aquella actividad libre que tiende a la organización (y defensa) de un orden basado en el bien común, siendo así, forzosamente habremos de afirmar que el ejército es una institución política”.<sup>158</sup>

Dicha burocracia armada crece en la medida en que aumenta el miedo en la política. El miedo es una de las razones del militarismo: Miedo a una invasión, miedo a una revuelta, miedo a perder los privilegios, miedo a que los intereses particulares sean irrumpidos, miedo a ideologías desconocidas, etc. Dicho así, en México el sector militar debería ser el de más rápido cambio científico y técnico. No obstante, hoy mantienen instituciones conservadoras y obsoletas. Los militares muchas veces, por su propia formación, no reconocen los hechos históricos. Como dijo Bertrand de Jouvenel en su obra *La Soberanía*: “Los hechos más incomprensibles no actúan sobre nuestra razón si no operan todos los días”, agregando que esto es porque, “la gran educadora de nuestra especie se despierta solamente ante lo sorprendente”.<sup>159</sup> De tal forma, no han podido reaccionar conforme hoy lo exige la pauta evolutiva respecto de los miedos que hoy tiene la política al mando.

Debo afirmar que independientemente de lo que digan las leyes o los decretos, el poder político está siempre al alcance de los militares. Cabe recordar que la justicia sin la fuerza es impotente, pero la fuerza sin justicia es tiránica. El delicado balance que debe existir entre la justicia y lo militar, o más bien, entre la justicia y la política con visión militar, puede irrumpirse en grave detrimento para el Estado en caso de tildarse tan solo un poco hacia cualquier opuesto. En el México de hoy, al haber permitido el gobierno el florecimiento del narcotráfico, actuó bajo una justicia-sin-fuerza. Solo espero que la responsabilidad política en la administración presidencial actual ejerza la suficiente responsabilidad para no pensar que al impulsar una fuerza-sin-justicia esto se arreglará. Es necesario hacer coincidir la justicia y la fuerza de forma que la justicia sea fuerte y la fuerza sea justa.

Otra reforma legal de relevancia impulsada por Ávila Camacho fue la del Título Preliminar, Capítulo Único, Artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y

---

<sup>158</sup> SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. *Derecho Político*. 5ª éd. Granada, España: Editorial Prieto, 1954, p. 86.

<sup>159</sup> CONCHA VERGARA, MARIO. “¿Política y militares o política militar?” *Venezuela Analítica*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Caracas, Venezuela: [ref. 2002]. Disponible en World Wide Web: <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/8338834.asp>

Armada Nacionales vigente en 1941, que arrancó la nueva misión estratégica de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la administración pública: "El Ejército y la Armada Nacionales son instituciones destinadas a defender la integridad e independencia de la Patria, mantener el imperio de la Constitución y de las demás leyes y conservar el orden interior".<sup>160</sup>

Ávila Camacho consideró que no era posible permitir que el orden constitucional se rompiera, y en el caso de que eso aconteciera, inmediatamente entraría la facultad que a esas fuerzas militares les asignó la referida Ley Orgánica, la cual fue mantener el imperio de la Constitución. No obstante, con esto comenzó una circunstancia jurídico-política que hasta la fecha presente continua generando un sinnúmero de controversias relativas al empleo de las Fuerzas Armadas Mexicanas: la indefinición del término "orden interno", el cual ha evolucionado constitucionalmente para quedar al día de hoy como "seguridad interior".

En efecto, esta indefinición actualmente da como consecuencia la "justificación jurídica" para atender con el uso de la fuerza militar de los tres institutos armados a cualquier cuestión que el Presidente de la República considere como pertinente a la *seguridad interior*. Esta circunstancia jurídico-práctica se confirma al analizar la legislación vigente sobre la materia y ver que tiende a redundar en la facultad presidencial discrecional señalada con antelación. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea establece como misión de estos institutos armados el "garantizar la seguridad interior",<sup>161</sup> mientras que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace referencia general en cuanto a los asuntos que le corresponden a la SEDENA, estableciendo que sus obligaciones son "las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".<sup>162</sup>

La interpretación jurídica que hace la prueba más fehaciente sobre la discrecionalidad referida recae en seis tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación ("SCJN"), de las cuales una establece una clara e indiscutible interpretación a favor del particular, estableciendo que "...El artículo 89, facción VI, de la Constitución faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar no sólo la seguridad exterior del país, sino también la interior... Por estas razones las fuerzas armadas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus

---

<sup>160</sup> LIEUWEN, EDWIN. *Arms and Politics in Latin America*. Edición revisada. Nueva York, EE.UU.: Praeger Press, 1961, p. 48.

<sup>161</sup> Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Tít. 1º, Cáp. Único, Art. 1, Frac. II. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.

<sup>162</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Tít. 2º, Cáp. II, Art. 29, Frac. XX. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2005.

características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna de esas graves situaciones...”.<sup>163</sup>

De lo anterior se desprende que el fundamento discrecional para el uso militar en observancia de la seguridad interior se sujeta a las generalidades, ambigüedades e indefiniciones del concepto mismo de “seguridad interior” existentes en la ley y en la praxis política; o mejor dicho, a la carencia de un concepto jurídico positivo preciso sobre tal concepto.

Cabe reiterar que esta laguna conceptual se traduce en que, prácticamente todo aquello que el presidente designe como asunto de seguridad interna puede ser atendido con el uso de las Fuerzas Armadas Mexicanas. El resultado es, como se vive hoy, una exponencial participación militar en tareas de persecución policial y coadyuvancia con la procuración de justicia, es decir, labores de naturaleza policiaca.

Recapitulando lo anterior, durante el sexenio de Ávila Camacho se presentó un cambio, o más bien, la adopción de un distinto enfoque estratégico-administrativo respecto del utilitarismo militar que ejerció Lázaro Cárdenas, a sabiendas de que para éste, el rol de las Fuerzas Armadas Mexicanas fue prioritariamente la protección de las “opiniones mayoritarias”, mientras que el hecho de que prevaleciera la constitución fue de segunda importancia; en cambio, Ávila Camacho dio el giro y estableció como la misión primordial de éstas la salvaguarda de la Constitución, e indirectamente, de las leyes e instituciones que de ella emanaban.

Este es un punto muy relevante a considerar: el pensamiento estratégico mexicano establece como objetivo básico *militar* la defensa de la Constitución, aspecto que sus Fuerzas Armadas consideran fundamental en su cuerpo doctrinario. No obstante, también doctrinariamente se acepta la posibilidad de pasar por alto dicha norma (específicamente, las garantías individuales) si se percibe amenazado el orden interno y la estabilidad política del país. De allí que es posible considerar que los militares no cuestionan esta subordinación, sino que, más bien la delimitan a la existencia concreta de un orden político fundamental y que se expresa en la Constitución, cuyo objetivo es el desarrollo integral de la sociedad.<sup>164</sup> De tal forma, puede afirmarse que la suma de estos dos aspectos da lugar a la actual noción práctica de seguridad interior—antes, “orden interno”—misma que ha pasado a ser una idea argumentativa central en el discurso político de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Hoy en día hay quienes consideran válido el segundo de esos aspectos, es decir, que la “seguridad interior”, al igual que las acciones militares justificables

<sup>163</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, Tesis Aislada P./J. 37/2000, abril de 2000, p. 551.

<sup>164</sup> BARRÓN CRUZ, MARTÍN GABRIEL. “Intromisión Militar en Asuntos de Policía: El Caso Mexicano”. *Inside Ideas*. México, D.F.: Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 2006, p. 8.

bajo argumentaciones de dicha seguridad, sobresalgan a la Constitución. En este particular no puede haber idea más equívoca, toda vez que toda seguridad, incluyendo a la propia seguridad nacional, deben emanar de la Constitución, y en específico, del concepto de soberanía que en ella se consagra. La Constitución de 1917 fue el resultado del pacto político que le costó a México más de un millón doscientas mil vidas durante la Revolución Mexicana; el precio que el Estado ha pagado por esa soberanía no ha sido barato. De tal forma, invariablemente la seguridad nacional debe mantenerse siempre como un derivado de la soberanía, y conforme a tal, su guardián fundamental, y no un derivado y guardián de los intereses del grupo en el poder.

Volviendo a la época avilacamachista, el tres de enero de 1942 el presidente designó al general Lázaro Cárdenas comandante de la Región Militar del Pacífico y posteriormente, en el mes de septiembre de ese mismo año, lo nombró secretario de la Defensa Nacional, al mismo tiempo que decretó instaurar el Consejo Supremo de Defensa, el cual estuvo encargado de administrar públicamente (mas no de operar) todo lo relativo a defensa militar, defensa económica, defensa comercial, defensa financiera y defensa legal.<sup>165</sup> Aquí puede apreciarse que desde la época en cuestión, ya se consideraba que la practica de la seguridad nacional debía ser una actividad incluyente, en la cual participaran distintos elementos y factores del quehacer nacional; no obstante, como podrá observarse en este capítulo y analizarse en el que sigue, la calidad de *incluyente* de la seguridad nacional se ha extrapolado en la actualidad al grado de caracterizarse como absurda, ya que hoy, conforme a criterios administrativos generalizados, casi todo problema nacional puede diagnosticarse también como una problemática de seguridad nacional.

Ejemplos de lo anterior se encuentran en la problemática fronteriza, la dilapidación de los litorales, la pobreza, la falta de alfabetización, la deforestación y demás problemáticas nacionales. Pero estas son solo eso: problemáticas relativas a categorías de seguridad distintas a la nacional (la problemática en la frontera es materia de seguridad internacional, mientras que la dilapidación de los litorales y la pobreza atañen a la seguridad humana, y así sucesivamente). *Solo cuando algo atenta efectivamente contra la vitalidad misma del Estado, entonces pueden ser consideradas como problemas de seguridad nacional.*

Entre las distintas acciones tomadas por el Consejo Supremo de Defensa y avaladas por el presidente de la República, el ocho de septiembre de 1942 se estableció un servicio militar obligatorio, el cual tuvo como inmediata consecuencia que campesinos, temerosos de ser tomados de leva, empezaron a abandonar sus pueblos, lo cual originó el temor a que pudiera suscitarse otra revolución. Ávila Camacho consideró que Cárdenas era el hombre más capaz de apaciguar las bravuras, así como el más apto para convencer a los campesinos de que la juventud se alistara en la Reserva del Ejército Nacional,<sup>166</sup> lo cual conduce a

---

<sup>165</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 20.

<sup>166</sup> *Ibid.* p. 20.



deducir que el retorno del general Cárdenas al Ejército fue más para calmar los ánimos de las poblaciones rurales que para volver a dar impulso a los militares en la política del país.<sup>167</sup>

### ***Situación Internacional.***

El 13 de mayo de 1942 tuvo lugar un suceso inesperado en la vida nacional: el buque-tanque mexicano "Potrero del Llano" fue hundido por un submarino nazi frente a las costas de Florida, y el día 20 del mismo mes, otro buque-tanque nacional, el "Faja de Oro", también fue fatalmente torpedeado. Inmediatamente después del primer ataque, Ávila Camacho se dirigió a la nación con un mensaje para informar que las potencias neofascistas habían hundido en el Atlántico una embarcación mexicana, y que a partir del 22 de ese mes existiría un estado de guerra entre México y los países del Eje.<sup>168</sup>

La actitud que tomó México a raíz de ese trágico evento mostró otra importante faceta del pensamiento estratégico avilacamachista: que la determinación bélica del Estado debía emanar de una necesidad de legítima defensa. No obstante, Ávila Camacho, conociendo bien los límites de los recursos bélicos nacionales y la enormidad de las masas internacionales en pugna, determinó que México no estaba preparado para una guerra extracontinental, y tomó la decisión de no dispersar a las fuerzas militares, pero sí de responder a los intentos de agresión de los adversarios, manteniendo a toda costa la integridad del país y colaborando con los vecinos del Norte en la salvaguardia del continente americano, dentro de la medida de las posibilidades existentes.

Así, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa presidencial sobre la Declaración de Guerra el 30 de mayo de 1942, y la impresión del pueblo de que dicho estado de guerra era la guerra misma quedó más que inscrita en la realidad cuando la noche del 26 de junio, a unas millas de la barra de Tecolutla, fue torpeada otra embarcación mexicana, el "Tuxpan", y luego atacado con granadas incendiarias. Con motivo de estos sucesos, México participó en la creación y formó parte de la Comisión de Defensa Continental y de la Comisión México-Americana de Defensa Conjunta.

Ávila Camacho conociendo bien las limitaciones bélicas de su Estado, y con fundamento en la Ley para Conservar la Neutralidad de Cárdenas, tuvo la habilidad de manejar las demandas estadounidenses para que no fueran más allá del abastecimiento de materias primas. Paralelamente, el Congreso de la Unión aprobó un permiso para que ciudadanos mexicanos, en forma voluntaria, pudieran enlistarse en los ejércitos aliados sin perder su nacionalidad. Aunque las cifras

---

<sup>167</sup> *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army, Op. cit.*, p. 112.

<sup>168</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 23.

varían, se calcula que poco más de catorce mil mexicanos pelearon bajo la bandera de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial.<sup>169</sup>

Para tal finalidad se creó la Primera División de Infantería, que finalmente nunca salió de territorio nacional. Los oficiales mexicanos que prepararon dicha división fueron después condecorados con la Medalla Voluntarios de la Segunda Guerra Mundial. Por otra parte, el legendario Escuadrón Aéreo 201, comandado por el coronel Antonio Cárdenas Rodríguez,<sup>170</sup> sí fue enviado a las Filipinas, donde desempeñó un papel muy decoroso. El Escuadrón 201 fue el único contingente militar mexicano que intervino directamente en la guerra, conservando México su postura estratégica de legítima defensa, pero haciendo un pequeño símbolo de ofensiva militar, la cual fungió mayormente para fines políticos internos.

#### **IV.- MIGUEL ALEMÁN VALDÉS (1946–1952).**

##### ***Contexto Nacional.***

La llegada al poder del primer gobierno de procedencia civil con el presidente Miguel Alemán, implicó la consolidación del proceso de industrialización y modernización económica del país, estimulado principalmente por la política de nacionalización del petróleo y la industria eléctrica. Además, constituyó una reiteración en que la seguridad no formara una parte medular de la agenda política del gobierno federal—sino que fuera sustituida y orientada, al menos tácitamente, bajo la anteriormente citada connotación de orden interno, basándose su atención en la articulación de las instituciones actuando como un conjunto—incluyendo a las propias Fuerzas Armadas.<sup>171</sup> Con ese espíritu, la Constitución ha consagrado hasta ahora las aspiraciones y los fines de la sociedad y del Estado mexicano como un todo: la soberanía del pueblo y la independencia fueron y continúan siendo los atributos básicos, legítimos e irrenunciables que le dan a México el carácter de país soberano.

Entre sus actos más destacados se incluye la modificación del artículo 27 constitucional, por el cuál se otorgó mayor extensión para la pequeña propiedad, haciendo que los grandes propietarios incrementaran su patrimonio. Dicha política no favoreció al campesinado. Por otro lado, el gobierno alemanista concluyó las negociaciones con los mercedores de las empresas expropiadas, terminando así con el conflicto petrolero. Su administración también concilió los intereses entre los trabajadores y empresarios, con el propósito de que olvidaran la lucha de clases y se propiciara el desarrollo del capitalismo, con la promesa de que ambos sectores

---

<sup>169</sup> *Ibid.* p. 33.

<sup>170</sup> *Ibid.* p. 34.

<sup>171</sup> *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional, Op. cit., p. 29.*

saldrían beneficiados económicamente. El partido oficial organizó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (“CNOP”), cuyo fin era el coordinar al sector popular.

La deuda externa se incrementó a 346 millones de dólares, porque el gasto público aumentó, faltaron inversiones en áreas productivas y el gobierno recurrió al crédito externo. A resultas, el peso fue devaluado un 90% y se cotizó a 8.65 pesos por dólar. No obstante, durante su periodo presidencial, el país aumentó considerablemente su red de carreteras, vías férreas y obras públicas; se mejoraron los sistemas de riego y creció el reparto agrario. También se favoreció la inversión privada, con lo que incrementó el ritmo de industrialización del país. En la ciudad de México el crecimiento se aceleró, destacándose la construcción de unidades multifamiliares para los empleados de gobierno. Se diversificaron las industrias automotrices, de motores y electrodomésticos y cadenas hoteleras.<sup>172</sup>

### ***Entorno Militar.***

Se dice que en México se encuentra vigente un pacto cívico-militar desde los años cuarenta. Este pacto se basa en las siguientes reglas: el primer presidente civil de la Revolución, Miguel Alemán, aceptó el bastón de mando que le dieron los generales de la Revolución en 1946, a cambio de un respeto absoluto a la institución castrense. En correspondencia, se desprende la segunda regla, pactada en contra de todas las tradiciones de los militares mexicanos desde que nació la República a principios del Siglo XIX: los militares respetarían a capa y espada ese poder civil.<sup>173</sup>

Ávila Camacho separó al sector militar respecto de la organización política gubernamental. Pero Alemán Valdés, durante la Segunda Convención del Partido de la Revolución Mexicana celebrada el 10 de enero de 1946, en la cual dicho partido se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (“PRI”), designó al coronel Rodolfo Sánchez Taboada como presidente de su Comité Ejecutivo Nacional,<sup>174</sup> volviendo a reunir a los actores políticos y militares bajo un mismo techo de acción política.

El surgimiento de un liderazgo civil personificado por Miguel Alemán y su gabinete (a excepción de las secretarías encabezadas de manera tradicional por militares, todos los demás secretarios ya eran civiles), motivó a que él se apoyara estratégicamente en un mecanismo que le garantizó el control del Ejército y le aseguró la lealtad y obediencia de parte de los altos mandos: el otorgamiento

---

<sup>172</sup> *Gobernantes Mexicanos, II: 1911-2000, Op. cit.*, pp. 382-3.

<sup>173</sup> BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. “Las Fuerzas Armadas Mexicanas a Fin de Siglo”. *Latin American Studies Association, XXII International Congress*. Panel 458, Miami, EE.UU.: 2000, p. 2.

<sup>174</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 57.

indiscriminado de grados militares.<sup>175</sup> Hoy en día se viven las consecuencias de dicha irresponsabilidad política, ya que las Fuerzas Armadas enfrentan una problemática por la desproporción de su generalato y almirantazgo.

Como punto de contraste, a la fecha de hoy, México tiene aproximadamente 490 generales (Ejército más Fuerza Aérea) y un aproximado de 190,000 efectivos, mientras que tres de los cuatro institutos militares estadounidenses, siendo éstas el Ejército Terrestre ('Army'), la Infantería de Marina ('Marines') y la Fuerza Aérea ('Air Force') cuentan con cerca de 1'100,000 efectivos y un aproximado de 530 generales.<sup>176</sup> La desproporción es obvia, pero en ocasiones lo obvio es lo más difícil de explicar.

Independientemente de su desplazamiento de la Presidencia de la República ocurrido en 1946—impulsado y permitido por los mismos generales—algunos militares continuaron activos políticamente. Y esto lo siguieron haciendo, como diputados, gobernadores, presidentes del partido y en demás puestos gubernamentales. En teoría, esta especie de participación política fue y continúa siendo permitida solamente a través de una licencia temporal de las labores castrenses o en condición de retiro. Los cargos políticos ocupados por los militares son parte de las "concesiones" que el poder civil otorga a las Fuerzas Armadas cada sexenio, además de que sirven para tener más contacto entre los propios militares con el liderazgo político civil; sirven, de igual manera, como espacios para que puedan expresarse públicamente. En su mayoría han representado al PRI, lo que muestra su inclinación política consuetudinaria.

De cierta forma, los mandos militares estuvieron de acuerdo en minimizar el papel de los generales en activo en la vida política nacional, después de la turbulenta época revolucionaria y posrevolucionaria, en la que se sucedían los unos a los otros en un marco de asonadas, cuartelazos y asesinatos.<sup>177</sup> La imagen del Ejército Mexicano en el exterior encajaba entonces perfectamente con la de los generales latinoamericanos, quienes hicieron del golpe militar una tradición. Nada resultaba más preocupante para las Fuerzas Armadas Mexicanas que se les llegara a comparar con el ejército de algún otro país centro o sudamericano. La posición era de tal manera irrenunciable, que ningún secretario de la Defensa Nacional había participado en una Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, salvo en las inherentes a la Junta Interamericana de Defensa, de la cual forma parte desde su creación.<sup>178</sup> Lo curioso es que, de todos los Estados mayores de América Latina, Uruguay, Costa Rica y México ha sido los único que no han enfrentado un golpe de Estado, en el caso mexicano, con posterioridad al de Victoriano Huerta en 1913.

<sup>175</sup> *El Ejército y el Poder*, Op. cit., p. 37.

<sup>176</sup> Fuentes aproximadas obtenidas en una entrevista de campo con un alto miembro de las Fuerzas Armadas.

<sup>177</sup> ZBADUA CARBONEY, MIGUEL ÁNGEL. *Los Militares y el Salinismo*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, p. 61.

<sup>178</sup> RONFELDT, DAVID F. "The Mexican Army and Political Order Since 1940". *Contemporary Mexico: Papers of the IV International Congress of Mexican History*. Edición especial. California, EE.UU.: University of Berkley Press, 1976, p. 236.

Como paréntesis, en su famosa obra titulada *La Técnica del Golpe de Estado*, Curzio Malaparte dijo que un golpe de Estado no era otra cosa que un “recurso de poder cuando se corre el peligro de perder el poder”.<sup>179</sup> El propósito de su obra fue demostrar que las fuerzas adversas a los valores de libertad y de democracia, de extrema derecha o de extrema izquierda, pueden ampararse de un Estado moderno y coartarlas, y que para defender el Estado de derecho de ese peligro, era necesario conocer la técnica moderna del golpe de Estado y las reglas fundamentales que la rigen.

Malaparte analizó también la variable del ejemplo del 18 Brumario; el golpe de Estado de Bonaparte, quien se sirvió del ejército como un instrumento legal en la conquista del Estado, lo que sería una manera de conciliar el empleo de la violencia, observando la legalidad, para llevar a cabo una revolución parlamentaria. Esto fue la novedad aportada por Bonaparte a la técnica del golpe de Estado, lo que hizo de éste, el primer golpe de Estado moderno.

Hasta ahora los analistas han prestado poca atención a la vertiente técnica del “chavismo” de Hugo Chávez, disimulado bajo la fachada del bolivarianismo. Tanto los intelectuales identificados con el régimen, como los que lo adversan, se han centrado, los primeros, en buscarle una legitimidad teórica a la propuesta del llamado “Socialismo del Siglo XXI”; los segundos, en el debate ideológico y en la denuncia del fracaso del socialismo del Siglo XX.<sup>180</sup> Ni los unos ni los otros se han percatado de que lo que se ha estado dando en Venezuela bajo la máscara de un debate de ideas, es el despliegue de una técnica al servicio de una táctica insurreccional que tenía primero como objeto ampararse del Estado, y luego la preservación del mismo de forma vitalicia. La preservación del poder se disimula detrás de debates de doctrina.

Respecto de acciones para el fortalecimiento e impulso administrativo de las Fuerzas Armadas, Miguel Alemán creó el Cuerpo de Guardias Presidenciales y la Legión de Honor, para “honrar” a quienes contribuyeron al triunfo de la Revolución. Además, promulgó la Ley del Banco del Ejército y la Armada y aumentó la dimensión del Estado Mayor Presidencial.<sup>181</sup> También creó el tristemente célebre organismo denominado Dirección Federal de Seguridad (“DFS”), que en principio fue para proporcionarle seguridad personal al primer mandatario, compuesto por un pequeño grupo de analistas políticos que le suministraban información diversa antes de sus giras de trabajo, con el propósito de que conociera cuál era la situación que prevalecía, tanto en lo económico como en lo político y social en

---

<sup>179</sup> MALAPARTE, CURSIO. *La Técnica del Golpe de Estado*. Ed especial. Roma, Italia: Vallecchi, 1994, p. 112.

<sup>180</sup> BURGOS, ELIZABETH. “Ideología revolucionaria o técnica del golpe de Estado”. *Revista Webarticulista.net*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0: [ref. 2007]. Disponible en World Wide Web: <http://webarticulista.net.free.fr/eb200716022323>

<sup>181</sup> *El Ejército y el Poder*, *Op. cit.*, p. 63.

cada lugar que visitara.<sup>182</sup> He aquí el surgimiento de la primera consejería presidencial civil en materia de seguridad interior.

Más tarde, este órgano de seguridad cambió y se consolidó, no como un aparato de seguridad personal del presidente, ya que esa misión fue adoptada por el Estado Mayor Presidencial, sino como un organismo de inteligencia formal cuya finalidad era informar oportuna y verazmente, en forma cotidiana, al presidente de la República y al secretario de Gobernación, de los diferentes problemas nacionales, así como del origen y causa de los mismos, para que con esta información se pudiera prever la evolución de los conflictos y evitar colapsos económicos y sociales, manteniéndose siempre informados en relación con la vida de la nación y de las fuerzas sociales. Es decir, se convirtió en una organización con el objetivo primordial de controlar la disidencia política. No obstante, desde mucho antes ya se realizaba una práctica de inteligencia por parte de la SEDENA y de la Secretaría de Marina-Armada de México (“SEMAR”).

No puede afirmarse que en México ha existido una duplicidad de funciones en materia de inteligencia entre el instrumento de inteligencia civil y el aparato de inteligencia militar, ya que si bien es cierto que los productos de inteligencia de ambos van primordialmente dirigidos para apoyar al poder político, los militares siempre han hecho uso de la inteligencia para subsanar sus propias necesidades de información en aras de sus intereses particulares. Hoy en día, una buena parte de los recursos (económicos, operativos y humanos) que los institutos armados ejercen se destinan a labores de inteligencia. Esa inteligencia no deja de ser bajo una óptica militar, así como tampoco deja de obedecer a los intereses castrenses, y en raras ocasiones se comparte o busca complementar a los productos de inteligencia civil, causando una rivalidad entre ambos. Si bien es cierto que es vital para el desempeño de misiones específicas, la inteligencia militar penetra esferas que en tiempos de paz realmente no le corresponden.

En la realidad y con el paso de los años, la DFS funcionó sin reglas escritas, descuidando su capacidad analítica, violando los derechos humanos e involucrándose no solo en las disputas de poder, sino directamente con el narcotráfico. En sí era una policía política al servicio del gobernante en turno. Los exiguos salarios eran compensados con ingresos extras producto de la extorsión, el botín de guerra, la protección al narcotráfico y prebendas como la facilidad para obtener placas de taxi.<sup>183</sup> Otro aspecto a destacar es que, ante la falta de un análisis competente, la sospecha y el complot se exageraban, llegando a convertirlos en la verdad absoluta. En pocas palabras, la agenda de seguridad de esa corporación se formaba con los enemigos del presidente.

---

<sup>182</sup> BRADENBURG, FRANK. *The Making of Modern Mexico*. 1ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Prentice Hall, 1964, pp. 91-3.

<sup>183</sup> AGUAYO QUEZADA, SERGIO. *La Charola. Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Grijalbo, 2001, p.234.

Otro elemento característico del pensamiento estratégico de Miguel Alemán fue que, contrario a buscar una articulación conjunta de las instituciones administrativas para enfrentar las problemáticas sociales de manera integral, continuó con soluciones militares para contrarrestar antagonismos internos, como fue el caso de la instrumentación del Ejército para reprimir directamente las huelgas impulsadas por algunos sindicatos izquierdistas.

Dentro del Ejército había—y continúa habiendo—desdén respecto a ese tipo de misiones político-estratégicas. Puedo afirmar que la última inconformidad pública suscitada por el Ejército con posterioridad a la “fase militar” (además de la ruptura del general Juan Andrew Almazán en la sucesión presidencial de 1939-1940), se dio a través de la vía electoral y no armada, ocurrida en 1952 por el general Miguel Henríquez Guzmán, candidato presidencial opositor al PRI.

### ***Situación Internacional.***

Un hecho suscitado en el ámbito internacional que marcó una pauta para la gradual institucionalización de la seguridad nacional, tanto en México como en muchos otros Estados, fue la proclamación por Harry S. Truman, presidente de los Estados Unidos de América, del ‘National Security Act’ (Decreto de Seguridad Nacional) el 26 de julio de 1947, el cual define y articula los esfuerzos gubernamentales en esa materia y en el rubro de inteligencia. El Decreto sirvió como un modelo que ha sido adoptado e incorporado, en todo o en parte, por distintos Estados. En el caso mexicano, a partir de su publicación se comenzó a manejar en México el término seguridad nacional, aun cuando ya muchas de las acciones político-administrativas iban orientadas a sus finalidades de forma implícita. En términos comparativos, la reciente Ley de Seguridad Nacional de México se queda corta en su contenido respecto del citado Decreto, siendo sorprendente que el mismo fue promovido hace 60 años, mientras que hoy en México aun ni siquiera existe una definición estable y funcional de seguridad nacional.

Respecto de la aplicación de la inteligencia en asuntos políticos, el tema de las relaciones internacionales es un asunto obligado. En este particular, siempre se tuvo contacto con otras agencias de inteligencia y seguridad del Estado, en especial con la CIA. También se tenían lazos con los homólogos cubanos quienes en público se solidarizaban con las organizaciones de izquierda mexicanas, pero en privado llevaban inmejorables relaciones con el régimen priísta.

Debido a las condiciones geopolíticas impuestas por la Guerra Fría en 1947, un año antes de la creación de la Organización de Estados Americanos (“OEA”), México suscribió dos acuerdos multilaterales de cooperación política y militar: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (“TIAR”) y el Sistema Continental de Seguridad Colectiva. No obstante, México siempre se ha opuesto a la militarización del continente americano. En este particular, es menester puntualizar

que la política exterior mexicana ha acreditado su relativa independencia de la estadounidense en tanto se ha pronunciado por la imparcialidad de la actuación de la Organización de Estados Americanos.

Pero independientemente de los posicionamientos políticos y de la retórica expresada, los hechos no dejan de ser contradictorios, ya que la firma de tratados con la naturaleza de los referidos aumentan la interdependencia internacional y por ende, conllevan la inevitable consecuencia de pérdidas—aunque sean graduales—de soberanía; si la soberanía es consagrante de la seguridad nacional, entonces con estas acciones se da lugar a detrimentos proporcionales en materia de la propia seguridad nacional. De tal forma, resulta irónico cómo ciertos tratados que signa México con fines de aumentar su seguridad, solo tienden a reducirla.

## V.- ADOLFO RUIZ CORTINES (1952–1958).

### ***Contexto Nacional.***

La legitimidad política de los gobiernos priistas se derivaba del cumplimiento de las demandas sociales. Sin embargo, la política de masas de Cárdenas agitó las alianzas internas del país y la sucesión de 1940 optó por el conservadurismo de Ávila Camacho. Y éste optó por Miguel Alemán, quien a su vez impuso a Adolfo Ruiz Cortines. Así, las sucesiones presidenciales dejaron de privilegiar proyectos, personalidades y alianzas de masas y terminaron como sucesiones personalistas del presidente en turno, aun cuando el sucesor rompiera con el antecesor.

Recordemos que a fines de 1912, tras el asesinato de Madero y el ascenso de Victoriano Huerta al poder, Ruiz Cortines marchó a la capital del país y se incorporó a la Revolución al lado del ingeniero Alfredo Robles Domínguez, a quien Carranza nombró para organizar las fuerzas constitucionalistas en el centro y sur de la República. Cuando más tarde, Robles Domínguez fue nombrado gobernador del Distrito Federal en agosto de 1914, Ruiz Cortines, ya con el grado de capitán segundo, formó parte de su cuerpo de ayudantes. Luego, realizó las mismas funciones al lado del general Heriberto Jara, gobernador sustituto de Robles Domínguez. En noviembre de 1914, acompañó a Jara para ocupar la plaza de Veracruz que abandonaban las tropas norteamericanas. Después de dos años de ausencia, volvió a su tierra como revolucionario constitucionalista.<sup>184</sup>

Iniciada la lucha de fracciones, Ruiz Cortines, con el grado de capitán primero, recibió instrucciones para afiliarse a las fuerzas del general Francisco de P. Mariel como pagador general. Más tarde, fue ascendido a mayor. En el gobierno interino del presidente Adolfo de la Huerta, se desempeñó como

---

<sup>184</sup> RAMÍREZ, CARLOS. “La Lógica del Autoritarismo Priísta”. *Revista La Crítica*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2004]. Disponible en World Wide Web: [www.indicador-político.com.mx](http://www.indicador-político.com.mx)



secretario particular del general Jacinto B. Treviño, secretario de Industria y Comercio; y en el gobierno del presidente Obregón, trabajó en la Comisión Revisora de Hojas de Servicios Militares. En 1926, el mayor Ruiz Cortines solicitó y obtuvo su retiro del Ejército Mexicano.<sup>185</sup> La experiencia militar que adquirió durante el curso de su carrera castrense lo acompañó durante el resto de su vida.

Esto explica que Ruiz Cortines, con posterioridad a la campaña política que le dio su triunfo presidencial, y a través del general Sánchez Taboada, quien ocupó el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI hasta el cuatro de diciembre de 1952, promovió de nuevo la participación de elementos del Ejército en la política activa; así, el 12 de febrero de 1953, dicha participación se ratificó al ser nombrado como nuevo presidente del Consejo Ejecutivo Nacional del PRI el general Gabriel Leyva Velásquez. Posteriormente, en 1958, el PRI designó a otro militar, el general Alfonso Corona del Rosal, como su presidente nacional.<sup>186</sup> La presencia de los generales en la política no se limitó a formar parte de cuadros partidistas, sino que también, y más importante, abundó en puestos de elección popular, sobre todo para ocupar cargos de gubernaturas estatales.

Con Ruiz Cortines la DFS dejó de estar ligada a la Presidencia de la República y pasó a depender de la SEGOB; más que una transformación institucional se trató de un asunto personal, pues debido a su espíritu conservador, el nuevo mandatario no estaba de acuerdo con el perfil de esa dependencia.

### ***Entorno Militar.***

El general Corona del Rosal no sólo fue uno de los militares que más tiempo permaneció en la dirección del PRI, sino que también fue el último militar en ocupar la presidencia del mismo hasta el siete de diciembre de 1964. Mas no obstante su presencia política, durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines e inclusive en el del presidente López Mateos, el Ejército vivió una especie de oscurantismo en materia de desarrollo, modernización y adiestramiento. Ante esto, Ruiz Cortines actuó ambiguamente—ya que si bien fue cierto que consideraba al “glorioso Ejército Mexicano, al igual que la Marina Nacional”, como honradores de la patria, y por tal, “se debía encontrar solución a los problemas que le atañen, de orden moral, cultural y económico, como se hizo con otros sectores sociales”<sup>187</sup>— Ruiz Cortines desatendió a los institutos armados y los retrasó muchos años respecto de su desarrollo integral.

---

<sup>185</sup> BERMÚDEZ GORROCHOTEGUI, GILBERTO. *Adolfo Ruiz Cortines*. Portal de Internet del Gobierno del Estado de Veracruz. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Veracruz, Veracruz: [ref. 2007]. Disponible en World Wide Web: <http://portal.veracruz.gob.mx>

<sup>186</sup> *El Ejército y el Poder*, *Op. cit.*, pp. 35-6.

<sup>187</sup> *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army*, *Op. cit.*, p. 116.

Gracias a su temperamento y tendencias conciliadoras, el sexenio de Ruiz Cortines ha sido uno de los menos turbulentos respecto de instrumentaciones militares, con excepción de la represión militar que ordenó en contra de los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional en 1956. Sin embargo, la relativa estabilidad dio lugar a una correlación: cuando las instituciones del país logran por sí mismas, sin recurrir a la violencia, canalizar y resolver la conflictividad política, se dan momentos de reposo de las fuerzas armadas, es decir, el sistema político se desmilitariza, como sucedió durante la época en comento.

Cuando el PRI comenzó a envejecer, las tendencias a la inestabilidad volvieron a aparecer en distintos segmentos y regiones del país y se recurrió de nuevo a las Fuerzas Armadas en carácter de factor de contención—como lo fue durante 1968 y para enfrentar las guerrillas de los años setenta—de disuasión y de apoyo a otros cuerpos de seguridad—como lo ha sido durante los años noventa y principios de la primera década del Siglo XXI.

### ***Situación Internacional.***

Durante el sexenio de Ruiz Cortines, continuó el acrecentamiento militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. México vivió una época de reposo respecto del ámbito internacional. Se puede destacar el desarrollo de la presa Falcón, proyecto internacional en beneficio de las tierras de ambos márgenes del bajo río Bravo, la cual fue inaugurada el 19 de octubre de 1953 junto con el presidente de Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, y ello dio ocasión a que uno y otro expresaran las buenas relaciones entre ambos países, base de la política exterior mexicana.

## **VI.- ADOLFO LÓPEZ MATEOS (1958–1964).**

### ***Contexto Nacional.***

En febrero de 1959 continuaban las rebeliones y movilizaciones de los ferrocarrileros y López Mateos procedió a encarcelar a los dirigentes, quienes a finales del mes de marzo aprehendidos. En abril del mismo año 1959, con el argumento de que se había alterado la paz pública, líderes obreros, estudiantiles, magisteriales y ferrocarrileros fueron recluidos en la penitenciaría de Lecumberri. Entre los delitos que se les adjudicaron estaba el de “disolución social”. El Movimiento Revolucionario del Magisterio y el movimiento ferrocarrilero habían sido liquidados mediante represiones de parte del Estado. Lo mismo sucedió con el antiguo líder agrario Rubén Jaramillo y su familia, quienes fueron asesinados en 1961 por que Jaramillo atacaba a la política gubernamental.

López Mateos creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (“ISSSTE”), que sustituyó a la Dirección General de Pensiones. Pero el país ya se veía envuelto en problemas económicos; entre ellos, el déficit en la balanza comercial, es decir, las compras en el exterior superaban a las ventas. En 1960 se nacionalizó la industria eléctrica. Así, la generación de electricidad, hasta entonces controlada por empresas extranjeras, pasó a manos del gobierno. Además, se decretó el derecho del trabajador sobre una parte de las ganancias. También se estableció que los trabajadores recibieran un aguinaldo a finales de cada año.

### ***Entorno Militar.***

López Mateos consideró que los institutos armados debían recibir del gobierno el estímulo y la atención que requerían; no sólo respecto del mejoramiento moral, religioso y económico de sus integrantes, sino también sobre “la superación constante de su organización, la cual debía corresponder a las características vigentes del país y a los adelantos tecnológicos”.<sup>188</sup> Razonó que de este modo contribuirían más eficientemente al armonioso desarrollo de la vida general de México y continuarían siendo garantía de la tranquilidad y del orden que demandan las tareas nacionales, así como custodios del respeto que exigía la soberanía de la nación.

Contrario a su retórica, el pensamiento estratégico lopezmateista no titubeó a implementar la fuerza militar para de nuevo contrarrestar problemáticas de tipo social, sobre todo, la que representaron los ferrocarrileros, cuya trascendencia dio lugar al uso del Ejército no sólo con acciones de violencia, sino desplegando a su personal para la propia operación de los trenes. En efecto, cuando el conflicto ferrocarrilero se recrudeció y el 29 de marzo de 1959 el sindicato decretó un paro general en el sistema ferroviario, los trenes fueron resguardados y conducidos por tropas del Ejército, amén de que también fueron militarmente ocupadas todas las instalaciones ferrocarrileras del país.<sup>189</sup>

En cuanto respecta al interior de la SEDENA, en 1962 López Mateos ordenó que todos los generales y coroneles que habían llegado a la edad límite, fueran retirados del servicio activo, con el fin de ir descongestionando el escalafón y darles oportunidades a los nuevos elementos.

### ***Situación Internacional.***

---

<sup>188</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 66.

<sup>189</sup> *Ibid.* p. 72.

Bajo el pretexto de la pesca irregular del camarón por parte de embarcaciones mexicanas en aguas guatemaltecas, aquel país escaló tensiones con México al grado de que el coronel Luis Urrutia de León, al tiempo comandante en jefe de la Fuerza Aérea Guatemalteca ("FAG"), fue comisionado por el presidente Ydígoras para frenar dicho "abuso Mexicano". Se planeó la denominada "Operación Drake" con el objetivo de localizar y destruir los barcos Mexicanos dentro de aguas Guatemaltecas. El 30 de diciembre de 1958, el presidente Ydígoras dio luz verde y, al día siguiente, aviones P-51D "Mustang" despegaron de la base Felipe Cruz en Puerto San José, localizaron a los barcos mexicanos y procedieron a destruir con tres pases de ametralladora a baja altitud a dos de los cinco barcos, resultando un saldo de tres pescadores muertos y 14 heridos.<sup>190</sup>

Los barcos sobrevivientes y sus pescadores fueron llevados a puerto San José, donde fueron formalmente acusados de violar la soberanía guatemalteca. Justo después del ataque, la FAG se alisto para la respuesta Mexicana. Varios aviones AT-6 y el escuadrón completo de Mustangs fueron dispersados en bases aéreas cerca de la frontera mexicana y de la base Felipe Cruz, donde un centro de comando había sido establecido. El Ejército Guatemalteco desplegó tropas en puntos clave cerca de la frontera mexicana, y para enero 20 soldados guatemaltecos ya habían destruido los dos puentes principales que unen a las dos naciones. Mientras tanto, los pescadores mexicanos recibieron un juicio sumario bajo los estatutos de la Convención de la Habana de 1918 y se les encontró culpables.<sup>191</sup>

El gobierno Mexicano demandó oficialmente la liberación de los pescadores y sus botes, reclamando que estaban en aguas mexicanas al momento del ataque. Después, el presidente Ydígoras informó del incidente a los presidentes de la región, y pidió su apoyo en contra de "gigante" del Norte. Mientras esto pasaba más tropas se desplegaban en ambos lados de la frontera. La escalada diplomática fue tan drástica como la militar, desde que Ydígoras envió rápidamente un documento dramático ala ONU diciendo que "México estaba desplegando fuerzas masivas por aire, tierra y mar con las claras intenciones de invadir Guatemala"; el también denunció una conspiración para derrocarlo organizada desde México. López Mateos negó tales acusaciones y finalmente, rompieron relaciones diplomáticas el 23 de enero de 1959.<sup>192</sup>

Este suceso en la historia funge como prueba fehaciente de que México no se encuentra exento de enfrentar un conflicto armado externo. La mayoría de los analistas asume lo contrario. Pero, ¿qué hubiera pasado si Fidel Castro, durante sus pugnas con Vicente Fox, hubiera bombardeado un par de plataformas

---

<sup>190</sup> OVERALL, MARIO. "Mustangs on the Prowl: when Guatemala and Mexico almost went to war". *The Latin American Aviation Historical Society*. [en línea]. Textinfo. éd. 1.0, EE.UU.: [ref. 2008]. Disponible en World Wide Web: <http://www.laahs.com/article20.htm>

<sup>191</sup> *Ibid.*

<sup>192</sup> *Ibid.*

petroleras en la Zonda de Campeche? ¿O si Venezuela, como resultado de las diferencias generadas entre Hugo Chávez y Felipe Calderón, comenzara a realizar ejercicios de fuego naval en aguas internacionales fronterizas a las territoriales, acosando a embarcaciones nacionales? Tal y como lo analicé con antelación, es de común creencia que por la vecindad con Estados Unidos, México carece de amenazas armadas por parte de Estados terceros. Sobre este supuesto se ha montado la razón por la cual México jamás ha considerado que sus Fuerzas Armadas sean un instrumento de su política exterior.

Yo vehementemente considero que México no está exento, aun en la actualidad, de enfrentar un conflicto armado con otro Estado. Tampoco creo que la vecindad con los Estados Unidos sea suficiente motivo para no mantener fuertes capacidades militares. Si bien es cierto que una agresión a México puede considerarse como una agresión directa a los Estados Unidos, la defensa nacional de México, en términos soberanos, no puede fundamentarse en esta presunción. Nada es mayor garantía que la certidumbre generada por el adiestramiento y capacidades de los institutos armados, mismos que deben ser articulados por una definida y eficiente política de defensa (de la cual reitero, México carece).

## **VII.- GUSTAVO DÍAZ ORDAZ (1964–1970).**

### ***Contexto Nacional.***

A principios de la década de los sesenta, México vivía el agotamiento del modelo de "desarrollo estabilizador" iniciado por Miguel Alemán en 1946, el cual con el paso del tiempo creó muchas fortunas, quedando de tal forma coyunturalmente beneficiados tan solo un pequeño sector de grandes empresarios.

Tanto en el gobierno de Ruiz Cortines, como en el de López Mateos y en el de Díaz Ordaz, se logró consolidar a una gran burguesía burocrática y financiera que, asociada al capital norteamericano, dominaba la economía nacional e ingería directamente en la política interna. Por su parte, los campesinos, obreros, empleados y estudiantes no encontraban perspectivas interesantes y lucrativas de vida, mientras que el consumismo y la enajenación en las clases medias se hacía mayor y la explotación del trabajo asalariado se había intensificado.<sup>193</sup>

Bajo Díaz Ordaz se elaboró por primera vez un "Programa de Desarrollo Económico y Social de 1966 a 1970". Anteriormente, en el régimen de Cárdenas se formuló un plan sexenal, el cual sirvió para sustentar sus planes de acción en

---

<sup>193</sup> ECHEVERRÍA V., PEDRO. "Recordar el Movimiento de 1968". *Criterios: Periodismo Inteligente*. [en línea]. Textinfo. éd. 2.0, México, D.F.: [ref. 2005]. Disponible en World Wide Web: <http://www.criterios.com/modules.php?name=Opiniones&file=article&sid=54>

contra de Calles y su corriente derechista. Posteriormente, un segundo plan sexenal fue elaborado para el período de Manuel Ávila Camacho, pero en la época se sostuvo que había tenido que abandonarse por la Segunda Guerra Mundial.

De tal forma, Díaz Ordaz introdujo el lenguaje contemporáneo de la programación en el discurso político de los presidentes mexicanos. De manera precaria en ideas para la realidad y necesidades del país, y a pesar de su acción tan limitada como gobernante, dijo que "especial empeño tenemos en la plantación del desarrollo económico y social del país y en la programación del sector público".<sup>194</sup> A mitad de su gobierno, en 1968, el proclamó sin fundamento que ya se habían alcanzado las metas de su programa de desarrollo. Posteriormente, su pensamiento político jugó un papel trascendental en los sucesos de 1968, cuando dijo "...quizá nos hemos preocupado demasiado por instruir y hemos descuidado el enseñar".<sup>195</sup>

### ***Entorno Militar.***

La influencia que ejercía mundialmente la Unión Soviética en plena Guerra Fría, junto con la preponderancia generada por la Revolución Cubana que encontró su triunfo en 1959, con el maoísmo consolidado en China, con la guerra de Vietnam, con el desarrollo de la filosofía existencialista de Sartre, y con los grandes movimientos contraculturales de la época, abrieron la pauta para que en México surgieran y prosperaran importantes brotes ideológicos orientados al comunismo. De todos ellos, el más relevante sin duda fue el que culminó en el movimiento estudiantil de 1968, y en la sangrienta noche de Tlatelolco del dos de octubre de ese año.

La manifestación estudiantil y la intervención militar ordenada para sofocarla ha sido la crisis política-militar más delicada que había vivido México con posterioridad a su Revolución. Al analizar el pensamiento estratégico mexicano que optó por una solución militar, encuentro que el razonamiento del presidente, en conjunto con el del secretario de la Defensa Nacional, el general Marcelino García Barragán y del secretario de Gobernación, Luis Echeverría Álvarez, encontraron como justificante que su administración debía mantener "la dignidad, la seguridad y la integridad de la patria";<sup>196</sup> Con ello se buscó razonar la toma de decisiones sobre el renglón del orden y seguridad nacionales, en vista de que "el gobierno no podía y no debía correr el riesgo de una falta, de un déficit, de un error o de una falla de hombría, ya que lo que estaba en juego es la vida de una

<sup>194</sup> TRUJILLO SOBERANES, ALEJANDRO. "Gustavo Díaz Ordaz". *Monografías*. [en línea]. Textinfo. éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2008]. Disponible en World Wide Web: <http://www.monografias.com/trabajos/diazordaz/diazordaz.shtml>

<sup>195</sup> *Ibid.*

<sup>196</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 230.

nación”.<sup>197</sup> Puedo afirmar a partir de esta retórica que la seguridad nacional en malas manos puede ser perjudicial para el bienestar de un Estado.

Nada pudo ser más contradictorio e incorrecto, y ninguna otra decisión política pudo vulnerar más al Ejército respecto de su posición social ante el pueblo. Jamás estuvo en juego la vida de la nación. El Estado mexicano tenía y continua teniendo una gran cantidad de recursos administrativos e institucionales con los cuales hacer frente de manera inteligente y pacífica a problemas como el de aquella naturaleza; la realidad fue que Díaz Ordaz se negó a negociar y ordenó la solución militar, abatiendo a aquellos manifestantes con el poder de fuego del Ejército—dándole un valor estratégico de “primera línea de defensa”, cuando en realidad las Fuerzas Armadas deben ser la “última línea de defensa” de todo Estado. Esta línea de argumentación se equiparó más a la de un pensamiento totalitarista que a la de un “Estado democrático”. Tanto el estandarte priísta como el Ejército fueron considerados por el Ejecutivo Federal como prescindibles.

Al Ejército no le quedó otra alternativa más que contener el movimiento, y además de resultar en una matanza de aproximadamente 200 estudiantes,<sup>198</sup> el acto en sí tuvo un doble trasfondo cuyo propósito final fue claramente identificado por Díaz Ordaz desde antes de emitir su orden, ya que por un lado se tejió una trampa al Ejército para asegurar su despolitización, y por otro lado se mando un mensaje al pueblo que garantizó la sucesión presidencial.

Es menester observar cómo siempre que un presidente de la República, un civil, ha ordenado una represión militar, éste ha asumido la responsabilidad pública ante la nación. Así lo hizo Díaz Ordaz después del dos de octubre, como también Salinas de Gortari al ordenar el cese al fuego contra los indígenas zapatistas en Chiapas en 1994. Ciertamente es también que de tal forma, al Ejército se le quitó una parte de la responsabilidad causada por la represión, mas no el estigma de represor.

Conforme a lo anterior puedo decir que existe un “compromiso” entre la autoridad civil y el Ejército, que implica una condición de corresponsabilidad: si el presidente de la República es responsable de ordenar—en su calidad de Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas Mexicanas—acciones represivas ejecutadas por la fuerza militar, del mismo modo los militares son responsables de la aplicación de la fuerza.

Al asumir Díaz Ordaz la responsabilidad administrativa, dio paso para que durante su campaña hacia la presidencia Luis Echeverría limpiara su imagen y su futuro político. Se recuerda que durante un encuentro con estudiantes de la Universidad Nicolaíta de Michoacán, éste llegó a pedir un minuto de silencio por los caídos el dos de octubre.<sup>199</sup> Lo anterior generó animadversión, sobre todo en

---

<sup>197</sup> *Ibid.* p. 230.

<sup>198</sup> Fuente confidencial.

<sup>199</sup> *La Charola. Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México, Op. cit.*, p.258.

los cuarteles militares y, como se sabe, estos reprocharon a Díaz Ordaz el haber designado a Echeverría como su sucesor.

Respecto del rol que en dicho movimiento jugó la DFS, los documentos recabados por diversos analistas muestran que se le presentó en forma desmedida a la Presidencia de la República la idea de que se trataba de una conspiración comunista. En tal episodio, la comunidad internacional se comportó con cautela y mesura (incluyendo a Cuba y la Unión Soviética), apoyando siempre al gobierno de Díaz Ordaz. El movimiento del 68 también dejó lecciones a quienes controlaban el aparato de seguridad del Estado; cuando Luis Echeverría tuvo noticias en 1971 de que el movimiento estudiantil intentaba reactivarse con una manifestación, este consideró que de nuevo lo impediría con el uso de la fuerza.

Como resultado de lo anterior, México vivió lo que han vivido aquellos países centro y sudamericanos dentro de los cuales ha imperado un pensamiento estratégico dominante y victimario. En este sentido, no puede haber mayor inculpado que el propio presidente Díaz Ordaz, cuyo pensamiento estratégico lo condujo así a escribir el más lamentable episodio en las relaciones cívico-militares modernas, y una de las mayores discrepancias en el uso de la seguridad como justificante para romper los principios de Estado, cuyo propósito elemental es salvaguardar a su pueblo.

Su falta de visión, de inteligencia emocional y de capacidades conciliatorias han sido espléndidamente descritas por Carlos Fuentes, quien escribió, "... salido de los bajos fondos del caciquismo avilacamachista en Puebla, acostumbrado a ascender cubriendo los crímenes de sangre y dinero de la plutocracia poblana, aprovechando las infinitas posibilidades de lacallismo que ofrece la política versallesca y confidencial creada por el PRI, escogido para la presidencia por discutibles méritos de servicial amistad hacia su predecesor López Mateos, casi por un capricho de éste, sin auténtica consulta con la ciudadanía general, o con los miembros del PRI en particular, merced a un simple dictado por el que el rey en turno premia al más atento de los cortesanos... Díaz Ordaz no pudo responder ni con generosidad ni comprensión ni inteligencia, al desafío de la juventud..."<sup>200</sup>

Como paréntesis, el discurso presidencial desde Gustavo Díaz Ordaz hasta la fecha de hoy cambio en su forma semántica al dejar de referirse al Ejército como tal, sustituyendo éste término por el de "Fuerzas Armadas Mexicanas". También, como podrá verse a continuación, a partir de esta época los conceptos generales de seguridad nacional comenzaron a ser adecuados al estilo personal de cada presidente en turno.

### ***Situación Internacional.***

---

<sup>200</sup> Fragmento citado en YAÑEZ DELGADO, ALFONSO. "Díaz Ordaz". *Síntesis Digital*. [en línea]. Textinfo. éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2007]. Disponible en World Wide Web: <http://www.sintesisdigital.com.mx/yanez.php?id=346>



Poco hay de relevancia respecto de la situación internacional relativa a México durante el mandato de Díaz Ordaz, excepto que bajo su auspicio se firmó en 1967 en la Ciudad de México el denominado Tratado de Tlatelolco, del que surgió el Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares de América Latina (“OPANAL”).

### **VIII.- LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ (1970–1976).**

#### ***Contexto Nacional.***

Cuando Luis Echeverría Álvarez asumió la Presidencia de la República el 19 de diciembre de 1970, el principal problema mexicano era el político. La institución presidencial se encontraba muy deteriorada: del pináculo de prestigio a que la había llevado López Mateos—no obstante la represión contra obreros y campesinos con veleidades de independencia y del encarcelamiento de Siqueiros—había caído a una sima de odio y temor provocada por la citada incapacidad política de Díaz Ordaz y su proclividad a resolver problemas políticos con medios militares.

Con este, el desarrollo estabilizador pretendió alcanzar su triunfo más espectacular, la culminación de su ya-larga carrera con la celebración en México de los juegos olímpicos en octubre de 1968. Destinadas a demostrar que el país había llegado por fin a la mayoría de edad, las olimpiadas mexicanas se vieron ensombrecidas por la explosión casi simultánea del desequilibrio entre el desarrollo socioeconómico y el político.<sup>201</sup> Como siempre, la organización política rebasaba al sistema y ponía a prueba su capacidad de respuesta a renovadas exigencias de democratización. Desde julio se inició la crisis del sistema político mexicano al hacerse evidente el abismo creado entre el gobierno la clase media representada en esta ocasión por los estudiantes universitarios.

Con Luis Echeverría continuó el declive socioeconómico y el crecimiento de la ideología comunista; a la par de estos, se produjo el surgimiento de nuevos movimientos sociales de diversas relevancias. En respuesta, el pensamiento estratégico de Echeverría fue una continuación de las líneas del razonamiento político-militar de Díaz Ordaz. Para el presidente en turno, las Fuerzas Armadas eran consideradas como parte esencial del sistema democrático mexicano, debido a su convicción sobre que “los grandes avances de la historia de México se deben

---

<sup>201</sup> MATESANZ, JOSÉ ANTONIO. “De Cárdenas a López Portillo: México ante la República Española”. *Estudios de Historia Contemporánea de México*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 8, 1980, pp. 179-81.

a victorias del pueblo en los campos de batalla”.<sup>202</sup> También argumentó que al igual que el gobierno, los institutos armados eran una expresión del pueblo, que en sentido muy estricto lo son, mas ser en un reflejo del pueblo como tal nunca lo han sido, ni debe ser un objetivo en sí.

### ***Entorno Militar.***

Para Echeverría, en términos de la noción que se tenía sobre seguridad nacional, en temas militares, su sexenio se vio saturado de instancias a las cuales se les llamó “guerra sucia”. Una memoria de estas políticas armadas se extiende desde la propia masacre en Tlatelolco, hasta las intervenciones militares en los estados de Guerrero, Oaxaca, Morelos, Hidalgo, Estado de México, Sinaloa, Nuevo León y el Distrito Federal durante los años echeverristas. También se presentaron represiones de campesinos en Chiapas, Sonora, Sinaloa, Hidalgo y Veracruz, apoyadas por el Ejército, por las denominadas “guardias blancas”, y por otros grupos paramilitares como “Los Halcones”, los cuales fueron creados al interior del Departamento del Distrito Federal cuando Echeverría era secretario de Gobernación. Los hechos de represión militar también abarcan la disolución violenta del movimiento médico en 1965 en la Ciudad de México, la ocupación militar de las universidades de Sonora y Michoacán y la masacre de San Cosme en 1971.

Contradictoriamente a su práctica estratégica, el 15 de abril de 1971 Echeverría expidió un Decreto que reformó a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, por medio del cual se retiró de las misiones oficiales del Ejército la de "mantener el imperio de la Constitución", quedando solamente en esos rubros: “defender la integridad, independencia y soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil y cooperar con sus autoridades en caso de necesidades públicas, y prestarles ayuda en obras sociales y en todas las que tiendan al progreso del país, conforme a las órdenes que se dicten al respecto”.<sup>203</sup> Es vergonzoso como tienden a diferir en México las palabras y los hechos.

Los posicionamientos militares de la época encontraron su fundamento al considerar que “...si el Ejército tenía la noble misión de defender con las armas a la Patria; de defender la Soberanía Nacional; de garantizar la paz interior; si en las espaldas del Ejército descansa la paz social, si en la fuerza efectiva que representa éste, se halla garantizada la Constitución, base de todo el funcionamiento del Estado, y si finalmente el Ejército es el responsable del mantenimiento del orden constitucional, ese mismo Ejército no debe permitir que las normas legales constitucionales se alteren; no puede permitir que el orden constitucional se rompa; y en el caso de que esto aconteciera, ahí inmediatamente

---

<sup>202</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 42.

<sup>203</sup> *Ibid.* p. 42.

entraría la facultad tácita que la Ley Orgánica del Ejército le asigna, la cual es mantener el imperio de la Constitución”.<sup>204</sup>

Desde entonces el “Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos” (término por el que oficialmente se conoce al secretario de la Defensa Nacional), ha adoptado una absoluta e indiscutible subordinación al Ejecutivo Federal. La máxima expresión de esta posición la hizo pública el secretario de la Defensa Nacional durante el gobierno de Vicente Fox, el general Gerardo Clemente Vega García, al señalar que el Ejército había visto como cada gobierno había enfrentado sus encrucijadas y, el Ejército, por razón de Estado, las había hecho propias.<sup>205</sup>

Con antelación dije “contradictoriamente”, por que estimo que el uso consuetudinario de la fuerza militar durante el sexenio echeverrista, en la forma de bomberazos sociales, apagando fuegos de revueltas y levantamientos, en esencia va en contra de la propia integridad, independencia y soberanía de la nación. Quien piense que esos principios nacionales se mantienen mediante la imposición armada, no esta haciendo un adecuado razonamiento político-estratégico de los fondos conceptuales. Veamos el caso de la soberanía: como ya expliqué con antelación, la seguridad de las naciones es un derivado del principio de soberanía de las mismas, por lo que la soberanía debe concebirse como el derecho de una institución política de ejercer su poder.

Sobre la soberanía, existen las variantes de *soberanía nacional* y *soberanía popular*. El término soberanía popular se acuñó frente a la tesis de la soberanía nacional. La Constitución francesa de 1793 fue el segundo texto legal que estableció que la soberanía reside en el pueblo. Jean Jacques Rousseau, en su obra *El Contrato Social*, atribuyó a cada miembro del Estado una parte igual de la que denomina la "autoridad soberana", proponiendo así su tesis sobre la soberanía basada en la voluntad general. Para Rousseau, el soberano es el pueblo, y este emerge del pacto social, y como cuerpo decreta la voluntad general manifestada en la ley.

Independientemente de que un Estado mantenga una noción de soberanía nacional o popular, las diversas tesis modernas establecen que la residencia legal y efectiva del poder de mando de un conjunto social se encuentra y se ejerce en, y por, la universalidad de los ciudadanos, particularmente en los Estados democráticos.<sup>206</sup> Entonces, si la soberanía emana del pueblo, y el pueblo es un pilar del Estado, ¿por qué va a ser considerada como una acción soberana el reprimir militarmente movimientos sociales procedentes del propio pueblo? ¿De qué forma puede razonarse que en las espaldas del Ejército descansa la paz

---

<sup>204</sup> IBARROLA, JAVIER. “El Imperio de la Constitución”. *Revista La Palabra*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2005]. Disponible en World Wide Web: <http://esp.mexico.com/lapalabra/una/19448/el-imperio-de-la-constitucion>

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> *Ibid.*

social, si la fuerza efectiva que verdaderamente representa éste se utiliza para abatir al pueblo?

Es evidente que las críticas hechas por Echeverría al sistema no carecían de razón ni de oportunidad: efectivamente el divorcio entre el gobierno, la clase media y los grupos pensantes había puesto en entredicho la legitimidad del Estado mexicano y su capacidad de funcionar sin recurrir a la fuerza; sin duda, el desarrollo estabilizador puso un énfasis excesivo en la industrialización a cualquier costo, y se había olvidado de hacer efectiva la meta de la justicia social para todos; no podía negarse que había un grave desequilibrio entre la ciudad y el campo, entre industria y agricultura, y que esta última se había descapitalizado en favor de la primera. Sin embargo, el uso de la fuerza militar del Estado debe articularse para la defensa del mismo respecto de sus antagonismos (internos o externos), de tal forma garantizando su “seguridad interna”. No obstante, en el caso de Díaz Ordaz y Echeverría, la discrepancia jurídico-político-administrativa recayó en utilizar a la seguridad nacional como justificante y a la fuerza armada como herramienta para la materialización de sus intereses políticos particulares bajo el principio de la propia soberanía; ese raciocinio sí carece de razón y oportunidad.

Al interior de las Fuerzas Armadas Mexicanas, Echeverría autorizó el mayor número de ascensos en el Ejército desde que entró en vigor la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea, expedida por Decreto de Ruiz Cortines en 1955.<sup>207</sup> Por último, es interesante notar que de 1952 a 1954, aun siendo de extracción civil, Echeverría fungió como Director General de Cuenta y Administración de la SEMAR.

### ***Situación Internacional.***

En el ámbito internacional, Díaz Ordaz encontró amplios espacios para ejercitar su vocación innovadora en un sentido positivo, a pesar de sus excesos, de sus contradicciones, de sus errores y rectificaciones, y del rechazo interno a su estilo de hacer política exterior.

Echeverría renovó las premisas fundamentales en las que se basó la política internacional de todos los gobiernos de la Revolución Mexicana. Por una parte, cambió la premisa de que México es un país débil en el concierto mundial de las naciones. Es indudable que el presidente exageró al comportarse como si México fuese una gran potencia, y que a sus desmanes agregó la incongruencia de alinear al país entre las naciones más débiles del planeta (el “Tercer Mundo”); pero es indudable también que Echeverría interpretó con mayor audacia el posible peso mundial de un México ya no tan débil y consciente de ello, y que su

---

<sup>207</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 43.

insistencia en colocar a México entre los países del Tercer Mundo transparentaba un intento estratégico de ejercer un liderazgo.

Por otra parte, negó la premisa de que la vecindad con los Estados Unidos y su dependencia económica respecto a la gran potencia del Norte obligase al país a polarizarse unilateralmente de acuerdo con los intereses norteamericanos. Echeverría trató de aprovechar la nueva situación internacional en la que se hacía evidente el fin de la Guerra Fría, el fin de la bipolarización del mundo en dos campos irreductibles: el capitalista y el comunista, y el surgimiento de nuevos centros de poder susceptibles de enfrentarse a Moscú y a Washington. En este proceso, la armadura jurídica en la que se había encerrado el Estado mexicano durante tanto tiempo para defender su supervivencia perdió su función tradicional, y quedó abierto el camino para una política internacional con mayor capacidad de maniobra, más flexible y realista, pero también más vulnerable a las pérdidas de soberanía que se encararían con la celebración de tratados internacionales, sobre los cuales he dicho que México, sin evitarlo, ha cedido respecto de intereses del exterior, reduciendo así no solo su soberanía, sino directa y proporcionalmente su seguridad nacional.

#### **IX.- JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO (1976–1982).**

##### ***Contexto Nacional.***

José López Portillo tomó posesión de su cargo en medio de una crisis político-económica como México jamás había experimentado. Su primera medida consistió en pedir al país una tregua y en hacer un llamado a la confianza perdida. Siguiendo la larga tradición establecida por Cárdenas y Ávila Camacho, López Portillo se ocupó inmediatamente en establecer distancias y diferencias con el gobierno de su predecesor.<sup>208</sup> La tradición política mexicana, que concede un poder casi omnipotente al presidente de turno, sentencia al saliente a un ostracismo virtual y le exige apartarse completamente de la política activa. Cabe destacar que la misma práctica sucede al interior de las Fuerzas Armadas, cuando cada sexenio los secretarios de la Defensa Nacional y de la Marina-Armada son relegados y condenados al olvido por los nuevos, materializando el viejo decir del general estadounidense Douglas McCarthur: los viejos soldados no mueren, solo se desvanecen.

Administrativamente, ya se había consolidado la costumbre de elaborar al principio de cada sexenio un plan nacional de desarrollo, el cual es el instrumento oficial en el que se señalan las políticas, estrategias y líneas de acción que pretende o intenta realizar cada gestión presidencial. No obstante, al contrastarlos con la verdadera práctica e implementación de las políticas públicas y del

---

<sup>208</sup> *Ibid.*

pensamiento estratégico reinante, se observa que el elemento más abundante en sus textos es la retórica.

Así, con el uso de gran retórica, en el denominado Plan Global de Desarrollo 1980–1982, López Portillo introdujo por primera vez una noción oficial de seguridad nacional (y con ello comenzó el desvanecimiento de la división teórica y práctica entre seguridad y defensa nacionales). En tal documento se determinó que la seguridad nacional era una función esencial de las Fuerzas Armadas Mexicanas, las cuales “... reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México”.<sup>209</sup> Como puede apreciarse, aquí la seguridad nacional aparece oficialmente como algo estrictamente relativo a militares.

Las tareas de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad nacional fueron circunscritas estratégicamente a la noción de que el petróleo era uno de los recursos estratégicos más valiosos de la nación que, a juicio del gobierno, permitiría asumir una política exterior más independiente y reactivar la economía del país. Al respecto, Olga Pellicer escribió que, “al igual que en Estados Unidos, uno de los impulsos iniciales para la interpretación oficial de la seguridad nacional de México fue el petróleo. En el sexenio de López Portillo se estuvo bajo el supuesto de defender las instalaciones petroleras de la codicia o agresividad de los vecinos y prevenirse contra los efectos de las guerras centroamericanas”.<sup>210</sup>

El pensamiento estratégico anterior es certero. El petróleo no es uno de los recursos estratégicos más valiosos, sino el recurso natural más estratégico de México. Constituye un motor principal de la economía y la mayor fuente del erario público después de la recaudación de impuestos. Más aun, o peor aun, es finito. Gran parte de la soberanía nacional se sustenta en dicho recurso natural. En contraste, el pensamiento estratégico de la actualidad, en el cual se forjan los verdaderos intereses gubernamentales (no los retóricos o los constitucionales), ha considerado que el petróleo debe abrirse a la inversión extranjera, contradiciendo los sólidos argumentos del pensamiento lopezportillense.

Las justificaciones que intenta usar el grupo en el poder atañen a la “seguridad energética” de México, creando este nuevo concepto y vinculándolo al de seguridad nacional. Pero en el fondo la reforma del sector energético está desvinculada de un proyecto de desarrollo nacional y, en cambio, responde a las necesidades estratégicas de Estados Unidos, país que consume 25 por ciento del petróleo del mundo, del cual dos terceras partes son importadas. Al respecto, Víctor Flores Olea citó un documento del Consejo de Relaciones Externas (centro

<sup>209</sup> Plan Global de Desarrollo 1980–1982. México, Talleres Gráficos de la Nación. 1980, p. 132.

<sup>210</sup> *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional, Op. cit.*, pp. 33-4.

de análisis e investigación estadounidense), donde se reconoce que una de las mayores debilidades de ese país es su dependencia de la importación de petróleo.

La tendencia mundial, agrega el análisis, es un crecimiento espectacular de la demanda de petróleo en las próximas décadas y un aumento en el precio internacional, además de múltiples riesgos de hallarlo en zonas cada vez más remotas; de ahí que Estados Unidos se está preparando para abrir nuevas áreas de exploración y producción de gas y petróleo en el Golfo de México y Alaska, por ejemplo. En esa dirección, agregó Flores Olea, “la seguridad nacional de México y nuestras posibilidades de desarrollo independiente, democrático y popular, se sitúan en las antípodas de la visión que tiene el imperio acerca de su propia seguridad que, como siempre, niega las posibilidades de desarrollo de otros países”.<sup>211</sup>

No pienso entrar en un análisis académico sobre los pros y contras de la reforma petrolera propuesta por Felipe Calderón. *Lo que sí demuestro con esto es que el pensamiento estratégico del grupo en el poder utiliza, en estricto sentido, a la seguridad nacional como un mecanismo para la justificación y consecución de sus intereses.* De forma realista, en México el concepto y la instrumentación de la seguridad nacional es maleable; de cierta forma se equipara al concepto de la democracia: cada mandatario tiene su propia interpretación, la cual usa para salvaguardar, justificar y perseguir sus propios fines.

### **Entorno Militar.**

En cuestiones militares, José López Portillo tuvo como secretario de la Defensa Nacional al general Félix Galván López, y fue durante su sexenio cuando realmente comenzó la etapa de modernización del Ejército y su participación en tareas afectas a las connotaciones prevalecientes de seguridad nacional; al mismo tiempo, se restableció y reapuntó la incursión de los militares al terreno de la política y de las grandes decisiones.

De igual forma como en sexenios anteriores, las Fuerzas Armadas Mexicanas demostraron la falsedad de los rumores de golpe de Estado que abundaron a finales de la administración lopezportillista. Cabe mencionar que a poco más de 15 años antes de que en México se presenciara el formal surgimiento del denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (“EZLN”), López Portillo ya contaba con inteligencia militar al respecto. Fue Javier García Paniagua quien, al ser designado secretario de la Reforma Agraria, le advirtió del hambre que estaba generando violencia e inestabilidad social en Chiapas.<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> FLORES OLEA, VÍCTOR. “Responde a Intereses de EU la iniciativa de reforma petrolera”. *La Jornada*. México, D.F. 8 de mayo de 2008.

<sup>212</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 140.

### ***Situación Internacional.***

La administración presidencial estadounidense de Ronald Reagan introdujo por primera vez a la agenda seguridad nacional de aquel país el tema del narcotráfico, estrategia que permitió a Reagan postular como culpables del crecimiento de los índices delictivos a los grandes capos mexicanos de las drogas, así como centrar la atención de los medios de comunicación en la dimensión de la amenaza que representaban los delitos relacionados con el tráfico de drogas, generando así el consenso bipartidista necesario al interior del Congreso norteamericano para propiciar la aprobación de leyes que otorgaran rango federal a los delitos cometidos por narcotraficantes.

De tal manera, Reagan emitió una directiva de seguridad nacional mediante la cual su gobierno comenzó a presionar para la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la lucha antidrogas. México fue el principal laboratorio de ese esquema, incluso mucho antes de esa directiva, con la puesta en marcha de la “Operación Cóndor”, en la que 10 mil militares fueron desplazados a Sinaloa, Chihuahua y Durango para erradicar los cultivos de marihuana y amapola.<sup>213</sup>

### **X.- MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (1982–1988).**

#### ***Contexto Nacional.***

En el Plan Global de Desarrollo 1983–1988 expedido por el presidente Miguel De la Madrid, se concibió retóricamente a la seguridad nacional como la “herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional... México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras... En consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías...”<sup>214</sup>

La definición de seguridad nacional adoptada por De la Madrid la ubicó bajo un contexto de nacionalismo económico, enfatizando la necesidad de articular la política externa con fundamento en principios y no en intereses nacionales; en la noción prevaleciente de defensa nacional; y, en la necesidad de la vigencia

---

<sup>213</sup> CARRASCO ARAIZAGA, JORGE. “Fiebre Militarista”. *Revista Proceso*. México, D.F.: No. 1631, 3 de febrero de 2008, pp. 17-21.

<sup>214</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988. México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaria de Programación y Presupuesto, 1983, pp. 58-61.



constitucional. Esto marcó una importante pauta, ya que con tal delimitación se separó a la seguridad nacional de las tareas de índole puramente castrense, y comenzó a consolidarse una visión incluyente, tanto cívico-militar, como multi-institucional, de responsabilidades administrativas para su mantenimiento. Tal y como lo he manifestado con antelación, tal visión incluyente hoy en día ha sido extrapolada e, irónicamente, la seguridad nacional ha absorbido ahora a las labores castrenses, casi en su totalidad.

En 1985 la SEGOB asumió la función de "coordinar las acciones en materia de seguridad nacional",<sup>215</sup> disposición reglamentaria que fue refrendada bajo la administración de Carlos Salinas de Gortari.

### **Entorno Militar.**

Miguel De la Madrid consideró a las Fuerzas Armadas como instituciones fundamentales con probada lealtad y patriotismo, y como la mayoría de los presidentes, se comprometió a proporcionarles los medios para que cumplieran de mejor manera con las misiones asignadas por la Constitución, pero también siguió la costumbre de que sus promesas fueran vacías.

De la Madrid fue el primero en enfocar las misiones generales del Ejército y Fuerza Aérea, estableciendo que eran "instituciones armadas permanentes que tienen las misiones generales siguientes:

- I. Defender la integridad, la independencia, y la soberanía de la nación;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes, y la reconstrucción de las zonas afectadas."<sup>216</sup>

Su quinta misión se puso a prueba cuando un suceso inesperado sacudió a México y demandó las mejores capacidades de respuesta de las Fuerzas Armadas, pero esta vez en materia de atención a la población civil. No obstante, no fue el caso. Con motivo del terremoto del 19 de septiembre de 1985 se activó el

---

<sup>215</sup> *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional, Op. cit., pp. 24-6.*

<sup>216</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Op. cit., p. 62.*

denominado Plan DN-III-E (apoyo en caso de desastre), mismo que no se instrumentó con precisión.

En las primeras horas con posterioridad al sismo, los soldados salieron a las calles, pero luego no se les volvió a ver y en algunas áreas ni siquiera aparecieron. La presidencia de la República consideró que si se dejaba al Ejército hacerse cargo de la situación, tal y como lo indicaba el Plan DN-III-E, se correría el riesgo de que ya no regresara a sus cuarteles.<sup>217</sup> Una vez más la institución armada provocó el temor de los políticos en detrimento de los damnificados por los sismos; dicho miedo estribaba sobre el síndrome del golpe de Estado. La incredulidad de los ciudadanos por no ver a sus soldados en labores de auxilio fue en detrimento social directo para los militares.

A raíz del terremoto, se creó el primer organismo oficial encomendado exclusivamente a tareas de seguridad nacional: en específico, se le asignó vigilar e informar sobre los hechos relacionados con la seguridad en general y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público. Así nació la Dirección de Investigaciones y Seguridad Nacional, a cargo de Pedro Vázquez Colmenares, la cual posteriormente se transformó en el actual Centro de Investigación y Seguridad Nacional (“CISEN”), la cual hoy deja mucho que desear en materia de producción de inteligencia eficiente, la cual es vital para la toma de decisiones de cualquier Estado y sobre cualquier respecto.

### ***Situación Internacional.***

De la Madrid creó al CISEN en mayor parte por presión de los pronunciamientos de Ronald Reagan, relativos a cómo el narcotráfico estaba vulnerando los intereses mexicanos, por lo que debía considerársele como amenaza a la seguridad nacional de México.

El modelo norteamericano logró exportar ese paradigma de seguridad a la agenda interna de los países latinoamericanos, lo que trajo consigo una serie de resultados relevantes que aun se viven en las instituciones civiles y militares, particularmente en la política armada en contra de las drogas, con graves consecuencias en los sistemas políticos y económicos de los países, sobre todo en términos de corrupción y violencia endémica.

## **XI.- CARLOS SALINAS DE GORTARI (1988–1994).**

### ***Contexto Nacional.***

---

<sup>217</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 79.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994 de la administración de Carlos Salinas De Gortari, la seguridad nacional se definió como la “condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que este representa”.<sup>218</sup>

El pensamiento estratégico salinista consideró a la seguridad nacional como un bien invaluable de la sociedad, al cual entendía como la “condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno”. Manifestó que “su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia”.<sup>219</sup> Este concepto se acerca en gran parte a la actual definición jurídica y doctrinaria de seguridad nacional.

Como se desprende del citado Plan, la función estratégica que se le asignó a las Fuerzas Armadas fue un reflejo de la de De la Madrid. Adicionalmente, se formuló una agenda específica de la seguridad nacional con especial énfasis en el narcotráfico internacional. En efecto, para finales de la década de los ochenta, la concepción del ámbito exterior cambió radicalmente en la administración salinista, ya que los Estados Unidos dejó de ser considerado como la principal amenaza a la seguridad nacional de México para convertirse en aliado e impulsor del desarrollo nacional, especialmente después de la firma del TLCAN.

La necesidad de una política progresista como forma de balancear el ala nacionalista del PRI dejó de existir tras la formación del Frente Democrático Nacional (“FDN”) en 1988 y del Partido de la Revolución Democrática (“PRD”) en 1989. La tecnocracia liberal, ahora dueña del aparato y la franquicia del PRI, quedó con las manos libres para instrumentar un radical proceso de apertura económica y acercamiento con los Estados Unidos. La ideología de la clase gobernante mexicana mostró un rostro mucho más liberal que en décadas pasadas, en parte por los procesos de socialización de la nueva élite política, y en parte por su asimilación acrítica de las ideas económicas ortodoxas. No fue solo el Fondo Monetario Internacional quien forzó los cambios en la política económica de México, sino que la transformación también se materializó gracias a la cosmovisión de la élite tecno-burocrática mexicana, que construyó una sinonimia entre modernización y norte-americanización.<sup>220</sup>

<sup>218</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994. El Mercado de Valores. México, 1989, p. 24.

<sup>219</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>220</sup> KAHLER, MILES. “Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment”. En NELSON, JOAN (Ed.). *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*. 1ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Princeton University Press, 1990, pp. 216-217.

A esto debo agregar los nuevos peligros para la seguridad interamericana que desde la óptica estadounidense eran en ese entonces: el narcotráfico, el militarismo, las migraciones masivas, y ante el fin de la Guerra Fría, el total aniquilamiento del comunismo.<sup>221</sup> En esta lista falta el terrorismo, cosa que cambió repentinamente el 11 de septiembre de 2001, y que dio lugar a que México dejara de ser prioridad en las relaciones internacionales de aquel país.

Salinas creó por Acuerdo Presidencial el Gabinete de Seguridad Nacional. Este organismo tuvo su origen en 1989 y desapareció en enero de 2001, ante la creación en el gobierno de Vicente Fox de la Oficina de Seguridad Nacional, enmarcada en el gabinete bajo la Coordinación de Orden y Respeto. El Gabinete de Seguridad Nacional salinista dependió de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República a cargo de José María Montoya, y sólo se conformó por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina-Armada y la Procuraduría General de la República.<sup>222</sup>

### **Entorno Militar.**

Carlos Salinas consideró a las Fuerzas Armadas como un pináculo de patriotismo, lealtad institucional, espíritu de solidaridad, sacrificio y con vocación pacifista y democrática.<sup>223</sup> Como era costumbre, se comprometió a buscar fortalecerlas y modernizarlas, incrementando su eficiencia operativa y administrativa, así como a impulsar el nivel profesional, moral y económico de sus miembros y de sus familias, lo cual resultó mayormente retórica al igual que los compromisos fincados por sus antecesores.

Salinas dio un uso indiscriminado a las Fuerzas Armadas, y a razón de tal, abrió de nuevo una brecha entre civiles y militares, siendo claro que los intereses de ambos dejaron de ser comunes. En efecto, desde los primeros días de su gobierno hizo uso del Ejército para controlar (mas no abatir) a ciertos grupos y sectores sociales. Sobresalen la detención del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia, la ocupación de la mina de Cananea y la incrementada participación en la lucha contra el narcotráfico, por considerarla asunto de seguridad nacional,<sup>224</sup> comenzando así con la noción de ir llenando vacos institucionales causados por las ineficiencias y, ultimadamente, los fracasos de las instituciones policíacas frente al antagonismo del narcotráfico, con soluciones militares.

---

<sup>221</sup> GALLARDO ENRÍQUEZ, MARCO VINICIO. *Las Relaciones Cívico-Militares en la Transición a la Democracia en México*. 1a éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 140.

<sup>222</sup> *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional, Op. cit.*, p. 37.

<sup>223</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 212.

<sup>224</sup> *Ibid.* p. 231.

Al interior de las Fuerzas Armadas Mexicanas, la Fuerza Aérea hacía ver la diferencia entre el Ejército y ésta, claramente perceptible en todos los ámbitos, desde instalaciones hasta equipo, incluyendo el personal. El Ejército comúnmente ha dado la impresión de considerar a la Fuerza Aérea algo tipo un enemigo, en lugar que un compañero de armas. Esta situación se pronuncia siempre que hay ajustes presupuestales, en los que proyectos de la Fuerza Aérea son los primeros en ser sacrificados, o algunos de sus recursos utilizados en otros proyectos muy distintos para los que inicialmente fueron solicitados, sin que existiera ninguna entidad u organismo que supervisara este rubro o controlara su exacta aplicación. Pero fue otro hecho el que puso de nuevo a prueba a las Fuerzas Armadas Mexicanas y al mando político: el levantamiento armado en Chiapas.

No obstante que a principios de 1994 entró en vigor el TLCAN y fue asesinado Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la Presidencia de la República, la gota que derramó el vaso de la nueva crisis política nacional fue el surgimiento del EZLN. A razón de tal, se puso de manifiesto la división que ya existía en el Ejército al exponerse públicamente la falta de coordinación y cooperación dentro del instituto armado. Armonizar estos dos aspectos debe constituir el pináculo de la doctrina militar y del arte de la guerra de las fuerzas armadas de cualquier país.

La eterna rivalidad entre el Ejército y la Marina, y el desdén con que se trata a la Fuerza Aérea, impidieron la eficiente implementación de tareas comunes. Por este motivo se advirtió que de no haber cambios estructurales en las Fuerzas Armadas Mexicanas, el Estado se encontraría sin instrumentos de defensa adecuados para hacer frente al reto que implicaba el EZLN. Esta situación de perpetuas diferencias, desacuerdos y competencias desleales entre los tres institutos armados de México continúa hoy en día, sumando cada vez más al grado de ineficiencia general de las Fuerzas Armadas.

Sobre el particular del EZLN, hago referencia al Curso de Estrategia que se imparte en la Escuela Superior de Guerra, en el cual se enseña que la fuerza no debe usarse como agente de la política interior. Sin embargo, a poco más de un mes del levantamiento, el general Antonio Riviello Bazán, secretario de la Defensa Nacional, señaló que “esta es la razón de la causa y la causa de la razón militar. La lealtad como origen, forma y compromiso; por lealtad el soldado existe, se esmera, vive y realiza, esta dispuesto a morir”.<sup>225</sup> Aquí se observa la discrepancia que también existe entre la doctrina y las políticas militares, tanto dentro como fuera de los institutos armados.

Desde la Revolución México no había experimentado un alzamiento como el que se presenció en 1994. El EZLN demostró suficiente capacidad militar los diez primeros días del año (la denominada “fase militar de la ofensiva guerrillera”). Contó con gran cantidad de armamento, uniformes; pero lo más significativo fue que estaba jerarquizado bajo una estructura militar. Es menester destacar que,

---

<sup>225</sup> *Ibid.* p. 82.

generalmente para que surja una guerrilla en un país, deben conjugarse tres precondiciones:

- a. Una situación social propicia, lo que se conoce en la literatura revolucionaria como “condiciones insurreccionales”.
- b. Una dirección política y militar que decida alzarse en armas y tener receptividad en sectores de población que no tienen nada que perder al tomar las armas.
- c. Una situación política nacional, donde las vías de participación y acceso al poder excluyen a muchos.<sup>226</sup>

Éstas tres condiciones, si bien era claro, no existían homogéneamente en todo México, mas sin embargo sí prevalecían en regiones como Los Altos de Chiapas y la Selva Lacandona. De tal forma, se deducen tres factores principales que permiten explicar por medio de la teoría política la insurrección zapatista. El primero es la forma de operación del sistema político mexicano en las áreas rurales e indígenas de México. Puedo afirmar que en el campo se muestra la cara más negativa del sistema político y que Chiapas, al ser entonces la entidad más atrasada del país, fue donde aparecieron las fisuras y grietas más pronunciadas.

En segundo lugar, existían condiciones sociales y económicas muy diferentes a otras regiones de México, y muy similares a las de Centroamérica. Un pequeño repaso de las estadísticas disponibles proporciona evidencia al respecto: en el renglón de pobreza en México—conocida como “marginalidad extrema”—de 90 millones de habitantes en el país en 1994, 25 millones vivían bajo tales condiciones (sin alcanzar siquiera dos salarios mínimos de ingresos mensuales, lo que a la sazón equivalía a 120 dólares al mes).<sup>227</sup> En Chiapas un 84.68% del total de la población vivía en estas condiciones de precariedad; le seguían Guerrero con 78.67%, Campeche con 77.78% y Oaxaca con 75.61%. Asimismo, en Chiapas el 30,12% de la población era analfabeta, un 62% no había concluido siquiera la educación primaria, y un 74% se encontraba viviendo en condiciones de hacinamiento habitacional e insalubridad extrema, en viviendas sin ningún tipo de servicio.<sup>228</sup>

En tercer lugar, la modernidad no existía en Chiapas, y las perspectivas de que con la entrada en vigor del TLCAN se beneficiara a los indígenas eran inciertas. El proceso de modernización de México, al igual que en el resto de América Latina, ha generado una gran polarización en la estructura social. Muchos analistas han afirmado que se presenta un nuevo “dualismo” que parte en dos a México, ya que existen o conviven dos realidades que muestran la gran

<sup>226</sup> BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. “El Desafío de las Guerrillas”. *Nueva Sociedad*, Núm. 130. México, D.F.: Marzo-Abril 1994, pp. 24-5.

<sup>227</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>228</sup> *Ibid.*

desigualdad que hay en el país regionalmente. Por ejemplo, en el Norte del país y en el Distrito Federal se observa una modernización acelerada, mientras que el Sur (predominantemente los estados de Guerrero, Oaxaca, Campeche, Chiapas) se encuentran al margen de este desarrollo.

Las anteriores condiciones teóricas para la generación de guerrillas y grupos subversivos continúan prevaleciendo en el México contemporáneo. Es importante mencionar que al día de hoy, existen más de 120 grupos subversivos *armados* operando en territorio nacional.<sup>229</sup> México como país se encuentra en llamas, pero el pensamiento estratégico prevaleciente ignora los fuegos sociales para enfocarse sobre los antagonismos de menor susceptibilidad a conllevar un levantamiento armado nacional, como es el caso del narcotráfico. Grave peligro correríamos todos si los antagonismos se fusionaran. Es decir, si los grupos subversivos se aliaran con los cárteles de las drogas para robustecer sus operaciones criminales y sus bolsas financieras, tal y como ha sucedido en otros países del cono americano.

Tan solo unos cuantos días después del levantamiento del EZLN y el enfrentamiento armado con el Ejército, Salinas decretó un alto al fuego unilateral, lo cual causó mucho revuelo al interior de las Fuerzas Armadas Mexicanas, causando un espíritu de desconcierto generalizado respecto de las acciones militares que debían tomarse en aras de la seguridad nacional.

Bajo este entorno de crisis política y violencia, a fines de abril de 1994, Salinas creó por Decreto la Coordinación de Seguridad Pública, asignándole entre otras atribuciones la de ser un organismo interno de seguimiento y evaluación de las acciones del Gabinete de Seguridad Nacional. En este particular, puede advertirse el error doctrinario, administrativo y político que implica el hecho de que las instancias encargadas de la seguridad pública sean a su vez responsables de realizar tareas de evaluación de organismos involucrados en el diseño e instrumentación de políticas públicas para la seguridad nacional.

Pero el Gabinete de Seguridad Nacional no se consolidó en los programas ni en la estructura orgánica gubernamental; se dice que el propio gobierno no lo tomó en serio, amén de no figurar en el Plan Nacional de Desarrollo, debido a que la coordinación de acciones de seguridad nacional siguió dependiendo de la SEGOB.<sup>230</sup>

### ***Situación Internacional.***

Abro este apartado subrayando la actitud siempre defensiva que han mantenido las instituciones militares mexicanas a lo largo de su historia

---

<sup>229</sup> Fuente confidencial.

<sup>230</sup> “El Desafío de las Guerrillas”. *Nueva Sociedad*, Núm. 130, *Op. cit.*, pp. 24-5.

independiente, la cual ha servido para no depender o ser influenciadas por las políticas militares estadounidenses que ingieren en los asuntos internos de otros Estados. No obstante, en muchas ocasiones, la tecnocracia y sus practicantes han olvidado tales principios doctrinarios militares y los han sustituido, por ejemplo, con políticas exteriores. Es decir, firmar un “acuerdo comercial” con una potencia militar como lo es Estados Unidos, no sólo perjudicó aspectos preeminentes de la soberanía nacional (así como directa y proporcionalmente a la seguridad nacional), sino que igualmente afectó al nacionalismo militar mexicano, comprometiendo a su aparato castrense a tratar de mantener una actitud aun más defensiva respecto de sus prerrogativas doctrinarias frente al entreguismo administrativo.

Por ende no resultó extraño que, a lo largo de los años noventa, la política exterior se subordinó en gran medida a un proyecto de política comercial, particularmente tras el anuncio de que México buscaría la suscripción del TLCAN. Como muestra de tal, una vez iniciado el proceso de negociación del Tratado, la voz dominante en política exterior la tuvo la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, mientras que la participación de la SRE fue más bien marginal.<sup>231</sup>

En 1988, el Departamento de Defensa estadounidense realizó un balance confidencial del nexo militar México-Estados Unidos, y se planteó el objetivo de incrementarlo o fortalecerlo a través de cinco canales de comunicación entre ambas fuerzas armadas. Primero, a través de los contactos de los agregados militares destacados en la Embajada de los Estados Unidos en México; segundo, con las reuniones de la Comisión Mexicano-Estadounidense de Defensa Conjunta; tercero, con las interacciones de servicios como ejército-ejército, marina-marina; cuarto, con la asistencia militar para la compra de armamento y facilidades de entrenamiento; y quinto, a través de los contactos del sistema interamericano de defensa.<sup>232</sup>

La estrategia estadounidense de acercamiento castrense ha ido avanzando con lentitud durante los años. Por ejemplo, México se ha acercado gradualmente a la doctrina de seguridad del país del Norte, siendo tal una aproximación impulsada a partir de la cumbre de Williamsburg en 1995, en la que Estados Unidos propuso los nuevos roles que debían jugar las fuerzas armadas del continente americano. Lo anterior dio lugar a un mayor contacto entre militares mexicanos y estadounidenses por medio del entrenamiento militar, la asesoría técnica, el adoctrinamiento, al igual que la compra y donación de equipo.<sup>233</sup> La estrategia estadounidense ha sido impulsar a las Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de que se convirtieran en garantes de la seguridad interna del país.

---

<sup>231</sup> SCHIAVON, JORGE; ORTIZ MENA, ANTONIO. “Apertura Comercial y Reforma Institucional en México (1988-2000): Un Análisis Comparado del TLCAN y el TLCUE”. *Foro Internacional*. México, D.F., Vol. XLI, No. 4, 2001, p. 743.

<sup>232</sup> *Las Relaciones Cívico-Militares en la Transición a la Democracia en México*, Op. cit., p. 139.

<sup>233</sup> *Ibid.* p. 140.



México aprovechó el entrenamiento estadounidense para mejorar su capacidad militar. Según registros oficiales del *Pentágono*, entre 1981 y 1995, 1,448 militares mexicanos recibieron instrucción en Estados Unidos bajo dos programas: el Educación y Entrenamiento Militar Internacional y el de Ventas Militares al Extranjero (“IMST” y “FMS” respectivamente, por sus siglas en ingles). Esta tendencia ha ido incrementándose a lo largo de los últimos años. De 1999 a 2003, México ocupó el cuarto lugar en América Latina en el número de efectivos capacitados en escuelas militares de los Estados Unidos, con 2,599 elementos, debajo de Colombia con 28,200, Bolivia con 5,864 y Ecuador con 3,509.<sup>234</sup>

## **XII.- ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN (1994–2000).**

### ***Contexto Nacional.***

El pensamiento estratégico del presidente Ernesto Zedillo, plasmado de forma retórica en su Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000, dio una continuidad relativa a la definición de seguridad nacional descrita en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior, y más aun, le otorgó a seguridad nacional el rango de *prioridad nacional*, pues señaló que, “es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el dialogo permanente y la cohesión social”.<sup>235</sup>

Además, por primera ocasión una administración presidencial delineó una política de seguridad nacional como tal, la cual tuvo como principio rector el fortalecimiento de la soberanía, situación que debía realizarse a través de acciones internas y externas. En este sentido, se estableció que el concepto de soberanía era “el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior”.<sup>236</sup>

Esto representó un paso estratégico crucial por parte de la administración pública, al formalmente definir el orden jerárquico que guarda la seguridad nacional respecto de la soberanía, haciendo de esta primera una prerrogativa de la segunda, mas no un elemento superior. Como he manifestado anteriormente, la seguridad nacional es un derivado de la soberanía del Estado; en términos

---

<sup>234</sup> *Ibid.* p. 141.

<sup>235</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000. México. Poder Ejecutivo Federal, 1995, p. 8.

<sup>236</sup> *Ibid.* p. 8.

teóricos, es una herramienta del Estado soberano para mantenerse soberano (valga la redundancia). Habida cuenta, el razonamiento estratégico zedillista tuvo gran acierto en reconocer, al menos teóricamente, esta interrelación.

El gobierno de Zedillo también asoció a la seguridad nacional con la política exterior, al circunscribir en el citado Plan que la defensa de la soberanía comprendía impulsar en el ámbito internacional una visión sobre asuntos como el libre comercio, el funcionamiento de los organismos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera, regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente y el combate al narcotráfico.<sup>237</sup> Todo esto, al menos, teóricamente.

Se estableció que para identificar los acontecimientos y amenazas a la seguridad nacional, debían de ser consideradas las siguientes prioridades: los retos internos que entrañan el desempleo, la pobreza, la injusticia y las demandas de más y mejor democracia; el terrorismo, los nuevos conflictos regionales, el resurgimiento de intolerancias raciales y culturales; la globalización de la producción, las finanzas y el comercio y los retos que implican para el Estado; el debate mundial de la defensa de los derechos humanos, la lucha contra el deterioro ecológico e incluso, la promoción de la democracia; y puntualizó que ninguno de los anteriores debía servir como pretexto para justificar la injerencia del exterior.<sup>238</sup>

En opinión de quien escribe, éstos temas no deben contenerse en una agenda de seguridad nacional, debido a que cada uno pertenece a la agenda respectiva de las distintas categorías de seguridad que manifesté con antelación (pública, interior, nacional, internacional y humana), y no son problemas de seguridad nacional sino hasta que atentan fácticamente con la vitalidad del Estado. La saturación de antagonismos causada por la falta de distinción formal y oficial entre las categorías de seguridad existentes constituye por sí una amenaza potencial a la propia seguridad nacional, creándose un círculo vicioso capaz de causar serias consecuencias negativas para los componentes del Estado (territorio, población y gobierno, especialmente para el gobierno).

Contrariamente al razonamiento anterior, el documento rector de la administración zedillista amplió el horizonte de antagonismos a saturada agenda de seguridad nacional, al adicionar oficialmente el problema del narcotráfico, la amenaza que representa el terrorismo, el tráfico ilegal de armas y personas, el lavado de dinero, las organizaciones criminales internacionales, entre otros,<sup>239</sup> aunque sugiere prioridades y objetivos de diversa naturaleza e importancia, colocados bajo un mismo criterio de influencia y riesgo potencial para la seguridad nacional.

---

<sup>237</sup> *Ibid.* pp. 9-12.

<sup>238</sup> *Ibid.* p. 26.

<sup>239</sup> *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional, Op. cit.*, p. 38.

El Plan de marras consideró los siguientes objetivos para la materialización de las metas de la administración gubernamental en el ámbito de la seguridad nacional:

- 1) Asegurar la vigencia del Estado de derecho;
- 2) Actualizar la planeación estratégica de SEDENA, junto a la legislación en la materia de acuerdo a las nuevas circunstancias y desafíos;
- 3) Coordinar las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los estados de la federación en sus relaciones con otras naciones;
- 4) Fomentar el aprecio a la historia, cultura, valores y costumbres, en el sistema educativo nacional y en la preparación de las Fuerzas Armadas Mexicanas; y,
- 5) Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, para reglamentar y tipificar las labores que se realicen en la materia.<sup>240</sup>

Las consideraciones anteriores se sustentaron principalmente bajo una política exterior con óptica defensiva regida por principios tradicionales, al subrayar la equivalencia de la seguridad nacional a la capacidad de tomar decisiones soberanas y preservar la integridad territorial del país.

Tal perspectiva estratégica parece originarse en las consecuencias políticas de alcance internacional derivadas del conflicto del EZLN, e inscritas en la necesidad política de preservar las atribuciones soberanas del Estado mexicano o su integridad territorial frente a cualquier amenaza potencial de separatismo regional amparada en argumentos religiosos, étnicos o políticos. Lamentablemente, la irresponsabilidad política materializó una vez más la discrepancia entre las palabras y los hechos del pensamiento estratégico presidencial, quedando las primeras en retórica, y los segundos en acciones tomadas por la administración pública “para salvaguardar la seguridad nacional”.

En 1998 se formó la Policía Federal Preventiva (“PFP”) como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.<sup>241</sup> La intención era fusionar a la Policía Federal de Caminos (antes dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes), la Policía Fiscal (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y la Policía Migratoria (del Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación). Ese esfuerzo fracasó debido a que no se logró incorporar a estas dos últimas instituciones policiales.

---

<sup>240</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000. México. Poder Ejecutivo Federal, 1995, pp. 27-8.

<sup>241</sup> Ley y Reglamento de la Policía Federal Preventiva, 1999 y 2000, respectivamente, artículo 1°.

Las necesidades en materia de inteligencia eran tales que el artículo 27 del Reglamento Interno de la PFP estableció que cada Comandancia Regional debía contar con una Jefatura de Inteligencia para la prevención del delito, lo cual reflejó la importancia que se le confería a las labores de captación primaria de la información para su posterior apreciación, análisis y explotación, es decir, su conversión en productos de inteligencia. Esto significó que la PFP tenía la particularidad de combinar funciones disuasivas y de investigación. Como corolario, desde la creación de la PFP, el CISEN dejó de realizar funciones operativas y policíacas: su labor se limitó a la producción de inteligencia para la toma de decisiones por parte del pensamiento estratégico al más alto nivel.

### **Entorno Militar.**

Durante el sexenio en comento, los militares que buscaban un lugar en la política activa se convirtieron en la manzana de la discordia para los partidos políticos. El PAN, a través de Felipe Calderón Hinojosa, entonces su dirigente nacional, manifestó que ante la descomposición de las autoridades civiles, los militares iban ganando terreno en la vida política nacional, y que dentro de la reestructuración al interior del sistema político mexicano el Ejército era un factor elemental del poder.<sup>242</sup>

En efecto, y aunque la presencia de militares en los mandos policíacos no era nada nuevo, en junio de 1996 Zedillo designó al general de división Enrique Salgado Cordero como secretario de Seguridad Pública. Aun cuando algunos sectores militares siempre habían considerado que el Ejército no debía exponerse a las críticas de la sociedad por su eventual participación en tareas que no le corresponden, el pensamiento estratégico de Zedillo amplió el de Salinas, al ampliar el uso de las Fuerzas Armadas para llenar vacíos institucionales del Estado pertinentes a labores policíacas.

En apoyo a lo anterior, el cinco de marzo de 1996 la SCJN aprobó por unanimidad las referidas seis tesis que legitimaron la presencia del Ejército en funciones de seguridad, concluyendo que las Fuerzas Armadas en su conjunto podían participar en acciones civiles a favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender garantías, pero sólo a solicitud expresa de las autoridades civiles, a las que debían quedar sujetas con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes que de ella emanan. La resolución final la puedo resumir en que, "la participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en auxilio de las autoridades civiles es constitucional".<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> DAMMERT, LUCÍA; BAILEY, JOHN. *Seguridad y Reforma Policial en Las Américas*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, 2005, pp. 283-4.

<sup>243</sup> *Ibid.* pp. 91-2.

Reconociendo el riesgo que esto conllevaba, el secretario de la Defensa Nacional, general Enrique Cervantes Aguirre, reconoció el 28 de noviembre de 1997 que las Fuerzas Armadas Mexicanas corrían el riesgo de minar su prestigio y autoridad al dedicarse a tareas de seguridad pública y combate al narcotráfico, aunque tendrían que continuar con el cumplimiento de ese deber en defensa de la soberanía nacional y la seguridad interior [por así ordenárselos el presidente de la República].<sup>244</sup>

Puedo afirmar que en aquel entonces no se había presentado una condición de inseguridad tan grande que se considerara que se hubieran rebasado o estuviese fuera del control de la autoridad civil, y donde se justificara plenamente que el Ejército tuviera que intervenir. El hecho de poner militares en determinados mandos policíacos obedece a cuestiones y preferencias de perfil particulares del pensamiento estratégico del gobierno en turno, más no del instituto armado.

A la par del debate, y ante el crecimiento de la inseguridad, en 1997 la presencia de militares, con licencia y retirados, continuó en aumento en los mandos policíacos en todo el país. Un ejemplo fue la participación directa en el combate a la delincuencia organizada disponiendo la inclusión de la 3ª Brigada de Policía Militar (aproximadamente cinco mil efectivos) a la recién creada PFP. Sobre esto, el general Cervantes puso en claro que los soldados “no podían ser factor de desasosiego o desazón, sino de certidumbre, estabilidad y progreso”.<sup>245</sup>

A consecuencia de la contaminación que han sufrido las Fuerzas Armadas por el combate que libran en contra al narcotráfico y crimen organizado desde 1997, un total de 95 militares han sido encarcelados o investigados por su presunta relación con los cárteles de droga. En la lista figuran 7 generales, 2 coroneles, 2 tenientes coroneles, 6 mayores, 13 capitanes, 17 tenientes, 11 subtenientes, 14 sargentos y 20 elementos de tropa. Entre los generales se encuentran José de Jesús Gutiérrez Rebollo, Francisco Quirós Hermosillo, Arturo Acosta Chaparro, Ricardo Martínez Perea, Antonio Ramón Mimendi, José Name Rodríguez y Alfredo Navarro Lara.<sup>246</sup> Pero además de elementos militares, han pasado a formar parte de los cárteles de la droga también los desertores integrantes del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (GAFES), que hoy integran los autodenominados “Zetas”, grupo de sicarios del cártel del Golfo.

Al interior de las Fuerzas Armadas Mexicanas, y para agravar las cosas, el 18 de diciembre de 1998 surgió una milicia uniformada que se hizo llamar "Comando Patriótico de Concientización del Pueblo", la cual fue dirigida por el teniente coronel Hildegardo Bacilio, quien enarbolando la bandera nacional, encabezó un desfile por el Paseo de la Reforma en la Ciudad de México.

---

<sup>244</sup> *Ibid.* p. 55.

<sup>245</sup> *Ibid.* pp. 55-6.

<sup>246</sup> Fuente: Periódico El Universal, 13 de abril de 2005.

Su manifiesto asentó que se trataba de un grupo de militares “hastados de las injusticias del ciudadano secretario de la Defensa Nacional”, que a través de “la obsoleta, absurda, corrupta, dolosa e ignorante Procuraduría de Justicia Militar”, habían sido sometidos a una represión brutal violatoria de las garantías individuales, y que justificándose en la disciplina militar, se les había dejado en total indefensión, pues cualquier falta leve administrativa era convertida en un delito que conlleva a un proceso judicial aplicando leyes obsoletas que datan a más de 70 años.<sup>247</sup> Ernesto Zedillo apoyó al Ejército en este asunto al declarar enfáticamente, el 19 de febrero de 1999, con motivo del día del Ejército, que compartía la pena que causan aquellos individuos que ofenden a la institución que generosamente los formó, convirtiéndose en bufones para alimentar sensacionalismos de moda.<sup>248</sup>

### ***Situación Internacional.***

Fue en 1995, durante la primera visita a México del secretario de Defensa norteamericano William Perry, que se hizo evidente que los Estados Unidos buscaban establecer un tercer vínculo con México, es decir, el de seguridad nacional, tomando en cuenta los vínculos económico y político. De tal forma, Estados Unidos consideraba que la seguridad internacional relativa a ambos países era continua y escalonadamente comprometida por la creciente ola de narcotráfico.

Para el Pentágono, siempre ha resultado incomprensible que el Ejército Mexicano no participe en forma más activa en sus planes interamericanos, o en fuerzas multinacionales que surgieron a la sombra del Comando Sur del ejército estadounidense, con sede original en Panamá y actualmente en Miami, Florida. Sobre este particular, Zedillo declaró que México estaba dispuesto a ayudar a su vecino del Norte para preservar su soberanía aérea y marítima. Y más aún durante una reunión privada que sostuvo con los miembros de la Comisión de Defensa de la Cámara de Diputados, Perry propuso la intervención del ejército estadounidense en la lucha contra el narcotráfico en México, lo cual es un indicio de las verdaderas intenciones de los norteamericanos. En caso de darse el momento en que las Fuerzas Armadas se desgasten, gustosos estarán los estadounidenses de coadyuvar en tal lucha con presencia de sus tropas en territorio nacional.

El “zar antidrogas” Barry McCaffrey señaló que el apoyo de los Estados Unidos hacia México en el combate del narcotráfico se daría continuamente durante los próximos 25 años.<sup>249</sup> Aquí comenzó una nueva etapa, en la cual se dio

---

<sup>247</sup> *Ibid.* pp. 316-8.

<sup>248</sup> *Ibid.* p. 320.

<sup>249</sup> *Ibid.* p. 99.

un pronunciado incremento en la ingerencia de Estados Unidos en materia de acciones militares pertinentes a la seguridad interna de México.

### **XIII.- VICENTE FOX QUESADA (2000–2006).**

#### ***Contexto Nacional.***

El Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 reconfiguró de nuevo la noción de seguridad nacional en función de los siguientes objetivos rectores:

- a) Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales;
- b) Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional;
- c) Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática; construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo;
- d) Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial, abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y desempeño de la administración pública federal;
- e) Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, y;
- f) Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.<sup>250</sup>

La retórica anterior me obliga a reiterar lo inviable y viciosamente contraproducente, quizá inclusive absurdo, que resulta el citar a la corrupción, la transparencia en la gestión y el desempeño de la administración pública federal, entre otros, como “objetivos rectores de la seguridad nacional”. De igual forma, es puramente retórico el establecer como otro de sus objetivos a “las relaciones políticas que ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática”. Antes que nada, ¿qué quiere decir “nueva gobernabilidad democrática”? El Plan jamás hace tal distinción.

Además, “garantizar la tranquilidad ciudadana” sólo puede considerarse un objetivo de seguridad si se sopesa la realidad, y en su lugar se considera

---

<sup>250</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006. México. Poder Ejecutivo Federal, 2001, p. 10.

exclusivamente la percepción individual o ciudadana. Acaso la seguridad radica en ¿qué tan seguro se siente un individuo o una colectividad?, o por el contrario en ¿qué tan seguro verdaderamente se está?

Como toda realidad social, la seguridad—en cualquiera de sus categorías—y su contrapartida la inseguridad, contienen una dimensión objetiva y una dimensión subjetiva. El desarrollo de condiciones objetivas de mayor seguridad y la percepción de mayor o menor seguridad (seguridad subjetiva), constituyen procesos distintos, especialmente en nuestras sociedades complejas. Por ello, pueden darse situaciones de gran temor y percepción de inseguridad en un contexto en que la seguridad objetiva se ha incrementado efectivamente y viceversa. Al mismo tiempo, ambas dimensiones están relacionadas y puede influirse una a la otra.

En este sentido, la subjetividad es una condición constitutiva de la situación de seguridad de una sociedad o grupo humano en tanto guía su acción. De acuerdo a lo anterior, para la realización de la seguridad, resultan centrales los procesos de construcción de la subjetividad de las comunidades, grupos y personas. Sin embargo, dicha construcción subjetiva no debe constituirse como una meta de la seguridad nacional.

También resulta innecesario manifestar que la integridad territorial es un objetivo rector de la seguridad nacional, ya que el territorio es un componente del propio Estado y un elemento constituyente de su soberanía, y por tal, al salvaguardar la soberanía la seguridad por *de facto* resguarda su integridad territorial. Estas dos son sólo algunas incoherencias de la visión estratégica de seguridad del presidente Fox.

Adicionalmente, el Plan estableció como las principales amenazas a la seguridad nacional: "la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas".<sup>251</sup> En obvio de repetición, simplemente reitero que ni la pobreza, la vulnerabilidad a los desastres naturales o demás, ya sea teórica o prácticamente, deben ser considerados como problemas de seguridad nacional mientras que no vulneren la vitalidad del Estado. Por ende, se deduce que quien elaboró el Plan no contaba con conocimientos pormenorizados sobre la materia.

Respecto del ámbito de la política interior, el Plan formuló un diagnóstico del problema de la seguridad nacional a partir de una visión crítico-retrospectiva de los usos y abusos del sistema institucional de seguridad nacional bajo el modelo presidencialista combinado con la hegemonía política del PRI, concluyendo que: "El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen". Nuevamente, pero a *contrario sensu*, la oposición política (ahora el PRI)

---

<sup>251</sup> *Ibid.* p. 10.



representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder (ahora el PAN) y a su permanencia, la cual ahora se consideraba necesaria disuadir, reprimir o neutralizar.

El Plan también estableció que la seguridad nacional tenía como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. El Plan destinó una exposición amplia y estructurada a la lucha contra el narcotráfico y al problema de la seguridad pública cuyo diagnóstico arrojó los siguientes factores críticos, de los cuales ninguno era novedad:

- a) La existencia de una grave corrupción institucional;
- b) Corporaciones penetradas por la delincuencia;
- c) Inobservancia de la ley;
- d) Leyes obsoletas;
- e) Falta de equidad en la administración de la justicia;
- f) Evasión de la justicia e impunidad;
- g) Un número de policías debajo del estándar internacional y escasa capacitación de los mismos; y,
- h) Una mayor beligerancia y acción de la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.<sup>252</sup>

Los factores anteriores son las principales causas de los fracasos de las instituciones policíacas de extracción civil. El Plan no descubrió el hilo negro, tan solo lo reconoció. Sin embargo, a todos éstos los subraya una cuestión dominante: la cultura. Sin embargo, con la suma de ellos Vicente Fox dio el paso decisivo para buscar aplicarles una solución militar, toda vez que en todo discurso sobre seguridad e inseguridad (como el utilizado en el Plan) se presenta la característica de dramatizar un problema como si este tuviera prioridad absoluta, y al etiquetarlo de tal manera el pensamiento estratégico gobernante fundamenta su derecho a enfrentarlo con medios extraordinarios, en este caso, militares.

El Plan señaló que la corrupción y el abuso de poder habían proliferado dentro de los cuerpos policíacos, al amparo de débiles programas de inspección y supervisión de elementos policíacos; de un rezago legal para sancionar, de manera ejemplar, a aquellos servidores públicos infractores o negligentes; de la ausencia de organismos que promovieran la organización y la participación

---

<sup>252</sup> *Ibid.* p. 41-2.

ciudadana en labores de prevención del delito y de faltas administrativas, así como la falta de atención adecuada a quejas, recomendaciones y denuncias. Por otra parte, el sistema penitenciario, lejos de funcionar como un conjunto de centros de readaptación social, se había degenerado en verdaderos centros de reclusión en donde imperaba la sobrepoblación, la corrupción y la falta de recursos suficientes y de personal calificado.<sup>253</sup>

Por otro lado, la nueva oficina del Consejero de Seguridad Nacional de la Presidencia de la República, la cual fue inicialmente creada por Fox particularmente para Adolfo Aguilar Zinser, comenzó a trabajar para establecer una agenda de riesgos que estuviera vigente hasta 2025. Zinser percibió y manifestó algo que ya se sabía públicamente en los círculos de estudio: cuando un país no es capaz de cuidar sus fronteras ni sus litorales, y relega la salud, la educación y el bienestar de la sociedad, y la violencia en todas sus manifestaciones se apodera de su territorio, la seguridad y la soberanía están en grave peligro.

Esta “enfermedad”, a la usanza verbal de expertos militares y civiles en la materia, es resultado de la falta de planeación e instrumentación de estrategias para prever escenarios a mediano y largo plazo que incidan en la toma de decisiones de una nación con características geográficas, sociales, políticas, económicas e históricas propias. Pero no se podía esperar mucho de México; si ni siquiera contaba con un proyecto estratégico de nación, mucho menos con una planeación y pensamiento estratégico congruente que respondiera a los nuevos paradigmas del mundo contemporáneo.

Como un intento de planeación, la Consejería de Seguridad Nacional, sin consultar a las Fuerzas Armadas, señaló que debía entenderse como riesgo aquel o aquellos escenarios que constituyan una amenaza a los intereses de la sociedad y el Estado mexicano: aquellos factores adversos que dificulten el cumplimiento de las metas y objetivos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo; las amenazas o presiones que entorpezcan la buena marcha de la gestión gubernamental y el funcionamiento de las instituciones y que afecten el bienestar general de la población. La denominada “Agenda Zinser” consideró como fundamental que las dependencias del gobierno federal elaboraran sus propias estimaciones de acuerdo con el proceso metodológico que se les proporcionó, a fin de determinar lo siguiente:

- La identificación de los objetivos institucionales;
- La identificación de los hechos presentes y/o futuros que pudieran modificar dichas variables o temas;

---

<sup>253</sup> *Ibid.* p. 41.

- La descripción general de los planes de contingencia y políticas preventivas destinadas a hacer frente al riesgo identificado.<sup>254</sup>

Sin embargo, más allá de una buena agenda de riesgo, el establecimiento de una política de seguridad nacional, al igual que el del consejero presidencial en la materia, implicaba que el presidente, como en todo país democrático, consultara a su consejero antes de decir o hacer cualquier cosa, y en este particular es donde se comenzó a desmoronar todo lo planeado por Aguilar Zinser.

En efecto, la noción de seguridad nacional seguía contemplándose como la obligación de vigilar fronteras y litorales, mantener el orden interno y salvaguardar la soberanía. Aun cuando los objetivos, estrategias y acciones que se propuso el gobierno de Fox añadían al campo de acción ya-saturado de seguridad nacional rubros como estado de derecho, gobernabilidad democrática, situación política, derechos humanos, servicio civil de inteligencia y creación de un órgano de Estado de información e inteligencia, ninguno fue instrumentado y llevado a la práctica. Esto fue debido a la imposibilidad de realizarse vía la seguridad nacional, ya que, como he repetido, la concepción incluyente de la misma es irresponsablemente equívoca, y por ende, su realización es inviable.

Políticamente, dentro de la cascada de cambios que se propuso el gobierno de Vicente Fox, la reforma de las Fuerzas Armadas ocupó de inmediato un lugar preponderante. A principios de 2001, la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, dependiente de la SEGOB, realizó una serie de reuniones con el fin de proponer algunos principios para reformar a los institutos armados. Se integró un grupo de trabajo con militares tanto del Ejército, como de la Marina y de la Fuerza Aérea. En su primer diagnóstico, el grupo de trabajo sostuvo algo que ya era del conocimiento común: “el Instituto Armado en México no se ha actualizado como lo han hecho instituciones similares en la mayor parte de los países del mundo”.<sup>255</sup> Puede afirmarse que el fracaso de Aguilar Zinser como Consejero de Seguridad Nacional de la Presidencia lesionó de alguna manera las relaciones cívico-militares; lesiones que llevarían a cierta resistencia al control administrativo civil y a ignorar las políticas gubernamentales en esta materia, puesto que se percibió que los civiles no tenían la preparación y el conocimiento necesario para enfrentar los temas de seguridad nacional.

Para concluir, es menester recordar también que al principio del gobierno foxista, el secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, manifestó que México estaba abierto a la posibilidad de unirse a fuerzas de mantenimiento paz de la Organización de las Naciones Unidas en todo el mundo, considerando que así habría una participación más activa y que México tenía plena capacidad para hacerlo.<sup>256</sup> He aquí otra muestra del por demás inconsistente pensamiento estratégico que caracterizó a esa administración, y de la falta de coordinación

---

<sup>254</sup> *Ibid.* pp. 252-4.

<sup>255</sup> *Ibid.* p. 376.

<sup>256</sup> *Ibid.* p. 397.

entre los integrantes de su gabinete con miras a la unificación de posturas y creación de un verdadero sistema de seguridad nacional.

### ***Entorno Militar.***

En el Plan se estableció un papel importante para las Fuerzas Armadas Mexicanas como garantes de la defensa de la soberanía, independencia e integridad del territorio nacional; para la prevención, disuasión y neutralización de cualquier amenaza interna o externa; así como para procurar el mantenimiento del orden constitucional. La propuesta de la administración foxista en este campo de las políticas públicas sugirió la adopción de una doctrina no sólo militarista, sino también civilista y republicana, por su insistencia en el respeto de los derechos humanos de los individuos, la defensa de la democratización política y el respeto a las libertades públicas, de la concepción y de los objetivos estratégicos nacionales de seguridad.

En sí, el Plan refrenda el papel de las Fuerzas Armadas para vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras, así como para contrarrestar el problema del narcotráfico en sus diversas vertientes, la delincuencia organizada, el tráfico de armas y de personas, así como las redes del terrorismo internacional,<sup>257</sup> ampliando de manera considerable la gamma de participación de las Fuerzas Armadas Mexicanas en tareas de índole policiaca.

El Plan a su vez destacó la modernización de las mismas, particularmente en su estructura y procedimientos educativos, marco jurídico y respeto a los derechos humanos, lo cual hoy se sabe que al igual que la mayoría de los planes y políticas públicas de administraciones anteriores, fue mera palabrería, ya que durante el sexenio de Fox, del presupuesto de las Fuerzas Armadas Mexicanas se destinó menos del 1% a fines de inversión.<sup>258</sup> La carencia de fondos llegó a un punto en el cual, la SEMAR no tenía cómo pagar combustible para sus embarcaciones, muchas de las cuales permanecieron detenidas durante el ejercicio fiscal respectivo.

En el Plan, las Fuerzas Armadas Mexicanas permanecieron como un área de la administración pública federal protegida y privilegiada, ya que no existió una referencia explícita acerca de uno de los componentes centrales del sistema de inteligencia nacional: los organismos militares de inteligencia y espionaje mexicanos. En el terreno de la formulación de la toma de decisiones y la organización institucional bajo la presidencia de Fox, destacó la creación del Consejo Presidencial de Seguridad Nacional y del Consejo de Seguridad

---

<sup>257</sup> *Ibid.* p. 42-3.

<sup>258</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Presupuesto de Egresos de los años 2001 al 2006, rubro de Orden y Respeto, apartado de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Nacional.<sup>259</sup> Este hecho constituyó un primer avance significativo en la institucionalización de un sistema de asesoría formal del ejecutivo mexicano en materia de seguridad nacional, ya que se creó un órgano presidencial, hasta ahora sin rango constitucional, para coordinar las políticas respectivas. Sin embargo, a la vuelta de poco tiempo, sin embargo, las dificultades de coordinación en el gabinete de seguridad nacional condujeron a la desaparición de ese Consejo, el cual dejó de operar a principios de 2002.<sup>260</sup>

El general Gerardo Clemente Ricardo Vega García, secretario de la Defensa Nacional y uno de los principales estudiosos y formadores de la doctrina de seguridad nacional mexicana, definió desde el inicio de sus funciones la postura pública del Ejército, razonando y manifestando que los generales, jefes, oficiales, cadetes y tropa al servicio de la nación, siempre deben reiterar a su Comandante Supremo su respeto a las instituciones, orden, subordinación y lealtad, como forma de vida cotidiana en todas las acciones que se realicen. En ese orden de ideas, se puede razonar que la lealtad de las Fuerzas Armadas Mexicanas es doctrina que sólo puede practicarse pensando en el bien superior de la nación.

Vega marcó las distancias con el poder civil al recordar que la misma historia registra que el Ejército siempre cumplió con todo lo que se le ordenó como “razón de Estado”, recordando como cuando cada gobierno tuvo que encarar sus propias encrucijadas, allí estuvo el Ejército para asumirlas como propias.<sup>261</sup> Por su parte, el Ejército Mexicano jamás había participado activa y directamente en las distintas conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, hasta que en noviembre de 2002, asistió de manera oficial el general Vega García.<sup>262</sup> Esto fue el comienzo de una nueva dinámica militar mexicana en la arena internacional, vinculada hacia coyunturas geopolíticas que le permitieran aquilatar un mayor grado de modernidad pero manteniendo a la par su característica postura defensiva en cuanto a la ingerencia estadounidense.

Conforme avanzó el tiempo, las Fuerzas Armadas Mexicanas adquirieron un papel de mayor representatividad dentro del nuevo sistema político nacional que impulsó Vicente Fox, aunque el énfasis en la gratitud de los gobiernos civiles se vertió sobre la lucha que daba el Ejército contra el narcotráfico y la delincuencia organizada en todo el país. Fox empezó por reconocer que en términos económicos se debía retribuir adecuadamente el esfuerzo de los miembros del Ejército, por lo que les hizo la promesa de siempre: la de mejorar las condiciones del personal y de sus familias. Otra de sus prerrogativas estratégicas era buscar la humanización del Ejército sin violentar en ningún sentido la necesaria disciplina del cuerpo militar. Ninguno de estos propósitos se materializó durante su presidencia.

---

<sup>259</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 44.

<sup>260</sup> MEYER, LORENZO. “Repensar Nuestra Seguridad Nacional”. *Reforma*. México, D.F., 30 de abril de 2002, p. 11-A.

<sup>261</sup> *El Ejército y el Poder, Op. cit.*, p. 85.

<sup>262</sup> *Ibid.* pp. 97-8

### ***Situación Internacional.***

En el 2001, antes de que sucedieran los ataques terroristas del 11 de septiembre, México anunció su intención de retirarse del TIAR, misma que al concretarse oficialmente en septiembre de 2002, provocó una reacción airada del Embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow. Posteriormente, el 19 de febrero de 2002, al intervenir en la sesión inaugural de la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, el secretario Donald Rumsfeld planteó una iniciativa: anunció la creación del Comando Militar Norte del Ejército de Estados Unidos.

Sobre la participación de México en aquel comando y la posibilidad de que efectivos de las Fuerzas Armadas Mexicanas quedaran bajo el mando de un gobierno extranjero, Davidow explicó que, "obviamente, el gobierno de Estados Unidos no tiene la intención de que esto suceda. Tampoco se trata de algo que siquiera se contemple, sea deseable o incluso posible". Posteriormente, se lanzó sobre los legisladores manifestando que, "cualquier afirmación en sentido contrario no está basada en la realidad sino en la falta de información o en una interpretación equivocada".

Por lo que respectó a la política exterior, el Plan foxista apuntó a la defensa y la promoción de "intereses nacionales fundamentales":

- 1) Garantizar que la seguridad nacional y la integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior;
- 2) Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales, no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países;
- 3) Aprovechar en beneficio de la Nación los recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país;
- 4) Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo;
- 5) Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base de derecho

internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.<sup>263</sup>

Independientemente de ésta retórica, cabe señalar una irresponsabilidad política en la que incurrió el pensamiento estratégico foxista, la cual contradice al principio de soberanía y a la esencia de la seguridad del Estado. Para contextualizarla debo partir del hecho que durante la Sexta Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en noviembre de 2004, el gobierno norteamericano, a través de su secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, hizo manifiesta su “nueva arquitectura” para la seguridad internacional, bajo la cual las fuerzas armadas de la región debieran jugar un rol crucial.

Rumsfeld declaró abierta y enfáticamente que “debido a los retos que las amenazas del Siglo XXI conllevan, es tiempo de reevaluar la separación que existe entre las fuerzas armadas y las policías... Desde el 11 de septiembre de 2001, nosotros hemos tenido que conducir una examinación (sic) esencial de las relaciones entre nuestras fuerzas militares y nuestras responsabilidades de procuración de justicia en los Estados Unidos... Los complejos retos de esta nueva era y las asimétricas amenazas que enfrentamos requieren que todos los elementos del Estado y la sociedad trabajen en conjunto”.<sup>264</sup>

De tal forma, “si en tres, cinco o diez años de a partir de ahora, América Latina vuelve a las dictaduras militares y ‘guerras sucias’ de su muy reciente pasado”, escribió el periodista estadounidense Jim Lobe, “los analistas podrán apuntar a la conferencia en Quito, y particularmente, al rol que tuvo en ella el jefe del Pentágono como un parte aguas en ese caminar”.<sup>265</sup> En ella, el secretario continuó por clasificar como “enemigos” de las fuerzas armadas regionales a ciertos actores que cuya jurisdicción recae en autoridades policíacas de extracción civil, señalando que “terroristas, narcotraficantes, secuestradores y bandas criminales de una combinación antisocial quieren incrementalmente desestabilizar a las sociedades civiles”.<sup>266</sup>

Los efectos de esta política exterior de Estados Unidos pueden comenzarse a percibir en los compromisos contraídos por los miembros de la OEA en la Declaración sobre Seguridad en las Américas, entre cuyos signatarios irresponsablemente se incluye México. En particular, el inciso W del apartado 4 de la sección Segunda denominada “Valores Compartidos y Enfoques Comunes” estableció como nueva misión militar de todos los países miembros, que “alcancen una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el

---

<sup>263</sup> *Ibid.* pp. 41-2.

<sup>264</sup> LOBE, JIM. “U.S. Media Miss Rumsfeld’s ‘Dirty Wars’ Talk”. *Inter Press Service News Agency*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Washington, D.C.: [ref. 23 de noviembre de 2004]. Disponible en World Wide Web: <http://ipsnews.net/interna.asp?idnews=26412>

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Ibid.*

mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados Miembros”.<sup>267</sup>

Esto da a entender que los fines estratégicos pretendidos por dicha Declaración buscan eliminar la división natural que existe entre las fuerzas militares y las de seguridad pública como un modelo de “cambio necesario” para los países del continente americano. Eso conllevaría el riesgo de presenciar soluciones militares de la naturaleza y de las circunstancias donde la acción militar sería contraproducente, algo que ya es una tendencia a lo largo de América Latina. Este potencial de riesgo se debe a cuatro factores principales:

1. La tendencia histórica de las fuerzas militares en la región de intervenir políticamente como regímenes autoritarios o durante periodos de inestabilidad social;
2. La internacional “guerra en contra de las drogas” de los Estados Unidos, la cual fomenta una mayor participación de los ejércitos de la región en labores de procuración de justicia;
3. La inhabilidad de la mayor parte de las policías de la región para responder efectivamente a la creciente criminalidad y violencia; y,
4. La internacional “guerra en contra del terror”, igualmente de los Estados Unidos, y en lo particular, la expansiva y nebulosa definición de terrorismo, lo que a su vez impulsa a las fuerzas armadas a combatir el terrorismo en cualquier forma en que se manifieste.<sup>268</sup>

Dicha Declaración consideró a lo siguiente como amenazas o antagonismos a la seguridad internacional: terrorismo, crimen organizado transnacional, la problemática de las drogas, corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, y las conexiones entre éstas; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, lo que también afecta a la estabilidad y democracia, erosiona la cohesión social y devalúa la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los desastres causados por el hombre, VIH/SIDA y otras pandemias y amenazas a la salud; la degradación del medio ambiente; tráfico de personas; ataques a la seguridad cibernética; el potencial daño causado por un accidente o incidente durante la transportación marítima de materiales peligrosos, incluyendo el petróleo, materiales radiactivos y desechos tóxicos; la posibilidad de acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva y sus medios de entrega.<sup>269</sup>

<sup>267</sup> *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Sec. II, Apdo. 4, Inciso W. Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especial sobre Seguridad, México, 2003.

<sup>268</sup> CHILLER, GASTON; FREEMAN, LAURIE. *Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security*. Washington, D.C.: Washington Office for Latin America. Julio de 2005, pp. 1-2.

<sup>269</sup> *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, Sec. II, Párr. 2. Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especial sobre Seguridad, México, 2003.



Al incorporar tan grande rango de amenazas, la citada Declaración argumenta (y justifica ante ojos desinformados) como nunca antes se ha visto el uso de fuerzas armadas latinoamericanas en nuevas y no-tradicionales misiones. *Esto es un esfuerzo norteamericano para convertir a las Fuerzas Armadas Mexicanas en cuerpos policíacos y de coadyuvancia con la procuración de justicia.*

De materializarse esto, bajo tales circunstancias ingerentes, equivaldría a una profunda pérdida de soberanía, auto-vulnerando a la seguridad y defensa nacionales del Estado mexicano, y cuyas consecuencias conllevarían fracturas y colapsos en los ámbitos social, político y ultimadamente económico nacionales. La convergencia de las nuevas visiones de seguridad de la OEA y de los Estados Unidos con respecto a América Latina seguramente minará el camino hacia la consolidación de la democracia y el reforzamiento de las instituciones civiles en la región. Y como dije, México ya es partícipe de ellas.

Las ramificaciones que todo esto puede generar en términos lesivos para las soberanías de los Estados del continente americano, opaca en su contenido a las incongruencias estratégicas señaladas en el Plan de Fox. Peor aun, diluye por completo la diferencia histórica existente entre los conceptos de defensa nacional y seguridad pública, por omitir la distinción entre las amenazas tradicionales y las nuevas. Para estos fines, la defensa nacional debe entenderse como la custodia militar de la integridad del Estado, tanto política como territorial, por lo que respecta a amenazas externas, y en casos muy remotos, a amenazas internas que atenten y que sean capaces de hacer sucumbir a dicha integridad. Por el contrario, la seguridad pública tradicional se encuentra relacionada con el mantenimiento del orden público, para lo cual existen fuerzas policíacas con la finalidad de preservar, en la medida de sus capacidades, un estado de derecho.

Hasta aquí he analizado la totalidad del marco histórico moderno y reciente, con el cual he explicado de conformidad con la teoría política, lo que paso a paso ha sido la pauta evolutiva de la seguridad y defensa nacionales en México. Sin embargo, e independientemente de que en la examinación de cada periodo presidencial ya identifiqué las características de las situaciones internacionales existentes, con la finalidad de aprovechar al máximo la ventaja que me brinda la interdisciplina, a continuación realizaré una breve explicación sobre el enfoque internacionalista ha ingerido respecto de la formación de ambas tareas de Estado, del cual se desprenderán aun más factores exógenos que las han formado y condicionado, dando como resultado la realidad política que respecto de éstas prevalece hoy en México.

#### **XIV.- FACTORES EXÓGENOS ADICIONALES DE INFLUENCIA.**

Cualquier análisis teórico-político sobre seguridad y defensa requiere contar con el mayor complemento posible respecto de la afectación, influencia e ingerencia que ha tenido sobre de ambas el ámbito internacional. Por ende, a

continuación lo haré, enfocándome principalmente en la progresiva relación entre la seguridad nacional de México y el sistema internacional, de la cual ha surgido una ligera noción de seguridad internacional, y realizándolo en dos fases analíticas:

- a. La primera fase cubrirá la relación entre la seguridad nacional y la política exterior mexicana, la cual abordaré mediante una cronología que ocupa cinco etapas históricas;
- b. La segunda fase comprende la relación de supra-subordinación que existe entre la seguridad nacional de México y el denominado *sistema de seguridad internacional*, para cuyo entendimiento puntual se identificarán las dinámicas gobernantes pertinentes a esa relación y sus efectos directos sobre la seguridad nacional.

La conjunción de estas ópticas multidisciplinarias reconoce que la historia del pensamiento estratégico forma parte del tejido social e institucional del Estado que, bajo el depósito de sus poderes en la figura gubernamental, delimita las políticas y las acciones a seguir. Esta aseveración es de particular importancia, ya que no se puede desvincular al poder interno del externo y, en muchos sentidos, la forma en que un Estado actúa tiene que ver con la imagen que tiene de sí mismo, la que proyecta al exterior y la que otros tienen de él.

Para este análisis de política exterior el punto de partida es el interés nacional. Al tomar como punto de referencia que solamente un Estado es capaz de conferir a su actividad un sentido de seguridad político, global e integral, los objetivos e intereses nacionales se convierten en el parámetro fundamental de la actividad internacional de dicho Estado. Sin embargo, habida cuenta de la diversidad de intereses parciales que existen en el seno de una sociedad mundial, muchos de ellos resultan ser antagónicos entre sí, por lo que las tareas de conciliación y su expresión final como intereses del Estado es responsabilidad de quienes en representación de los poderes ejercen la función gubernamental de conformidad con sus pensamientos estratégicos.

Respecto de la primera fase, y por lo que corresponde a la política exterior mexicana, es menester puntualizar que la simple referencia a la política de un determinado presidente o un secretario de Relaciones Exteriores, puede conducir a la falsa idea de que la estrategia internacional del Estado se formula en un vacío donde sólo importa la voluntad de los individuos al frente del gobierno. Para evitar caer en esa falsedad, es indispensable considerar para mi análisis a la naturaleza entonces prevaleciente del sistema internacional, así como a la situación nacional y a los actores de la política exterior.

Las cinco etapas históricas<sup>270</sup> en que la política exterior mexicana ha ingerido sobre la formación de la seguridad nacional son:

- El primer periodo, marcado por una política calificada como de juridicidad defensiva, abarcando de 1945 a 1970.
- La segunda etapa, de activismo revolucionario, comenzó en 1971 y se extendió hasta 1982.
- Una tercera época, que fue de transición, abarcó de 1982 a 1990 y se distinguió por un repliegue relativo frente al activismo y los excesos retóricos de la etapa anterior.
- El cuarto periodo, que se inició en 1990 y culminó en 2000, puede entenderse como uno de activismo liberal.
- La quinta y última etapa comenzó en julio de 2000, con la derrota electoral del PRI y el surgimiento de la política exterior de la alternancia.

La realidad nacional siempre ha sido el origen de la concepción de la política exterior y a cuyas necesidades aquella debe satisfacer a través de su acción en los diferentes ámbitos en que se interrelaciona el Estado con el exterior. Por esto, es a partir de la realidad cuando la planeación del proceso de la política exterior comienza a adquirir carácter objetivo y es, a su vez, un mecanismo que orienta acerca de cuáles son los intereses y las necesidades nacionales, a partir de las cuales los objetivos de política exterior deben ser trazados.

En ese orden de ideas, el interés nacional, emanado del interés del grupo en el poder, surge como algo más que la norma por medio de la cual los factores de situación se consideran pertinentes y sugieren determinada conducta, si no que es también el criterio definitivo que sirve para medir el éxito o fracaso del Estado. De tal manera, puedo decir que el concepto de interés es al mismo tiempo el punto de partida y el fin del proceso de la política exterior, como también lo es de la seguridad nacional, por lo cual toda la sucesión de actos adquiere un carácter peculiarmente circular.

### ***La Juridicidad Defensiva.***

La etapa de *juridicidad defensiva* se denomina así porque en ella predominó un discurso que ubicaba el respeto al derecho internacional como eje de la práctica diplomática mexicana, y porque fue coyunturalmente defensiva, como

---

<sup>270</sup> Dichas etapas fueron identificadas por el autor José Luis León Manrique, en su artículo "México: Política Exterior y Seguridad Nacional, 1945-2002". *La Seguridad Nacional en México*. 1ª ed. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 147-53.

respuesta a esta realidad histórica: la evolución de México como Estado independiente que estuvo salpicada a lo largo de los Siglos XIX y XX por constantes intervenciones del exterior. Cabe destacar que desde la consumación de la independencia, esta realidad contribuyó a inculcar en las sucesivas élites políticas mexicanas una actitud nacionalista, que tendía a concebir el factor externo como una potencial amenaza a la soberanía y a la integridad territorial, y por ende, a la misma supervivencia del Estado.<sup>271</sup> La desconfianza frente al exterior persistió durante la reforma, la Revolución y las décadas posteriores a este movimiento social armado.

Después de la Segunda Guerra Mundial se inició un sistema de poder caracterizado por la bipolaridad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la cual constituyó un periodo de abierto enfrentamiento ideológico, político y hasta económico entre estas dos superpotencias. Sin embargo, nunca ocurrió un conflicto bélico directo entre ellas, aunque en la periferia se registraron cientos de guerras menores que en alguna medida expresaban la rivalidad entre Washington y Moscú. Es necesario señalar que la juridicidad defensiva coincidió plenamente con la *primera* Guerra Fría (1945-1970).

La piedra angular de la estrategia de Estados Unidos durante la primera Guerra Fría fue la contención de la llamada "amenaza soviética". Siguiendo la formulación original de George Keenan, este planteamiento buscó frenar la expansión del comunismo hacia ciertas zonas del mundo, principalmente a Europa occidental. Con el tiempo, el área de contención se extendió al resto del mundo, convirtiéndose así en una estrategia global. Mientras la primera versión de la contención implicó el predominio de fuerzas convencionales, la contención global requirió del desarrollo intensivo de capacidades nucleares disuasivas.<sup>272</sup> Sin embargo, ninguna de las dos fue suficiente para suprimir la proliferación de guerrillas y movimientos de liberación nacional en Asia, África y América Latina en los años sesenta.

Aunque Estados Unidos ideó el concepto de "contención simétrica" o "respuesta flexible" para enfrentar tal desafío, esta reacción resultó insuficiente para evitar el fracaso en Vietnam.<sup>273</sup> A finales de la década de los sesenta, era evidente que Washington estaba siendo derrotado y que existía el espacio para la política de distensión que marcaría a los años setenta. La primera Guerra Fría planteó, en suma, una serie de dificultades derivadas de un sistema internacional con alta concentración de poder, entorno que México logró sortear con considerable éxito.

---

<sup>271</sup> CASTILLO TAPIA, FERNANDO. *Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los Umbrales del Siglo XXI*. Edición especial. México, D.F.: Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán", Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 6.

<sup>272</sup> KEENAN, GEORGE. *Memoirs*. 1ª éd. Massachusetts, EE.UU: Little Brown & Company, 1967, p. 447.

<sup>273</sup> *La Seguridad Nacional en México, Op. cit.*, p. 158

En el plano de la política interna, la ideología y el carácter autoritario del entonces sistema político mexicano contribuyen a explicar ciertas posiciones de política exterior. Primeramente, hay que recordar que la Revolución mexicana no fue socialista, sino antiimperialista, y por ende la política exterior constituía un excelente terreno para invocar esta ideología. Por otro lado, el régimen posrevolucionario fue sumamente ecléctico, y en el seno del PRI coexistían al menos dos tendencias mayores: la nacionalista, cuyo principal exponente era Lázaro Cárdenas, y la liberal, encabezada por Miguel Alemán. En buena medida, las posiciones progresistas en la política exterior se explican por la necesidad de mantener la legitimidad ante el flanco izquierdo y nacionalista del partido,<sup>274</sup> además del apego al principio de no-intervención en los asuntos internos de otros Estados. Quizá ésta sea la mejor explicación para entender el apoyo de México a Jacobo Arbenz en Guatemala y a la Cuba castrista, así como la condena de la intervención estadounidense en la República Dominicana (1965).<sup>275</sup>

No hay duda de que en esta etapa la conducción de la política exterior de México fue centralista, y que los grandes temas y estrategias pasaban siempre por la línea del poder ejecutivo y la SRE. Dentro del gabinete no se advertían grandes divisiones ni existían temas tan especializados que requirieran del concurso frecuente de dependencias ajenas a la Cancillería. Aunque tenía atribuciones legales en materia de política exterior, el Congreso seguía la línea que le trazaba la Presidencia, pues de ella dependía mucho el porvenir político de los legisladores.<sup>276</sup> De tal forma, puede afirmarse que durante el periodo de la jurisdicción defensiva, México careció de una visión explícita y articulada de seguridad nacional, así como de seguridad internacional.

De hecho, a diferencia de lo que sucedió en América del Sur, en México no se desarrolló en forma detallada este concepto. Ahora bien, lo que sí puede decirse es que esa vaga noción mexicana de seguridad nacional que existía era fundamentalmente civilista, y en ese entonces buscaba garantizar el desarrollo económico y social del país, evitando interferencias externas que afectaran al proyecto nacional y los intereses predominantes del pensamiento estratégico vigente. Esta visión civil de la seguridad nacional es explicable por el escaso protagonismo que las Fuerzas Armadas Mexicanas, como institución, tuvieron en la política posrevolucionaria. Así, a partir de la década de los treinta, la presencia e importancia del Ejército Mexicano se fue disminuyendo, tanto presupuestal como políticamente.<sup>277</sup> Desde entonces, en ningún momento las Fuerzas Armadas Mexicanas han adquirido o desplegado el protagonismo que han mostrado las de otros países de América Latina, ni han intentado disputar el poder a una élite civil

<sup>274</sup> PELLICER, OLGA. "La Revolución Cubana y la Izquierda Mexicana". *Lecturas de Política Mexicana*. 1ª ed. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1977, p. 316.

<sup>275</sup> *La Seguridad Nacional en México*, *Op. cit.*, p. 158.

<sup>276</sup> ORTIZ MENA, ANTONIO. *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una Época*. Edición de reimpresión, México, D.F.: El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 89-97.

<sup>277</sup> DEARE, CRAIG; BENÍTEZ, RAÚL. *U.S.-Mexico Defense Relations at the Beginning of the 21st Century: Conflict, Cooperation and Outlook*. Edición especial, Washington, D.C., EE.UU.: National Defense University, 2001, cuadro #1.

que a su vez respetaba los espacios, organización y atribuciones castrenses en su funcionamiento interno.

### ***El Activismo Revolucionario.***

La etapa del *activismo revolucionario* coincidió con los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo; su característica principal fue la voluntad explícita de México de participar de manera más asertiva en los asuntos mundiales, enarbolando un discurso distribucionista en la economía y la política. Una de las intenciones estratégicas de ésta era la de procurar una diversificación en las relaciones internacionales.<sup>278</sup> Durante la primera parte del periodo, el presidente Luis Echeverría visitó decenas de países en donde propuso mecanismos para disminuir la polarización de la estructura económica internacional. La segunda parte del activismo revolucionario fue marcada por el petróleo, que sirvió a López Portillo como herramienta de negociación frente a Washington y le permitió, a finales de los setenta, establecer una política de apoyo a las revoluciones en Centroamérica y el Caribe.

El esquema de la política exterior de los Estados Unidos también reconoció el surgimiento de nuevas potencias económicas. En el periodo presidencial de James Carter, la política del *détente* significó aceptar que, aun cuando Estados Unidos seguía siendo el principal poder económico en el mundo, a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial surgieron nuevos polos de poder como Japón y los países de Europa occidental. La propuesta estadounidense, fundada en las ideas del Consejero de Seguridad Nacional Zbigniew Brezezinski, así como en las recomendaciones de la denominada “Comisión Trilateral”, estuvo destinada a evitar fricciones con los aliados occidentales.<sup>279</sup> En otras palabras, se buscó que la expansión del modelo capitalista no afectase la armonía entre los tres principales protagonistas de la economía mundial. Lógicamente, la política exterior de Estados Unidos en los setenta abrió el abanico de poder en la política internacional generalizada, y objetivamente permitió mayor margen para una política exterior tercerista, como la que entonces intentaba México.<sup>280</sup>

Las condiciones internas también favorecieron el diseño de una política exterior activa y militante. Aunque el sistema político mexicano seguía dominado por el PRI, la saga de los acontecimientos de 1968 forzó a Echeverría a asumir un discurso político progresista, a veces más radical que el que habían empleado los detractores del propio PRI.<sup>281</sup> Mediante el recurso de la retórica revolucionaria y

<sup>278</sup> *La Seguridad Nacional en México, Op. cit.*, p. 159.

<sup>279</sup> RICO, CARLOS. “Interdependencia y Trilateralidad: Orígenes de una Estrategia”. *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3.* Edición especial, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1978, pp. 56-74.

<sup>280</sup> *La Seguridad Nacional en México, Op. cit.*, p. 160.

<sup>281</sup> *Ibid.* p. 162.

antiimperialista, el régimen intentaba neutralizar las críticas que se le formulaban desde el flanco izquierdo del espectro político.

Respecto a los actores de la política exterior, es indudable que en esta etapa se mantuvo la primacía de la SRE. Sin embargo, se comenzó a observar un proceso de diversificación de actores de la política exterior dentro del poder ejecutivo, mismo que habría de afianzarse a lo largo de años posteriores. Durante el sexenio de Echeverría, el gobierno intentó diversificar las relaciones económicas con el exterior. En ocasiones, el gabinete presidencial mostró una marcada división entre las dependencias con visiones nacionalistas como la SRE y la entonces Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, de las más orientadas hacia el exterior, como la Secretaría de Comercio.<sup>282</sup> Durante la discusión respecto del ingreso de México al GATT, ambas corrientes articularon alianzas con distintos grupos la sociedad civil. Finalmente, el presidente López Portillo se decidió por no suscribir el protocolo de adhesión al GATT, pero la discusión evidenció que las instituciones económicas del poder ejecutivo iban tomando creciente importancia en las relaciones internacionales del país.

No obstante, para finales de ese año y principios de 1982, las condiciones que habían hecho posibles las audaces iniciativas mexicanas de política exterior estaban llegando a su fin. El recrudecimiento de la Guerra Fría tras la llegada de Ronald Reagan al poder, junto con el frustrado "desarrollo petrolizador", el agotamiento de la industrialización sustitutiva de importaciones y la crisis política que se vivió al final del sexenio de López Portillo, fueron algunos de los elementos que contribuyeron a producir un cambio gradual en la estrategia diplomática mexicana, y comenzaron a gestar la necesidad de instrumentar acciones respecto del mantenimiento y procuración de la seguridad internacional de México, aunque no se articularan conforme a ese concepto en lo específico, sino bajo la noción existente de seguridad nacional.

### ***El Repliegue Relativo.***

En la etapa de transición vivida entre 1982 y 1990 conocida como el *repliegue relativo*, los límites del activismo revolucionario se articularon estrechamente con las transformaciones en el sistema internacional. A lo largo de los años setenta, diversos hechos llevaron a la clase política y a la sociedad civil estadounidenses a pensar que la política del *détente*, implementada por las administraciones de Richard Nixon, Gerald Ford y James Carter, estaba fracasando.

El desafío principal para Estados Unidos fue el triunfo de un número importante de revoluciones y movimientos de liberación nacional con tintes

---

<sup>282</sup> STORY, DALE. *Trade Politics in the Third World: A Case Study of the Mexican GATT Decision*. 1ª éd. Washington, D.C., EE.UU.: International Organization, 1982, Vol. 36, No. 4, p. 18.

izquierdistas en la periferia: en 1974 triunfó la llamada “Revolución de los Claveles” en Portugal, y a partir de entonces se precipitaron los procesos de independencia de colonias portuguesas como Angola, Mozambique, Cabo Verde y Guinea Bissau; en América Latina y el Caribe tomaron el poder o se reafirmaron en él gobiernos y personajes de izquierda, como Forbes Burnham en Guyana, Michael Manley en Jamaica, el movimiento “New Jewel” en Granada y el “Frente Sandinista de Liberación Nacional” en Nicaragua.<sup>283</sup>

Sobre la proliferante guerra convencional y la guerra de guerrillas, el presidente Reagan enfrentó el llamado “síndrome de Vietnam”, debido al cual la opinión pública estadounidense mostró enormes reticencias a que su país se involucrase de manera directa en los conflictos armados de la periferia.<sup>284</sup> Para neutralizar ese escepticismo, los estrategas militares estadounidenses diseñaron el concepto de *guerra de baja intensidad*, que durante la época se aplicó con particular determinación en Centroamérica por el Departamento de Defensa en coordinación con la CIA.

En ese espíritu, la guerra de baja intensidad sirvió para combatir a gobiernos y fuerzas irregulares, supuesta o realmente alineados con la Unión Soviética, mediante tácticas que permitían el uso de todos los medios, excepto la intervención militar directa de Estados Unidos. En el caso de Nicaragua, Washington patrocinó a fuerzas paramilitares (los llamados “Contra”), para quebrantar las de-por-si endeble bases de la economía nicaragüense.<sup>285</sup> En suma, durante la presidencia de Reagan, el sistema internacional retornó a una dinámica de enfrentamiento, iniciando así la *segunda* Guerra Fría. Evidentemente, un entorno sistémico de esta naturaleza acotaba las posibilidades de que México continuase apoyando a las revoluciones en Centroamérica.

En el ámbito de la política interna se observó, sobre todo al final de este periodo, la crisis de la alianza heterogénea y aun contradictoria que existía al interior del PRI, y que mantenía el poder gracias a un ejercicio sexenal pendular donde alternaban en el poder las tendencias de derecha, centro e izquierda que coexistían en el partido oficial. La postulación de Carlos Salinas de Gortari como candidato presidencial del PRI en octubre de 1987, precipitó la ruptura del gran acuerdo incluyente posrevolucionario y condujo a la escisión del ala nacionalista del PRI encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Como consecuencia de esa ruptura de la unidad que hasta entonces había prevalecido en el partido oficial, la política exterior perdió utilidad como instrumento para cortejar a los nacionalistas

<sup>283</sup> PETRAS, JAMES; MORLEY, MORRIS. “La Nueva Guerra Fría Política de Estados Unidos Frente a Europa y el Tercer Mundo”. *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana*, No. 12. Edición especial, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1982, pp. 46-52.

<sup>284</sup> KLARE, MICHAEL T. “El Ataque Contra el Síndrome de Vietnam”. En GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (Coord.). *Estados Unidos Hoy*. Edición especial, México D.F.: Siglo XXI Editores, 1984, pp. 378-84.

<sup>285</sup> BERMÚDEZ, LILIA. *Guerra de Baja Intensidad: Reagan contra Centroamérica*. 1ª éd. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1989, pp. 35-42.



del partido. Con ello, se abrió el camino para que el ala liberal, ahora dueña de la *trade-mark* partidista, instrumentara políticas de liberalización y apertura inspiradas en el pensamiento económico ortodoxo neoliberal.<sup>286</sup>

Paralelamente, ante los crecientes flujos de refugiados generados por la violencia y la siempre-presente posibilidad de una intervención directa de Estados Unidos en el área, la mediación mexicana en el conflicto centroamericano era, más que una defensa retórica del principio de no-intervención, una respuesta a un requerimiento de seguridad internacional mexicano. En tal época se forjó un vínculo muy estrecho—aunque no necesariamente explícito—entre la política exterior y la seguridad nacional, en el que la primera funcionó como una herramienta clave para la defensa de la segunda arrojando como producto a la seguridad internacional, pero reitero, no era articulada bajo esa denominación particular.

### ***El Activismo Liberal.***

Durante la etapa del *activismo liberal*, México se esforzó por lograr una inserción internacional sobre la base de temas económicos. Tal y como lo analicé en el presente capítulo, la preocupación tradicional por la defensa de la soberanía cedió ante el deseo de integrar más al país a las grandes corrientes internacionales de comercio, inversión y tecnología. Desde luego, la nueva etapa de la política exterior coincidió con un cambio radical del sistema internacional. Las reformas emprendidas por Mijail Gorbachov en la Unión Soviética a partir de 1985 no lograron hacer más eficiente la estructura económica de esa potencia.

Su estancamiento económico, sumado a la imposibilidad de enfrentar el desafío belicista planteado por la administración Reagan, contribuyen a explicar la acelerada extinción soviética. Desde la periferia hacia el centro de ese bloque de poder, los procesos de apertura económica y liberalización política fueron minando los cimientos del vasto imperio estalinista, hasta conducir a su disolución. El principio del fin del sistema bipolar ya era evidente en 1989 con eventos como la caída del Muro de Berlín, y se reafirmó entre 1990 y 1991 cuando ningún otro país pudo ejercer un contrapeso efectivo contra la intervención militar de Estados Unidos en el Golfo Pérsico.

Pero la lectura del mundo como unipolar no sólo magnificó las fuerzas de Estados Unidos, sino que también soslayó sus debilidades. De tal forma, el gobierno mexicano de aquel entonces desafortunadamente concluyó que la única forma de inserción internacional consistía en alinearse con Washington.<sup>287</sup> Aun cuando bajo cierta perspectiva estática el sistema internacional era sin duda

---

<sup>286</sup> *La Seguridad Nacional en México, Op. cit.*, p. 166.

<sup>287</sup> HOBBSAWM, ERIC. *Historia del Siglo XX*. 1ª éd. Barcelona, España: Editorial Grijalbo-Mandadori, 1995, p. 82.

unipolar, se percibía a largo plazo el surgimiento de un nuevo orden mundial, el cual se vislumbraba multipolar en materia económica, con fuerte competencia entre Estados Unidos, Japón, la Unión Europea, y al cual se sumarían China, Rusia, India y Brasil.

El ascenso del sistema unipolar se aunó al discurso liberal de la globalización, según el cual los distintos países—independientemente de sus proyectos, especificidades nacionales y trayectorias de desarrollo—debían abrirse rápidamente para garantizar una convergencia económica y, por tanto, un mejor futuro, toda vez que la globalización no es una ideología, ni siquiera un modelo frente al cual se pueda adoptar una posición, sino que es una realidad contundente.<sup>288</sup> Tal sería la dimensión que a partir de entonces comenzaría a determinarse en la elaboración de la política exterior mexicana, procurando la seguridad internacional, basándose específicamente en la relación con los Estados Unidos.

El concepto de seguridad nacional también se reestructuró al reducirse la desconfianza frente al exterior. Es innegable que el cambio de los esquemas de política exterior generó cambios en las visiones de seguridad nacional, poniendo en el centro de su agenda una lógica que enfatizaba las ganancias absolutas derivadas del libre comercio.<sup>289</sup> Aunque los documentos oficiales de esta época mantenían el concepto de soberanía como eje de la seguridad nacional, de hecho las acciones que se tomaron en materia de política exterior no contribuyeron a reafirmarla, sino que, como ya lo demostré con antelación, causaron una pérdida de soberanía que repercutió directamente en una reducción en la seguridad nacional de México.

De tal forma, durante esta época, las consideraciones de seguridad nacional no fueron una de las prioridades de la clase gobernante, preocupada más bien por anclar sus reformas económicas a la apertura hacia el exterior. En situaciones de ganancias absolutas, como las que teóricamente generaría el libre comercio, detenerse en consideraciones de soberanía y seguridad nacional parecía no tener demasiado sentido. Por tal razonamiento, de manera ingenua, los altos funcionarios de la época salinista y sus contrapartes de la academia afirmaban que el TLCAN no era más que un instrumento comercial sin derivación política, estratégica o social alguna.<sup>290</sup> Lo menos que puede decirse es que a partir de la suscripción del Tratado han aumentado las presiones para que México muestre una mayor compatibilidad con los esquemas de seguridad nacional de Washington, no sólo respecto al combate al narcotráfico, sino también de seguridad hemisférica e internacional.

---

<sup>288</sup> GREEN, ROSARIO. *La Globalización en el Siglo XXI: Una Perspectiva*. Edición Especial, México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000, p. 10.

<sup>289</sup> PIÑEYRO, JOSÉ LUIS. “La Seguridad Nacional con Salinas”. *Foro Internacional*. México, D.F., 1994, Vol. XXXIV, No. 138, p. 381.

<sup>290</sup> BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. “Seguridad Nacional y Transición Política: 1994-2000”. *Foro Internacional*. México, D.F., 2001, Vol. XLI, No. 166, p. 966.

### ***La Alternancia.***

La época de *la alternancia* abarca desde el año 2000 al presente. En ella, y no obstante que el resultado electoral a principio del milenio significó el fin de las siete décadas continuas de presidencias emanadas del PRI, desde la llegada de Vicente Fox la política exterior ha presentado líneas de continuidad con las estrategias y prioridades del pasado, pero también ha mostrado importantes instancias de ruptura. Entre las primeras resalta la centralidad en la relación con los Estados Unidos, y entre las segundas un mayor activismo multilateral, la búsqueda de un nuevo acercamiento con América Latina y la descomercialización de la política exterior.

En sí, el inicio de la primera presidencia pos-priísta coincidió con un momento en que parecía que en el orden unipolar podrían abrirse algunos espacios de acción, debido principalmente a los problemas que venía enfrentando la potencia del Norte de manera general, y la recién inaugurada administración presidencial de George W. Bush. La recesión económica que se anunció a principios de 2001, así como los tropiezos que el sistema electoral estadounidense experimentó en las elecciones presidenciales de 2000, contribuyeron a disminuir la percepción de Estados Unidos como un país omnipotente. Esta coyuntura, sin embargo, duró sólo unos cuantos meses. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra el Pentágono y las Torres Gemelas, el mundo sufrió un recrudescimiento de la unipolaridad.

De manera similar a lo que sucedió en la Primera Guerra del Golfo Pérsico, la totalidad de las potencias se alinearon con la respuesta política y militar de los Estados Unidos frente al ataque terrorista; el 11 de septiembre contribuyó a afianzar la hegemonía de Estados Unidos como una hiperpotencia<sup>291</sup> que conjuga influencia social, económica, militar, cultural y política a un grado tal que no se veía en el mundo desde el Imperio Romano.<sup>292</sup> Sin duda, el 11 de septiembre y sus secuelas representaron una nueva reducción en los márgenes objetivos de acción de México frente a su vecino del Norte.

Durante la administración de Vicente Fox, la nueva oposición en el Congreso criticó constantemente lo que percibía como un distanciamiento con los principios tradicionales de la política exterior consagrados en la Constitución Política; se dio una excesiva cercanía con Washington y un distanciamiento con el gobierno de Fidel Castro en Cuba. Como pocas veces había sucedido, la política exterior se convirtió en punto de referencia para la clase política y la sociedad civil. Por sus implicaciones sobre la formulación de la política exterior.

---

<sup>291</sup> El término "hiperpotencia" ha sido utilizado por el ex ministro francés de relaciones exteriores, Hubert Vedrine, para referirse a estados unidos después del 11 de septiembre.

<sup>292</sup> NYE, JOSEPH S. *The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press, 2002, p. 114.

El nuevo gobierno continuó haciendo énfasis en los aspectos de cooperación en la relación con los Estados Unidos. Ello no fue obstáculo para que, aun antes de su inicio, haya introducido como eje central en la agenda bilateral el tema de la migración, en el esquema conocido como el "TLCAN Plus".<sup>293</sup> Mediante esta política, se buscó extender la lógica liberal a los flujos de personas y no sólo a los intercambios de mercancías, capitales, ideas o corrientes de información. El gobierno partía de que, por muy restrictivas que resultaran las leyes de migración de los Estados Unidos, los flujos de personas procedentes de México continuarían e inclusive, aumentarían.

En conclusión, me parece claro que a lo largo de los periodos analizados con antelación, ha existido una vinculación más implícita que explícita, más inorgánica que orgánica entre seguridad nacional y política exterior. Durante los periodos de relativa estabilidad, como las décadas de los cincuenta y sesenta, no fue evidente una elaboración teórica demasiado compleja acerca de los vínculos entre ambas variables; más bien, a partir del concepto de soberanía nacional se daba por sentada la relación entre una y otra. En los años ochenta fue más claro que la política exterior se utilizó como un instrumento para salvaguarda de la política de seguridad internacional, frente a un entorno regional muy agitado por los conflictos de Centroamérica y la posibilidad de una guerra generalizada en el Istmo.

### ***El Sistema de Seguridad Internacional.***

A la par de la relación existente entre la seguridad nacional y la política exterior mexicana previamente analizada, también existe la vinculación activa que guarda la seguridad nacional de México con el denominado *sistema de seguridad internacional*. En este respecto, es menester señalar que desde 1899 a la fecha, México ha participado en casi todos los foros internacionales dedicados, de diferentes ángulos, a la búsqueda de la paz, la estabilidad y la seguridad internacionales, con el argumento utilizado en diferentes circunstancias históricas, de que esto constituye un elemento esencial de una estrategia de seguridad para la preservación de los intereses nacionales a fin de contribuir a la convivencia pacífica entre las naciones.

México ha promovido acuerdos internacionales y ha participado en negociaciones de diferentes instrumentos jurídicos de carácter universal en el campo de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. De igual manera, en tanto han aumentado los riesgos globales, el interés nacional se ha centrado en los nuevos temas de la agenda internacional vinculados a la seguridad internacional, como son por ejemplo el combate a la delincuencia transnacional, la persecución del delito a través de fronteras por medio de procesos como la extradición, y otros temas como el establecimiento de la Corte Penal Internacional.

---

<sup>293</sup> *La Seguridad Nacional en México, Op. cit.*, p. 175.

Con el mismo espíritu, México ha firmado, ratificado o se ha adherido a más de 50 instrumentos multilaterales de carácter global o regional, enfocados específicamente a la disminución, prohibición y control de armamentos y prácticas de guerra; también ha participado en diversos procesos y organismos multilaterales destinados a la solución pacífica de controversias internacionales y ha decidido formar parte de organismos mundiales centrados en preservar la paz, la estabilidad y la seguridad del orbe.

En México, la política basada en el reforzamiento de la estructura jurídica internacional como sustento de una estrategia de seguridad internacional se acompañó de diversas iniciativas con el objetivo de promover un desarme general y completo, aumentar las prohibiciones de cierto armamento, cancelar determinados programas militares que ponen en riesgo la paz y la seguridad mundial, y aumentar la transparencia del gasto militar de los países y las transferencias de armamentos entre Estados.

En efecto, los compromisos de México abarcan toda una gama de instrumentos jurídicos vinculados a la seguridad internacional; sobresalen los relacionados con conflictos de carácter interno, y como se dijo, también con respecto a la no-prolifерación de armas de destrucción masiva.<sup>294</sup>

### ***La Globalización.***

Independientemente de la retórica que pueda desprenderse de la participación mexicana en organismos multilaterales para la promoción de su seguridad internacional (e indirectamente, para el robustecimiento de su seguridad nacional), y de los compromisos previamente adquiridos, es indispensable analizar la actual vorágine de factores y tendencias generales que conllevan la transnacionalización y la globalización,<sup>295</sup> y que se presentan como inevitables y muy dinámicos factores de influencia (si no es que como amenazas mismas) a las seguridades nacional e internacional de México, cuyas circunstancias se detallan a continuación bajo un contexto estructural, al puntualizar la existencia de:

1. Una alta concentración del poder en la escala mundial que se manifiesta en un sistema internacional en gran parte piramidal, de interdependencia asimétrica.
2. Una mutación en los centros altamente desarrollados que se identifica con la tercera revolución científico-industrial, aunada a un nuevo patrón de

---

<sup>294</sup> Una relación de los principales compromisos internacionales adquiridos por México a la fecha, se encuentra en el APÉNDICE I de la presente investigación.

<sup>295</sup> Dichos factores y tendencias de extrajeron de la obra de Antony Giddens titulada *The Consequences of Modernity*. 1ª éd. California, EE.UU: Stanford University Press, 1990, pp. 53-7.

acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo, centrados en la electrónica.

3. Un surgimiento de nuevas tecnologías basadas en las ciencias que transforman continuamente las condiciones de los mercados productivos, financieros, de bienes y servicios y de sus flujos en la competencia internacional. Las llamadas ventajas comparativas residen cada vez menos en la abundancia y bajo precio de los productos primarios y de la fuerza de trabajo, y cada vez más en la capacidad para el rápido uso de la información en la producción.
4. Una multiplicación y diversificación de los actores, las actividades, las organizaciones y los flujos transnacionales; sus interrelaciones y entrelazamientos, y las redes de toma de decisiones dentro de marcos mundiales. En los fenómenos y procesos de la transnacionalización y mundialización destacan la primacía de las macroempresas, la integración a escala mundial de sus estrategias, políticas y actividades, el paso de la corporación internacional tradicional a la corporación multinacional, y de ésta a la corporación transnacional y su predominio.
5. Una mutación tecnológico-productiva ligada a una nueva división mundial del trabajo. Ésta ocurre con base y a través de diversos mercados mundiales (trabajo, empresas productivas, capital, comercio y consumo, ciencia y tecnología, etc.), entrelazados y en avance hacia una creciente integración en un mercado mundial único.
6. Una disociación entre naciones, entre regiones y en lo global, respecto de, a) la economía primaria y la industrial; b) la industria y el empleo; y, c) la economía real y la economía financiera o simbólica. Estas últimas dos se separan y divergen con el creciente predominio de la segunda sobre la primera. La economía simbólica se encarna y se realiza sobre todo en el capital financiero transnacional especulativo y en el mercado financiero mundial tecnológicamente integrado.
7. Un movimiento a escala planetaria de re-despliegue, reubicación y relevo que, partiendo de los centros y difundiéndose hacia las periferias, reordenan y redistribuyen los papeles y las funciones, al igual que las posibilidades y los poderes de las ramas productivas de las empresas, de las clases, de las organizaciones e instituciones, así como de las regiones y de los Estados. Esta reclasificación tiende a la polarización, a la marginalización de las mayorías y al aumento de la brecha diferencial entre los componentes del sistema mundial.
8. Un proyecto político de las cúpulas corporativas transnacionales, Estatales y burocrático-internacionales, que busca la reestructuración transnacionalizante de los propios centros y de las semi-periferias y periferias, en un sentido de integración entre la economía y la política

mundiales, con interdependencia y cooperación crecientes. Dicha reestructuración es precondition y rasgo de la variedad elegida de desarrollo. Las condiciones, los fines, las estrategias y las políticas nacionales deben readaptarse de acuerdo con el modelo que se pretende imponer como nuevo orden mundial de propósitos compartidos. El Estado y su soberanía se someten a una revisión restrictiva.

9. Una multiplicación de nexos, interacciones e interdependencias entre Estados, economías y sociedades, y entre fenómenos y procesos que abarcan la mayor parte del planeta. Acontecimientos, decisiones y actividades en una parte del mundo tienen consecuencias significativas para individuos y comunidades en otras partes del planeta. El mundo tiende a ser estructurado como un todo, a ser concientizado y asumido por diferentes actores como un ambiente continuamente construido y reconstruido.

Como resultado directo de todo lo anterior, las economías aisladas ya no responden como antes a las medidas gubernamentales de tipo tradicional. El curso de los acontecimientos económicos se ha vuelto más difícil de comprender y de prever frente a fuerzas, procesos y resultados difícilmente predecibles, interpretables o controlables, en un ambiente de incertidumbre e inestabilidad económica y política sin precedentes, tanto en lo interno como en lo internacional. De tal forma, se vuelven cada vez más insuficientes los esfuerzos de ajuste al cambio, de grupos e instituciones nacionales, pero también de los internacionales, lo mismo que las capacidades disponibles para realizar reformas de alcance mundial.

Así, el mundo se va cubriendo con una red o redes de organizaciones internacionales y transnacionales, orientadas a lo económico y financiero, a lo militar, a lo científico, a lo social, a lo ecológico y a los espacios (integraciones regionales, terrestres, oceánicas, aéreas y espaciales). Su desarrollo contribuye a los cambios en las formas y procesos de decisión en la política mundial, en un sentido transnacional globalizante, y por lo tanto restrictivo de la autodeterminación reivindicada por el Estado soberano.

A consecuencia de esto, el desdibujo de los límites entre lo externo y lo interno se manifiesta en las áreas de la seguridad y defensa del Estado. Las alianzas y bloques generan una preocupación permanente por la estabilidad interna de sus miembros. Por el temor a los enemigos externos y a los antagonismos (reales o supuestos) del interior, las cuestiones internacionales de seguridad invaden a los asuntos políticos internos, como por ejemplo el caso del narcotráfico transnacional, que hace de un problema de seguridad interna y/o internacional un antagonismo mayor a la seguridad nacional, condición ocasionada más por la presión del exterior que por la naturaleza misma de la amenaza que representa sobre la vitalidad de los Estados.

El impacto de las nuevas tecnologías en el manejo de las cuestiones diplomáticas y estratégicas es también difuso y multi-direccional. La informática y

las telecomunicaciones inciden en la definición de imágenes, tendencias y alternativas.<sup>296</sup> Por una parte, pueden sesgar la información, manipularla y usarla para endurecer diferencias entre Estados, e incitar a conflictos. Por otra parte, pueden crear públicos informados, políticamente activos y que se pueden movilizar, y así restringir la autonomía e iniciativa del Estado, ante todo respecto a la guerra y la paz, pero también a otros problemas y conflictos nacionales e internacionales.

El reconocimiento de ciertos derechos y deberes internacionales, aunque todavía sin el respaldo de instituciones con capacidad coercitiva, así como el aumento en el número y la diversificación de los actores en el sistema mundial, además los intentos de diseño de una nueva generación de normas e instituciones, y ultimadamente aunado al avance hacia un nuevo derecho internacional (público y privado), acotan o trascienden las pretensiones soberanas de los Estados nacionales.

Por tal, el pensamiento estratégico de dichos Estados y la articulación que hace sobre su seguridad nacional con miras interna y externa, inevitablemente *deben desarrollar la flexibilidad suficiente* para atender y orientarse a las dinámicas gobernantes del sistema internacional aquí expuestas, ya sea a título propio o a través de organismos multilaterales; la seguridad internacional en ese sistema es básicamente una suma de intereses, posibilidades y acciones por parte de los Estados participantes con la exclusiva finalidad de mantenerse en juego, lo cual genera una influencia directa, dinámica e imperante sobre la articulación de la seguridad nacional específica de cada Estado.

Es así como la seguridad nacional se somete naturalmente a tales coyunturas y dinámicas exógenas, pero dicha subordinación es contraproducente para la soberanía de los Estados, por los motivos anteriormente expuestos. Bajo ese orden de ideas, puedo afirmar que por lo que respecta al exterior, la seguridad nacional se encuentra entre la espada y la pared: entre los intereses nacionales que debe salvaguardar, y los intereses internacionales a los cuales se debe orientar.

En conclusión, realizado que fue el análisis de la evolución del pensamiento estratégico mexicano y sus instrumentaciones internas respecto de la seguridad y defensa nacionales desde principios del Siglo XX hasta la presidencia de Fox, y habiendo aquí auscultado la relación progresiva y presente que ha tenido y que mantiene la seguridad nacional con el ámbito internacional, cuento con todos los elementos teóricos, empíricos, heurísticos y epistemológicos necesarios para dar inicio al estudio de la seguridad nacional de México, no antes de hacer una breve recapitulación de la suma de la irresponsabilidad política mexicana que ha fincado el pensamiento estratégico mexicano en la evolución de esas tareas de Estado.

---

<sup>296</sup> KAPLAN, MARCOS. "El sistema internacional: límites, paradojas y posibilidades". En varios autores, *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Edición especial. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 179-85.



**XV.- SUMA DE LAS IRRESPONSABILIDADES DEL PENSAMIENTO ESTRATÉGICO MEXICANO.**

De toda la explicación analítica realizada con antelación sobre los roles que han ejercido los pensadores estratégicos mexicanos y sus líneas de pensamiento respectivas, las cuales han sido materializadas por sus decisiones político-administrativas, mismas que a su vez concibieron y continúan forjando al concepto de seguridad nacional y su instrumentación pública, y que han marcado la pauta en el uso militar, incrementalmente consuetudinario, para buscar contrarrestar múltiples circunstancias de naturalezas diversas del quehacer nacional del país, dilapidando la frontera entre la seguridad y la defensa, se desprende que desde el México posrevolucionario, hasta los tiempos contemporáneos, el pensamiento estratégico y las diferentes nociones de seguridad nacional han seguido una políticamente irresponsable ruta sinuosa; una línea en forma de *zig-zag*. Es decir, algo con aire de electrocardiograma en el sentido que han sido muy numerosos los alti-bajos y baji-altos en materia estratégico-política, en materia activa y reactiva, en materia teórica, en materia institucional, en materia orgánica y en materia operativa que han sido realizados por parte de la administración pública federal en aras de las nociones prevalecientes de seguridad y defensa nacionales durante todos esos años.

De tal manera encuentro que una de las principales consecuencias de tales vaivenes es la prevaleciente carencia de expertos en estrategia político-militar aunada a la seguridad nacional. O por el contrario, que dicha carencia de expertos ha arrojado como resultado los vaivenes descritos. Independientemente de esta contraposición disyuntiva, como lo dije al principio del presente capítulo y lo demostré con mi análisis, México es un país que realmente no produce expertos en el nicho estratégico—con excepción de ciertos académicos pero sin mando político, así como de numerosos militares pero con experiencia en temas meramente castrenses y sujetos a rigurosas limitantes políticas. En la actualidad, México tampoco se ha preocupado por llenar este vacío, ya sea de forma interna o importando talento del exterior.

La citada carencia de estrategias ha causado que jamás se haya producido una concepción estable de seguridad nacional que sea verdaderamente funcional, o una categorización plenamente articulable por la vía de las instituciones, entre la seguridad nacional y las demás categorías de seguridad. A la par, tampoco se ha producido una conceptualización de seguridad nacional que sea *ad-hoc* con los principios democrático-liberales por los que busca regirse el Estado. Sin embargo, es importante considerar que México en sí carece de planeación nacional, por lo que es ilógico esperar que deba existir sin ésta una planeación minuciosa en materia de alta-estrategia respecto de la seguridad y defensa del Estado. Como resultado de lo anterior, México también carece de un sistema formalmente establecido y funcional de seguridad nacional.

Lo expuesto con antelación se traduce en que, a lo largo de los años, se ha presentado una irresponsable y continúa *prueba y error publico-administrativa*, que ha costado un número desconocido de vidas (tanto de civiles como de militares), así como un inconmensurable dispendio de recursos (materiales, económicos, administrativos y demás) del Estado. Entre dichas pruebas y errores, las acciones administrativas ventiladas por el pensamiento estratégico han ocasionalmente contravenido los principios escritos (jurídicos y políticos) que debían ser salvaguardados por la propia seguridad nacional.

Las concepciones y nociones institucionales que han prevalecido sobre seguridad nacional se presumen como conceptos integrales, en tanto que asocian a esta materia con la política de defensa y la política exterior, la economía y la sociedad, el Ejército, la independencia y la soberanía nacional, el estado de derecho, la justicia y demás cuestiones de relleno retórico. Por tal, no solo desvirtúan a las demás categorías de seguridad, sino que dicha gama tan amplia de integrantes y factores conceptuales también causan una abundancia de inconsistencias y limitaciones en el diagnóstico de los problemas, en la definición de las amenazas esenciales y en la determinación de las estrategias necesarias para enfrentarlas.

Habida cuenta de todo lo anterior, resulta evidente que en México no solo *no se aprende del pasado*, al prácticamente reinventarse los conceptos y la instrumentación de la seguridad y defensa nacionales cada sexenio de conformidad con los intereses particulares del presidente en turno, sino que *tampoco se aprende del presente*, en vista de que la única institución académica especializada en seguridad nacional, el Colegio de Defensa Nacional, perteneciente a la Universidad Nacional de Ejército y Fuerza Aérea, es de participación selectiva y restringida, y no difunde los resultados de sus investigaciones académicas en la materia.

Como resultado de este ímpetu, no ha existido una planeación estratégica congruente y a largo plazo respecto de políticas públicas sectoriales para coadyuvar con la seguridad nacional desde los múltiples ámbitos de la acción administrativa: como ya hice mención, los objetivos, las políticas, los mecanismos y los organismos encargados de las distintas categorías de seguridad *también* han debido sujetarse al estilo personal de gobierno y a la visión presidencial en turno, teñida hasta ahora por la irresponsabilidad política, la autocomplacencia, la incompetencia y la ausencia de probidad. (Cabe destacar que la serie de planes estratégicos denominados “DN” de la SEDENA constituyen planeaciones en materia de defensa nacional, y no de seguridad nacional.)

Asimismo, hay un importante vacío en la producción de inteligencia por parte del Estado, toda vez que a la fecha de hoy, aun cuando existen organismos funcionalmente dedicados a la recolección, análisis y producción de inteligencia, sus productos son ineficientes, ya que se afirma que la mayoría de los grandes golpes que se le han dado al narcotráfico en los últimos años, han sido resultado de la proveeduría de inteligencia procedente de agencias estadounidenses, en

especial de la 'Drug Enforcement Administration' ("DEA", por sus siglas en inglés).<sup>297</sup> Pareciera que los actuales aparatos de inteligencia del Estado mexicano—llámese al CISEN y a la Sección Segunda (S-2) del Estado Mayor de la Defensa Nacional y a la similar de la Marina-Armada—se preocupan más por recabar inteligencia de tintes políticos, que respecto a los verdaderos antagonismos que enfrenta el Estado.

Por otro lado, y como he venido mencionando, no se ha establecido una clara distinción entre las distintas categorías de seguridad, junto con sus ámbitos de acción y circunscripción particulares. Peor aun, en la práctica se ha diluido la división natural existente ente seguridad y defensa nacionales. Todo esto ha truncado la eficiente identificación, referenciación e instrumentación de acciones relevantes para contrarrestar las amenazas internas *reales*, mientras que se ponderan y priorizan continuamente los distintos niveles de influencia de las mismas en términos de la seguridad del Estado (medibles de conformidad a sus niveles de riesgo identificados mediante los análisis estratégicos alimentados de inteligencia utilizable). Igualmente, tampoco se han podido delinear efectivamente las diferencias sustanciales entre las amenazas externas del Estado mexicano frente a potencias mundiales, como es el caso de los Estados Unidos de América.

De tal forma, la atribución (incorrecta e irresponsable) de los temas propios de la seguridad pública como asuntos de seguridad nacional o, como sucediera en el último año de la administración salinista, la agenda de lo que el gobierno mexicano asume como problema de seguridad nacional, constituye como tal un problema ambiguo paralelo asociado de manera subordinada al ejercicio político-administrativo de la seguridad pública. Desde Miguel Alemán hasta Carlos Salinas de Gortari, con una excepción durante el mandato de De la Madrid, todos los presidentes civiles han utilizado al Ejército en contra de la población. En efecto, de una forma u otra, en todos los sexenios, los militares han sido ordenados fuera de sus cuarteles para reprimir o intimidar durante periodos de inconformidad social, y hasta para realizar tareas de "guerra sucia".

Los presidentes que más recurrieron al uso del Ejército han sido: Alemán Valdés, por las protestas sociales en contra de su gobierno tildado de anticardenista, principalmente contra algunos sindicatos independientes; Ruiz Cortines contra los estudiantes del Instituto Politécnico Nacional, en 1956; López Mateos contra los ferrocarrileros; Díaz Ordaz en contra de los estudiantes en 1968; Luis Echeverría en contra de la guerrilla rural en Guerrero; y López Portillo en contra los trabajadores universitarios y electricistas.

Los usos represivos que los gobiernos le han dado a las Fuerzas Armadas Mexicanas han generado tres repercusiones básicas:

---

<sup>297</sup> Fuente confidencial transmitida verbalmente por un miembro activo de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

1. Han permitido una mayor posibilidad de acceso y control militar en las decisiones y ejecuciones de las autoridades civiles para “resolver” ciertas situaciones.
2. Derivado de esto, han generado incrementos en la participación del Ejército como “grupo de poder corporativo” en relación con el Presidente de la República en funciones.
3. Han causado un significativo deterioro de la imagen pública militar.

Se han suscitado los recientes ejes de reforma en materia de seguridad nacional:

- a) La decisión de considerar al crimen organizado una amenaza a la seguridad nacional y, por ende, empeñar a las fuerzas armadas en su combate;
- b) La búsqueda de la coordinación de esfuerzos mediante la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- c) La génesis de la PFP;
- d) El nacimiento de la Secretaría de Seguridad Pública (“SSP”); y,
- e) La transformación de la Policía Judicial Federal en la Agencia Federal de Investigaciones.

Sin embargo, éstas no solo representan acciones desorientadas, a efecto de que no obedecen una planeación correcta, direccionada y formalizada, amén de que confunden entre sí las debidas concepciones de todas las categorías de seguridad, sino que en concreto no han generado los resultados publico-administrativos esperados.

Cabe reiterar que bajo la administración del presidente De la Madrid, se formuló por primera vez una visión institucional de la noción prevaleciente de seguridad nacional asociada al principio del nacionalismo mexicano, enfatizando una política exterior que antepuso a los principios nacionales y planteó a las Fuerzas Armadas Mexicanas como garantes estratégicos de la defensa del Estado y del orden constitucional. Posteriormente, en los planes de gobierno de Salinas de Gortari y de Zedillo Ponce de León, se formuló una “Agenda de Amenazas a la Seguridad Nacional” sin discriminación alguna de los criterios y el diagnóstico que dimensionaron las calidades de riesgo respectivas, además de una notoria ausencia de definición respecto de las políticas y estrategias administrativas para combatirlas.

Al menos hasta el período gubernamental de Zedillo, no se realizaron intentos responsables y determinados por hacer una consulta social para elaborar

una propuesta en materia de seguridad nacional respecto de los planes de desarrollo, así como tampoco se hicieron esfuerzos por proponer un marco jurídico e institucional que, previo diagnóstico, reformara la estructura y el monto del presupuesto que debiera destinarse al aparato de seguridad, defensa e inteligencia del Estado mexicano, refrendando así las deficiencias, la escasa utilidad y baja eficacia de los programas sectoriales de gobierno de mediano plazo, sin soslayar la retórica optimista, el desperdicio de tiempo y los recursos oficiales invertidos en la formulación de dichos programas institucionales.

Con los resultados obtenidos hasta aquí por medio de los múltiples análisis que he realizado, haciendo uso de metodologías de tipo histórica, conceptual, inductiva y deductiva, he demostrado **las siguientes cinco de mis hipótesis centrales** planteadas desde la Introducción de esta tesis:

*Que la concepción y el método de pensamiento estratégico del Estado mexicano, ejercido por cada uno de los presidentes con posterioridad a la Revolución y hasta el presente, no se ha fundamentado sobre los principios universales teórico-políticos del pensamiento estratégico en general. Su práctica no ha seguido una línea recta de pensamiento debido a que se han reinventado, sexenio tras sexenio, las concepciones e instrumentaciones de su seguridad y defensa nacionales.*

*Que la irresponsabilidad política que ha generado los referidos vaivenes de pensamiento estratégico mexicano arroja como consecuencia que las leyes y políticas públicas que hoy regulan a la seguridad y defensa nacionales sean ineficaces, haciendo de su instrumentación diaria algo incompatible con el marco jurídico vigente y aplicable.*

*Que la facultad constitucional para emplear a las Fuerzas Armadas Mexicanas en todo lo que el presidente de la República decida, aunada a la ineficacia jurídica del marco legal, generan una condición de incertidumbre interna e internacional sobre su participación en el combate al narcotráfico.*

*Que lo anterior afecta desde al propio personal militar, por carecer de las garantías y salvaguardas legales necesarias para ejercitar sus misiones políticas, hasta al pueblo en su generalidad, por no existir parámetros de acción militar que articulen el actuar de dichas fuerzas militares, y mucho menos las limiten sobre una letra específica de ley.*

Y,

*Que la política armada en contra del narcotráfico que ha sido desatada por el gobierno es un ejercicio de irresponsabilidad política, debido a que busca contrarrestar a este antagonismo, el cual es un resultado de la convergencia de múltiples factores negativos de índole política, económica, social y cultural, con una solución militar, siendo que la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas Mexicanas es para fines de la guerra en defensa armada del territorio,*

*pueblo y gobierno, y no para la realización de tareas policíacas cuya responsabilidad recae en las instituciones de extracción civil que han sido rebasadas en sus capacidades por el referido antagonismo, generando el vacío de Estado que se busca rellenar con el componente militar del poder nacional.*

Habida cuenta de todo lo anterior, y para continuar en el rumbo de la presente investigación doctoral, resulta oportuno proceder con el análisis de la *seguridad nacional del Estado mexicano* conforme a las realidades teórica y práctica de actualidad, bajo el predominio del pensamiento estratégico del presidente Felipe Calderón Hinojosa, para lo cual realizaré una yuxtaposición fáctica entre la ley, la política y la doctrina vigentes en la materia, y la praxis publico-administrativa de la seguridad y defensa nacionales.



**FUENTES DE CONSULTA.**

**BIBLIOGRAFÍA:**

AGUAYO QUEZADA, SERGIO. *La Charola. Una Historia de los Servicios de Inteligencia en México*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Grijalbo, 2001.

AGUILAR CAMÍN, HÉCTOR; MEYER, LORENZO. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Cal y Arena, 1989.

ÁLVAREZ, JOSÉ ROGELIO (director). *Enciclopedia de México, Tomo V*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de Educación Pública, 1987.

BERMÚDEZ, LILIA. *Guerra de Baja Intensidad: Reagan contra Centroamérica*. 1ª éd. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1989.

BRADENBURG, FRANK. *The Making of Modern Mexico*. 1ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Prentice Hall, 1964.

CASTILLO TAPIA, FERNANDO. *Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los Umbrales del Siglo XXI*. Edición especial. México, D.F.: Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán", Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

CHILLER, GASTON; FREEMAN, LAURIE. *Potential Threat: The New OAS Concept of Hemispheric Security*. Washington, D.C.: Washington Office for Latin America. Julio de 2005.

DAMMERT, LUCÍA; BAILEY, JOHN. *Seguridad y Reforma Policial en Las Américas*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Siglo XXI, 2005.

DEARE, CRAIG; BENÍTEZ, RAÚL. *U.S.-Mexico Defense Relations at the Beginning of the 21st Century: Conflict, Cooperation and Outlook*. Edición especial, Washington, D.C., EE.UU: National Defense Univesity, 2001.

DE LA CRUZ LEGARDO, PEDRO ISNARDO. *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

FOWLER, WILL. *Gobernantes Mexicanos, II: 1911-2000*. 1ª éd. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2008.

GALLARDO ENRÍQUEZ, MARCO VINICIO. *Las Relaciones Cívico-Militares en la Transición a la Democracia en México*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

GIDDENS, ANTHONY A. *The Consequences of Modernity*. 1ª éd. California, EE.UU.: Stanford University Press, 1990.

GILLY, ADOLFO. *Cien Años de Lucha de Clases en México (1876-1976): Tomo I*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Quinto Sol, 1985.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, GUADALUPE. *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

GONZÁLEZ Y GONZÁLEZ, LUIS. *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1934-1940: Los Artífices del Cardenismo*. Edición especial. México, D.F.: El Colegio de México, 1970.

GREEN, ROSARIO. *La Globalización en el Siglo XXI: Una Perspectiva*. Edición Especial, México, D.F.: Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.

GUTIÉRREZ SANTOS, DANIEL. *Historia Militar de México: 1876-1914*. 1ª éd: México, D.F.: Ediciones Ateneo, 1955.

HOBBSBAWM, ERIC. *Historia del Siglo XX*. 1ª éd. Barcelona, España: Editorial Grijalbo-Mandadori, 1995.

IBARROLA, JAVIER. *El Ejército y el Poder*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial Océano, 2003.

KAPLAN, MARCOS. "El sistema internacional: límites, paradojas y posibilidades". En varios autores, *Globalidad y conflicto: Estados Unidos y la crisis de septiembre*. Edición especial. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

KATZ, FRIEDRICH. *The Life and Times of Pancho Villa*. 3ª éd: California, EE.UU.: Stanford University Press, 1998.

KEENAN, GEORGE. *Memoirs*. 1ª éd. Massachussets, EE.UU: Little Brown & Company, 1967.

KLARE, MICHAEL T. "El Ataque Contra el Síndrome de Vietnam". En GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (Coord.). *Estados Unidos Hoy*. Edición especial, México D.F.: Siglo XXI Editores, 1984.

LEÓN MANRIQUE, JOSÉ LUIS. "México: Política Exterior y Seguridad Nacional, 1945-2002". *La Seguridad Nacional en México*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

LIEUWEN, EDWIN. *Arms and Politics in Latin America*. Edición revisada. Nueva York, EE.UU.: Praeger Press, 1961.



LIEUWEN, EDWIN. *Mexican Militarism: The Political Rise and Fall of the Revolutionary Army*. 1ª éd. Nuevo México, EE.UU.: New Mexico University in Albuquerque Press, 1968.

LOZOYA, JORGE ALBERTO. *El Ejército Mexicano: 1911-1965*. 1ª éd. México, D.F.: El Colegio de México, 1970.

MALAPARTE, CURSIO. *La Técnica del Golpe de Estado*. Ed especial. Roma, Italia: Vallecchi, 1994.

MARTÍNEZ NAVARRO, FRANCISCO JAVIER. *El Militarismo en América Latina: El Caso de México*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

MENDOZA VALLEJO, GUILLERMO; GARFIAS MAGAÑA, LUÍS. *El Ejército Mexicano de 1860 a 1913: en el Ejército Mexicano, Jesús de León Toral y otros*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1979.

NYE, JOSEPH S. *The Paradox of American Power: Why the world's only superpower can't go it alone*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Oxford University Press, 2002.

ORTIZ MENA, ANTONIO. *El Desarrollo Estabilizador: Reflexiones sobre una Época*. Edición de reimpresión, México, D.F.: El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica, 1998.

RODRÍGUEZ LAPUENTE, MANUEL. *Breve Historia Gráfica de la Revolución Mexicana*. 1ª éd. México, D.F.: Editorial G. Gili, 1987.

SÁNCHEZ AGESTA, LUIS. *Derecho Político*. 5ª éd. Granada, España: Editorial Prieto, 1954.

ULLOA, BERTA. *La Lucha Armada (1911-1920), en Historia General de México*. Edición especial. México, D.F.: Colegio de México, 1981.

ZBADUA CARBONEY, MIGUEL ÁNGEL. *Los Militares y el Salinismo*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

#### **HEMEROGRAFÍA:**

BARRÓN CRUZ, MARTÍN GABRIEL. "Intromisión Militar en Asuntos de Policía: El Caso Mexicano". *Inside Ideas*. México, D.F.: Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C., 2006.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. "El Desafío de las Guerrillas". *Nueva Sociedad*. Núm. 130. México, D.F.: Marzo-Abril 1994.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. "Las Fuerzas Armadas Mexicanas a Fin de Siglo". *Latin American Studies Association, XXII International Congress*. Panel 458, Miami, EE.UU.: 2000.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. "Las Relaciones Cívico-Militares en una Democracia: Releyendo a los Clásicos". *Fuerzas Armadas y Sociedad*. México, D.F.: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, año XIX.

CARRASCO ARAIZAGA, JORGE. "Fiebre Militarista". *Revista Proceso*. México, D.F.: No. 1631, 3 de febrero de 2008.

BENÍTEZ MANAUT, RAÚL. "Seguridad Nacional y Transición Política: 1994-2000". *Foro Internacional*. México, D.F., 2001, Vol. XLI, No. 166.

FLORES OLEA, VÍCTOR. "Responde a Intereses de EU la iniciativa de reforma petrolera". *La Jornada*. México, D.F. 8 de mayo de 2008.

MATESANZ, JOSÉ ANTONIO. "De Cárdenas a López Portillo: México ante la República Española". *Estudios de Historia Contemporánea de México*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, v. 8, 1980.

MOLOEZNIK, MARCOS PABLO. "La Naturaleza de un Instrumento Militar Atípico: Las Fuerzas Armadas Mexicanas". *Fuerzas Armadas y Sociedad*. Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara, año XIX, número 1.

PELLICER, OLGA. "La Revolución Cubana y la Izquierda Mexicana". *Lecturas de Política Mexicana*. 1ª éd. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1977.

PETRAS, JAMES; MORLEY, MORRIS. "La Nueva Guerra Fría Política de Estados Unidos Frente a Europa y el Tercer Mundo". *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, No. 12*. Edición especial, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1982.

PIÑEYRO, JOSÉ LUIS. "La Seguridad Nacional con Salinas". *Foro Internacional*. México, D.F., 1994, Vol. XXXIV, No. 138.

RICO, CARLOS. "Interdependencia y Trilateralidad: Orígenes de una Estrategia". *Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana, No. 2 y 3*.

Edición especial, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica / Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1978.

RONFELDT, DAVID F. "The Mexican Army and Political Order Since 1940". *Contemporary Mexico: Papers of the IV International Congress of Mexican History*. Edición especial. California, EE.UU.: University of Berkley Press, 1976.

STORY, DALE. *Trade Politics in the Third World: A Case Study of the Mexican GATT Decision*. 1ª éd. Washington, D.C., EE.UU.: Internacional Organization, 1982, Vol. 36, No. 4.

#### **DOCUMENTOS Y LEYES:**

Declaración sobre Seguridad en las Américas.

Ley de Disciplina de la Armada de México.

Ley de la Policía Federal Preventiva.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Plan Global de Desarrollo 1980–1982.

Plan Nacional de Desarrollo 1983–1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989–1994.

Plan Nacional de Desarrollo 1995–2000.

Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006.

Presupuesto de Egresos de los años 2001 al 2006.

Reglamento de la Policía Federal Preventiva.

Reglamento General de Deberes Militares.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

#### **CIBEROGRAFÍA:**

BERMÚDEZ GORROCHOTEGUI, GILBERTO. *Adolfo Ruiz Cortines*. Portal de Internet del Gobierno del Estado de Veracruz. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Veracruz, Veracruz: [ref. 2007].

BURGOS, ELIZABETH. “Ideología revolucionaria o técnica del golpe de Estado”. *Revista Webarticulista.net*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0: [ref. 2007].

CONCHA VERGARA, MARIO. “¿Política y militares o política militar?” *Venezuela Analítica*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Caracas, Venezuela: [ref. 2002].

ECHEVERRÍA V., PEDRO. “Recordar el Movimiento de 1968”. *Criterios: Periodismo Inteligente*. [en línea]. Textinfo. éd. 2.0, México, D.F.: [ref. 2005].

IBARROLA, JAVIER. “El Imperio de la Constitución”. *Revista La Palabra*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2005].

LOBE, JIM. “U.S. Media Miss Rumsfeld’s ‘Dirty Wars’ Talk”. *Inter Press Service News Agency*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Washington, D.C.: [ref. 23 de noviembre de 2004].

OVERALL, MARIO. “Mustangs on the Prowl: when Guatemala and Mexico almost went to war”. *The Latin American Aviation Historical Society*. [en línea]. Textinfo. éd. 1.0, EE.UU.: [ref. 2008].

RAMÍREZ, CARLOS. “La Lógica del Autoritarismo Priísta”. *Revista La Crítica*. [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2004].

TRUJILLO SOBERANES, ALEJANDRO. “Gustavo Díaz Ordaz”. *Monografías*. [en línea]. Textinfo. éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2008].

YAÑEZ DELGADO, ALFONSO. “Díaz Ordaz”. *Síntesis Digital*. [en línea]. Textinfo. éd. 1.0, México, D.F.: [ref. 2007].

## **Capítulo Tercero:**

# ***Realidades del Pensamiento Estratégico del México Actual.***

*“No existe nada más peligroso que la seguridad”.*  
—Francis Walsingham

Me encuentro abriendo el camino del tercer capítulo, con el cual abordaré y analizaré los temas relativos a la realidad actual. En pocas palabras, el pasado ya me arrojó las conclusiones anteriores; ahora pretendo examinar el presente para obtener de él todos los elementos necesarios que me faltan para estar en las condiciones heurísticas idóneas para proponer el futuro.

De tal forma, incursionaré en la realidad contemporánea del pensamiento estratégico mexicano, materializado por el presidente Felipe Calderón. El enfoque lo realizaré sobre los marcos jurídico, político y doctrinario actuales de la seguridad y la defensa nacionales, contrastándolos metódicamente con la práctica de las mismas, para identificar los preámbulos indicativos del cambio, siendo tales los errores, las incoherencias, los vacíos, la ineficiencia y la irresponsabilidad política en general bajo la que se instrumentan éstas dos tareas vitales del Estado en el México de hoy.

Cabe destacar de nuevo que la línea divisoria natural entre la seguridad y la defensa ha sido diluida por el devenir del pensamiento estratégico mexicano. Por esta razón, a lo largo del presente capítulo encontraré supuestos en los que hablar de seguridad nacional es lo mismo que hablar de defensa nacional, especialmente por lo que respecta al marco político, ya que las políticas públicas implementadas no distinguen entre ambos conceptos. Por tal motivo, previo a realizar mi incursión analítica correspondiente a este capítulo, procederé a realizar una breve contextualización de los conceptos en juego.

## **I.- CATEGORIZACIÓN TEMÁTICA DE LA SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA.**

Comenzaré por darle contexto escrito a mis nociones generales sobre la seguridad, partiendo del hecho de que la seguridad es la condición política y social fundamental para salvaguardar la existencia de todo Estado contemporáneo y el ejercicio de las libertades individuales de su población. Por tal motivo, la seguridad es una condición preternatural de la vida social y estatal, y constituye una garantía para el ejercicio de las libertades individuales y sociales en todo Estado moderno. En estricto sentido, la finalidad principal del Estado se aboca a garantizar el ejercicio de dichas libertades bajo condiciones de seguridad.

El concepto de seguridad es complejo, eminentemente socio-político y se puede definir como aquella situación social que se caracteriza por un clima de paz, de armonía, de convivencia entre los ciudadanos, que permite y facilita el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, así como el

normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas.<sup>298</sup> El ciudadano y su libre desarrollo es quien ocupa el espacio central en el ámbito de la seguridad, que pasa a convertirse en un elemento básico e imprescindible de la calidad de vida, del bienestar, del desarrollo y del progreso social. La seguridad es una situación social que posibilita el desarrollo de la libertad y el ejercicio de los derechos humanos y que no depende únicamente de la acción de los cuerpos y fuerzas de seguridad, ni de la seguridad privada, sino más bien de la coerción social, y de la solidaridad que de manera real y efectiva exista en una sociedad determinada, en un momento preciso y de la existencia de un orden jurídico, económico y social justo.<sup>299</sup>

La seguridad es multifacética, y varía de conformidad con su ámbito de resguardo y dependiendo de las instituciones que buscan mantenerla. Diversos tratadistas la conciben de muchas maneras, pero a contrario de quienes afirman que solamente existe un tipo de seguridad (a saber, la seguridad pública), para fines de esta investigación la seguridad será caracterizada de conformidad con las siguientes *categorías de seguridad*, las cuales son distintas e independientes, pero en ocasiones correlativas, mismas que han sido previamente abordadas de una forma u otra en el transcurso de esta investigación.<sup>300</sup>

Es menester señalar que el carácter relacional existente entre las categorías, mismo que contribuye a la construcción de sus temáticas respectivas, genera una imposibilidad de aislamiento entre ellas, debido a que todas son subrayadas por el hecho de que la seguridad es un bien público, e implica el interés de todos, personas e instituciones. Por ende, funcionan en dicho espacio y propician el debate, la generación de ideas y la apropiación de los significados que individual y colectivamente le atribuimos a la realidad. Dicho espacio de regulación en nuestra vida en común resulta esencial para la construcción de las perspectivas categóricas.

En resumen, sus concepciones y naturalezas son:

### ***La Seguridad Pública.***

<sup>298</sup> DE LA CRUZ LEGARDO, PEDRO ISNARDO. *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 21.

<sup>299</sup> JIMÉNEZ ORNELAS, RENÉ. *Violencia y Seguridad Pública, Una Propuesta Institucional*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 82-3.

<sup>300</sup> Las distintas categorías de seguridad del Estado que son utilizadas a lo largo de la presente investigación, al igual que sus concepciones correspondientes, provienen de la exposición académica realizada por la Dra. Elena Jeannetti Dávila, durante su entrevista ante la periodista Cármen Aristegui en el programa televisivo *Aristegui*, transmitido por la cadena *CNN en Español*.

Vela por los *intereses individuales de cada ciudadano*. Tradicionalmente, significa garantizar la tranquilidad pública y la seguridad del orden público y de las instituciones de éste, cuya mantención se encuentra a cargo de organismos del Estado especializados en ello, básicamente policías y tribunales. Responde a la seguridad de todas las personas individualmente consideradas, e implica por tanto el desarrollo de condiciones que permitan la regulación eficiente de la violencia, individual o social, incluyendo la regulación de la violencia de las propias instituciones del orden público.

Desde el principio de la década de los setenta, ésta ha sido un tema de creciente interés en todo el mundo. En México, la inseguridad forma parte de la evolución de una economía que busca generar empleos suficientes y bien remunerados, abatir la pobreza, desigualdad, desaliento y frustración en amplios aspectos de la vida social.<sup>301</sup> Muchos son los factores que tienen como resultante el deterioro de la seguridad pública, pero el narcotráfico y el consumo de drogas se ha vuelto un factor que se percibe como principal. Evadir la deprimente realidad generalizada se ha vuelto una necesidad que el sistema criminal ha convertido en un gran negocio.

La cultura de la seguridad pública es algo muy complejo que tiene que ver no sólo con los delincuentes sino con cada ciudadano. En nuestro país, la “cultura de la mordida”, del soborno al menudeo (sin hablar del grande) o, en el otro extremo, del despojo cínico (por ejemplo, el rescate bancario con fondos públicos, el saqueo del dinero y de los patrimonios públicos por gobernantes, funcionarios y personajes poderosos), ha implantado su hegemonía. Los delincuentes están en connivencia con policías, militares, agentes del ministerio público, jueces, burocracia alta y baja. La corrupción se ha vuelto un *modus vivendi*, que propicia precisamente, el que se desarrolle la delincuencia.

La ciudadanía se encuentra atrapada entre dos fuegos: la delincuencia y la policía. En las reuniones vecinales para analizar el tema de la seguridad pública los participantes, cuando narran sus experiencias personales, manifiestan su odio y su temor a la policía, la cual es percibida como aliada y protectora de los delincuentes y como enemiga de los ciudadanos.<sup>302</sup> En muchos actos delictivos aparecen involucrados policías o ex-policías. Las mafias medran con los espacios públicos, se apoderan de las calles; cobran a quienes venden productos en una floreciente economía informal; a quienes limpian parabrisas; a los dueños de autos que se estacionan en la vía pública. En este último caso, la gente paga por resolver su problema de estacionamiento, pero también por miedo a que dañen su vehículo o agredan a su persona.

---

<sup>301</sup> OLMEDO, RAÚL. *Participación Ciudadana y Organización Vecinal*. Edición especial. México, D.F.: Proyecto PAPIME, 2007, p. 35.

<sup>302</sup> PAVARINI, MASSIMO; PÉREZ CARRILLO, AGUSTÍN; TENORIO TAGLE, FERNANDO. *Seguridad Pública: Tres Puntos de Vista Convergentes*. 1ª éd. México, D.F.: Ediciones Coyoacán, 2006, p. 32.



La cultura de la seguridad pública abarca a la falta de valores que sostiene a la corrupción, a la ilegalidad y a la impunidad. En concreto, la creciente demanda social de seguridad es un reflejo de seguridad subjetiva. En México, la tutela de la seguridad frente al delito aparece socialmente inadecuada a la demanda social de seguridad. Éste fenómeno, por norma concebido como difusión del pánico social, es síntoma de la sufrida desproporción social.

En el 2007 particularmente, y en general hasta el 2012, los temas de seguridad pública y justicia tendrán una atención especial en México; las circunstancias actuales han confrontado la capacidad de respuesta policial y los delitos han impactado en las estructuras de reclusión, introduciendo un nuevo escenario donde un problema de seguridad pública rápidamente puede escalar a un problema de seguridad nacional.<sup>303</sup>

Un modelo óptimo para la instrumentación de esta categoría de seguridad conllevaría apuntar al funcionamiento eficaz y eficiente de las instituciones para buscar una reducción en el control policial y penal al mínimo necesario, y a asegurar, mediante la regulación jurídica y ciudadana del uso de la violencia por estas instituciones, que su accionar no ponga en riesgo la seguridad de las personas, procurando además que los conflictos derivados de problemas sociales propios del sistema socio-económico y cultural del Estado, busquen su regulación y resolución a través de las políticas sociales o de cambios sociales, sin que dichas políticas sociales sean concebidas como parte de la política criminal, aunque puedan tener efectos en la disminución del delito.

Entre los antagonismos a la seguridad pública se encuentran la delincuencia pública y sus colaterales: robos, secuestros, homicidios y demás ilícitos de índole predominantemente penal.

### ***La Seguridad Interior.***

Tutela los *intereses de la colectividad*. Esta categoría de seguridad puede también llamarse “seguridad colectiva”, y representa la población en su conjunto. Se define como la situación que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y de la paz y tranquilidad pública por parte de las autoridades.

En sentido amplio busca el imperio de una justicia independiente, que aplica las leyes de manera consecuente, así como de fuerzas policíacas eficientes y

---

<sup>303</sup> JEANNETTI DÁVILA, ELENA. *Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México*. 1ª éd. México, D.F., 2007, p. 18.

leales a la ley, cuya ética se fundamenta en tratar con igualdad a ricos y pobres.<sup>304</sup> Dicho de cierta manera: no puede existir un desarrollo económico sano y exitoso, o no pueden prevalecer los derechos humanos, si la seguridad interior no está garantizada. Puedo a su vez afirmar que la seguridad interior existe cuando un Estado es el único depositario del monopolio de la violencia, y sus órganos están capacitados para aplicarla. En efecto, significa lograr la gobernabilidad mediante la vigencia del estado de derecho. Cabe señalar que la Constitución Política hace referencia a esta categoría.

Entre los antagonismos a la seguridad interior se encuentran aquellos que afectan directa o indirectamente a los niveles de vida generalizados, tales como el narcotráfico, el crimen organizado y los grupos subversivos armados.

### ***La Seguridad Nacional.***

Atañe a la *vitalidad del Estado*, y a las acciones que deben instrumentarse para preservar el imperio de las instituciones previamente establecidas y con ello, mantenerlo con una vida eficaz y eficiente. Su concepción contiene variables externas determinantes que afectan a la gobernabilidad (de índoles económicas, sociales, políticas, de impartición de justicia y de la estructura de defensa del país, entre otras).<sup>305</sup> Por tal motivo, la concepción categórica de seguridad nacional de cada Estado depende de su situación concreta y de una determinada correlación de las fuerzas político-sociales en juego, incluso las militares, así como de las concepciones que se tengan de nación, Estado, gobierno, clases y sectores sociales, desarrollo económico y democracia, entre otros temas.

Entre los antagonismos a la seguridad nacional se encuentra el narcotráfico, pero al grado en que éste, actuando como un poder fáctico, atenta realmente contra la vitalidad de las instituciones, creando territorios “sin ley” como hoy en día existen en México.

### ***La Seguridad Internacional.***

Conlleva dos grados de implicación. El primero de ellos, corresponde únicamente a *relaciones bilaterales*, y por tal atañe a la relación entre un Estado y otro, especialmente cuando existe una situación de dependencia; busca la supervivencia del Estado respecto del ejercicio externo de los campos de poder político, social y económico. Implica también el uso de la diplomacia y en

---

<sup>304</sup> POULET, WOLF E. “Seguridad Interna y Gobernabilidad”. *Revista INTER-FORUM*. Buenos Aires, Argentina: Edición del 4 de septiembre de 2001, p. 12.

<sup>305</sup> PIÑEYRO, JOSÉ LUIS. *La Seguridad Nacional en México, Debate Actual*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 22.

condiciones extremas, el uso de la fuerza militar en aras de la defensa nacional. Como ejemplo del grado bilateral se encuentra la complicada relación de seguridad existente entre México y los Estados Unidos.

El segundo grado implica *relaciones multilaterales*, y corresponde a la vigilancia de los intereses comunes entre los Estados que comparten un grado de vinculación o de intereses geopolíticos, a través de la cooperación e implementación de sus poderes nacionales respectivos, pero actuando en conjunto y con objetivos específicos compartidos. Como ejemplo, durante la Segunda Cumbre de las Américas, realizada en Santiago de Chile en 1998, los jefes de Estado y de Gobierno del hemisferio americano decidieron, dentro del Plan de Acción acordado estimular "el diálogo regional con miras a revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano, tomando en cuenta los nuevos factores políticos, económicos, sociales, y estratégico-militares en el Hemisferio y en sus sub-regiones".<sup>306</sup>

Con ese fin, se encomendó a la OEA, a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica ("CSH"), efectuar el seguimiento y profundización de los temas relativos a medidas de fomento de la confianza y seguridad, además de realizar un análisis sobre el significado, alcance y proyección de los conceptos de seguridad internacional en el hemisferio, con el propósito de desarrollar los enfoques comunes más apropiados que permitan abordar sus diversos aspectos, incluyendo el desarme y el control de armamento. Todo esto se hizo con miras a identificar las formas de revitalizar y fortalecer las instituciones del Sistema Interamericano relacionadas con los distintos aspectos de la seguridad hemisférica. De igual forma, la Unión Europea ("UE") y la Liga de Estados Árabes son ejemplos de organizaciones compuestas para la tutela de la seguridad internacional.

Entre los antagonismos a la seguridad internacional están, en grado bilateral, las problemáticas entre México y los Estados Unidos de América generadas por la frontera geográfica compartida, y en grado multilateral los conflictos bélicos que tienen potencial nocivo para la generalidad de las naciones, como puede ser el supuesto de una guerra nuclear entre los Estados Unidos e Irán o Corea del Norte.

### ***La Seguridad Humana.***

Hace referencia a los *problemas de la humanidad*, y de su vida en este planeta. Esta constituye una reelaboración de la seguridad pública; supone reconceptualizar lo público, la soberanía, la ciudadanía en el mundo global; tiene que ver con ¿cómo regulamos? y ¿cómo controlamos nuestra convivencia como

---

<sup>306</sup> COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA, CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Conceptos para la Seguridad Hemisférica* [en línea]. Textinfo, EE.UU: OEA [ref. 4 de diciembre de 2007]. Disponible en World Wide Web: <http://www.oas.org/csh/spanish/default.asp>

humanidad? Su concepción formal surgió a partir del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (“PNUD”), y fue mencionada por primera vez en su Informe sobre el Desarrollo humano de 1994.

Su concepto promovido por Naciones Unidas hace una definición amplia de lo que representa la seguridad humana, la cual se ha difundido bajo el lema “libertad de temores y libertad de necesidades” (‘freedom from fear and freedom from want’). Esta cuenta con siete componentes: económico, alimentario, salud, ambiental, personal, comunitario y político.<sup>307</sup> Existen numerosas críticas respecto a la vaguedad del concepto, aunque por otro lado se reconoce su capacidad para integrar las agendas de la paz y del desarrollo.

La seguridad humana es de alcance universal, y de fundamenta en la interdependencia y en la prevención; disminuye la importancia de los territorios y acentúa la atención sobre las poblaciones. En estricto sentido, abandona el enfoque realista de la seguridad nacional para sustituirlo por el liberal del desarrollo duradero y la intervención humanitaria. Por tanto, curiosamente en el concepto de seguridad humana no basta con proteger al Estado para proteger al ser humano, sino que es necesario también incorporar resguardos que protejan al ser humano de los abusos por parte del Estado.

Entre los antagonismos a la seguridad humana se encuentran las consecuencias negativas de la globalización, al calentamiento atmosférico, a las epidemias mundiales y a las instancias en que se violan masivamente los derechos humanos, como es el caso del genocidio.

## **II.- DISTINCIÓN EJEMPLIFICATIVA ENTRE LAS CATEGORÍAS DE SEGURIDAD.**

Para distinguir claramente las diferencias entre estas categorías, en *términos analógicos* hay que imaginar una casa que se incendia... la seguridad pública se preocuparía de salvar a los habitantes de la casa, los cuales se encuentran adentro atrapados; la seguridad interna se encargaría del correcto funcionamiento del equipo de bomberos, además de que éstos no tengan interferencias en sus labores de rescate; la seguridad nacional buscaría apagar el fuego de la casa en sí, para preservar la estructura del inmueble; la seguridad internacional se preocuparía por que el fuego no se esparza a casas vecinas, además de instrumentar los esfuerzos civiles de la colonia en donde se ubica la casa, tanto para la cooperación de sus integrantes en las labores de reconstrucción, como para que no se vean afectadas otras colonias con los residuos; por último, la seguridad humana pretendería devolverle el bienestar a la familia afectada.

---

<sup>307</sup> VARELA, SILVIA. “El Concepto de Seguridad Humana”. *FRIDE: Foro Europa – América Latina*. Textinfo, éd. 1.0. [ref. 23 de julio de 2008]. Disponible en World Wide Web: <http://eurolatin.fride.org/2008/01/29/el-concepto-de-la-seguridad-humana.html>

En efecto, estas cinco categorías agrupan en su totalidad a la gama de circunstancias que en materia de seguridad deben preocupar y ocupar a las distintas autoridades e instituciones de todo Estado. Es por ello que su articulación, ya sea individual o correlacionada, buscan siempre salvaguardar a los tres componentes del Estado: territorio, población y gobierno, respecto de cualquier amenaza, interna o externa. Paralelamente, se encuentra la *defensa nacional*, la cual atañe de igual forma a la protección de los mismos tres componentes del Estado, pero a contrario de la seguridad, ésta dispone de una naturaleza fundamentalmente militar.

A plena luz puede surgir confusión respecto de las categorías de seguridad, especialmente entre la *seguridad interna* y la *seguridad nacional*. Independientemente de que el concepto de seguridad nacional será plenamente analizado en este capítulo, la diferencia primordial que existe entre la seguridad nacional y las demás categorías referidas es que *la seguridad nacional resguarda la vitalidad del Estado, y las demás tutelan objetivos específicos*. Por tal, y de conformidad con parámetros que deben definirse, los antagonismos que atentan contra cualquier categoría de seguridad ajena a la nacional, se convierten en amenazas a dicha seguridad nacional en el momento en que alcanzan un nivel de influencia o interferencia al grado que atentan contra la prevaencia de las instituciones de gobierno.<sup>308</sup>

Haciendo otra ejemplificación, pero ahora en términos reales, respecto de la distinción y articulación publico-administrativa de las distintas categorías de seguridad, encuentro al gobierno de los Estados Unidos, en el cual:

- La seguridad pública concierne a las denominadas agencias de orden público ('law enforcement agencies'), las cuales abarcan desde departamentos policíacos locales, tropas policíacas y cuerpos militares estatales denominados 'guardias nacionales', hasta la reconocida Agencia Federal de Investigación ("FBI", por sus siglas en inglés).
- La seguridad interna recae en el Departamento de Seguridad Interna ('Department of Homeland Security', que se traduce literalmente a 'Departamento de Seguridad de la Tierra Natal', pero cuya traducción práctica es 'Departamento de Seguridad de la Patria').
- La seguridad nacional es dirigida por el Consejo de Seguridad Nacional ('National Security Council'), el cual preside el presidente de ese país y se ocupa de coordinar las acciones de las 12 agencias de inteligencia gubernamentales, así como de dictar políticas y directrices de aplicación sectorial para contrarrestar los antagonismos que considere pertinentes, tanto externos como internos.

<sup>308</sup> Conclusiones alcanzadas mediante reuniones de trabajo y ejercicios analíticos practicados con el Dr. Carlos Welti Chanes.

- La seguridad internacional y la humana son procuradas por los esfuerzos coordinados de las secretarías de Estado respectivas, de manera que el Departamento de Estado ('Department of State') encabeza los esfuerzos diplomáticos con otros Estados; el Departamento de Comercio ('Department of Commerce') se encarga de regular la industrialización y el comercio, y sus efectos directos e indirectos sobre la economía del Estado; el Departamento de Defensa ('Department of Defense') se ocupa de las acciones bélicas que ejecuta dicho Estado; el Departamento de Salud y Servicios Humanos ('Department of Health and Human Services') en concordancia con la Agencia Federal de Administración de Emergencias ('Federal Emergency Management Agency') se encargan de las funciones para combatir las epidemias globales y desastres naturales; y así sucesivamente,

A contraste, en México todas estas categorías de seguridad están institucionalmente mezcladas, lo cual trunca la eficiencia en los esfuerzos públicos para contrarrestar los antagonismos relativos a cada una de ellas. Por citar ejemplos, cabe observar que se dispone de fuerzas policíacas federales para efectuar tareas correspondientes a fuerzas de seguridad pública municipales (resguardo de aeropuertos, vigilancia de calles), mientras que a las Fuerzas Armadas Mexicanas se les tiene realizando funciones que atañen a las fuerzas policíacas federales (combate al narcotráfico y al crimen organizado), tareas de seguridad humana (atención a la población en caso de desastres y labores de vacunación), y hasta tareas de policías municipales, como es el caso de Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal, creado mediante decreto presidencial de Felipe Calderón el 9 de mayo de 2007, y cuyas misiones incluyen entre otras el "apoyar a los gobiernos estatales y municipales a contrarrestar actos de perturbación a la paz social" y el "restaurar el orden y la seguridad pública", mismo que a su vez depende directamente del secretario de Gobernación.<sup>309</sup> Todas éstas entremezcladas dentro del Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012

### III.- PREÁMBULO A LA SEGURIDAD Y DEFENSA DE MÉXICO.

La seguridad nacional en México no ha sido un tema sobresaliente de debate en la política interna y, de hecho, el uso de este concepto en los círculos oficiales y académicos del país ha sido relativamente reciente. Sin embargo, indudablemente el fin de la Guerra Fría alteró no sólo las consideraciones geoestratégicas de las grandes potencias, sino también la configuración de la política mundial. Bajo este contexto, el pensamiento estratégico de aún "potencias intermedias",<sup>310</sup> como México, se han visto obligadas a reevaluar sus intereses nacionales e internacionales con el objeto de adaptarlos a la dinámica del nuevo

<sup>309</sup> GARDUÑO, SILVIA; JIMÉNEZ, BENITO. "Presentan comando felipista". *Reforma*. México, D.F., 17 de septiembre de 2007, p. 1-A.

<sup>310</sup> El término de "potencias intermedias" es usado por el investigador Agustín Maciel.

orden global, donde los aspectos económicos han adquirido un mayor énfasis que los asuntos militares.

Lo anterior se debe en gran medida a que la importancia de la seguridad nacional no ha sido sólo teórica, sino también práctica, ya que el término puede ser universalmente utilizado para proporcionar o restar legitimidad a políticas públicas; es decir, puede ser empleado por diferentes actores para promover diferentes agendas, como se ha hecho en el pasado mexicano, debido a que es relativamente fácil llamar la atención hacia algún asunto al calificarlo como "asunto de seguridad nacional", y de igual forma sancionar las acciones que el Estado instrumente en ejercicio de esa calificación.

El aspecto práctico del término tiene una larga historia en Latinoamérica, particularmente en Sudamérica, donde los regímenes autoritarios de derecha utilizaron el concepto para justificar la represión en contra de la oposición política. De acuerdo con un analista mexicano, debido a esta experiencia, el concepto de seguridad, o la imperante noción 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, el cual buscó no asociarse en este campo con las escuelas de pensamiento desarrolladas por los regímenes militares del cono sur, en particular los de Brasil, Argentina y Chile.<sup>311</sup> Ello explica que en México los términos de seguridad y de seguridad nacional sean relativamente nuevos.

En sí, el vocablo 'seguridad' proviene del latín *securus* (*sine cura*), que significa "sin cuidado", o que "no es necesario tener cuidado". Asociado al concepto de Estado, la seguridad nacional se encuadra en un contexto donde el interés del propio Estado se constituye en el factor determinante de su comportamiento, tanto interno, como frente a otros Estados. Esta es básicamente la orientación del enfoque realista: que el interés nacional (actuando como referente básico de la seguridad nacional) tiene a la par un aspecto fundamentalmente externo, al estructurar las relaciones entre los Estados, ya que también procura la supervivencia del Estado frente a otros Estados.

Para el caso mexicano, las nociones de *interés nacional*, y por ende la particular de seguridad nacional, tienen dos aspectos principales: por una parte, su origen se encuentra en factores geográficos, experiencia histórica y aspiraciones colectivas; por la otra, su naturaleza depende de los objetivos prácticos de los individuos, grupos e instituciones que toman las decisiones políticas primordiales. El interés nacional mexicano no sólo ha estado influido por los actores políticos nacionales, sino también por la política exterior de los Estados Unidos, de las formas en que lo identifiqué a lo largo del capítulo anterior.

El concepto de seguridad nacional mexicano no se ha asemejado ni al enfoque propio de una superpotencia con intereses extraterritoriales, ni a la

---

<sup>311</sup> *La Seguridad Nacional: Concepto y Evolución en México*. 1ª éd. México, D.F.: Cuadernos del Centro del Colegio de San Luís, 2002, pp. 42-45.

orientación de control político característica de los regímenes militares de Sudamérica. Cabe destacar que estos últimos, además, han tenido una larga historia de rivalidades geopolíticas, particularmente en el mismo cono sur, lo que los ha llevado a construir capacidades militares considerables enfocadas hacia la defensa en contra de amenazas provenientes del exterior. Tal y como analicé con antelación, los objetivos teóricos de la seguridad nacional mexicana han sido históricamente la defensa de la soberanía nacional y el logro de la estabilidad interna a través de medios políticos, económicos, sociales y militares (los denominados *cuatro campos del poder nacional*).

No obstante que el gobierno mexicano ha recurrido al uso de la fuerza, ésta no ha sido la regla ni la condición fundamental de la estabilidad. Los objetivos señalados, los cuales han estado presentes a lo largo del período posrevolucionario, se entienden mejor si se toma en consideración la naturaleza de su sistema político, en especial, la despolitización del Ejército y la estabilidad relativa alcanzada por el liderazgo civil.

Una característica sobresaliente en la evolución de la seguridad nacional en México ha sido la participación limitada de los militares, tanto en la definición de la seguridad nacional, como en la decisión sobre los medios más apropiados para enfrentar los peligros que la amenazan. En este sentido, la definición tradicional mexicana de seguridad nacional ha limitado el papel de las Fuerzas Armadas, y como he venido observando, ha sido reducido a misiones domésticas como garantizar contribuir a las campañas antinarcóticos y llevar a cabo el desarrollo de programas orientados a la acción cívica.

Como lo asenté en el capítulo precedente, hacia el final del período del presidente Lázaro Cárdenas, México ya contaba en buena medida con un sistema político desmilitarizado. La actividad política de los militares de alto rango había sido limitada a una competencia no-violenta y a la negociación, dentro de un marco institucionalizado de toma de decisiones que estaba claramente dominado por los civiles; desde la etapa del general Plutarco Elías Calles en los años veinte, los presidentes mexicanos tuvieron tres herramientas básicas a su disposición para lograr la separación de los militares de la política:

1. La rotación frecuente de los comandantes de las zonas militares (para evitar que construyeran lealtades personales con las tropas o con los políticos locales);
2. El otorgamiento de "incentivos materiales generosos" para mantenerlos fuera de la política; y,
3. El solicitar a aquellos militares que desearan permanecer activos en la política, el hacerlo como individuos privados más que como representantes de las fuerzas armadas como instituciones.<sup>312</sup>

---

<sup>312</sup> *Ibid.* pp. 48-51.



Desde el final de los años cuarenta, después de la presidencia del general Manuel Ávila Camacho, el Ejército quedó totalmente bajo el control del aparato civil del Estado, el cual a su vez estuvo dominado por el PRI. Al ser definida por estos actores, es decir, por civiles, la seguridad nacional en México adquirió una connotación no de "peligro de agresión", sino más bien se relacionó teóricamente a la satisfacción o insatisfacción de los objetivos nacionales de justicia social, desarrollo económico, y defensa de la soberanía establecidos en la Constitución de 1917, pero prácticamente, se articulaba de conformidad a los intereses nacionales que definía el pensamiento estratégico de cada administración en turno y se implementaba por la vía militar.

En este particular cabe destacar que la percepción de una ausencia de amenaza externa ha sido reflejada sobre todo en las políticas de defensa interna y exterior de México. Respecto a la segunda, y debido a su experiencia histórica, la postura internacional ha sido esencialmente defensiva y ha estado orientada a proteger la integridad y la soberanía de la nación frente a retos externos. México ha promovido sus intereses nacionales con fundamento en los principios del derecho internacional, los cuales están plasmados en la Constitución Política, y por esta razón es posible argumentar que la política exterior mexicana ha estado caracterizada por un alto nivel de continuidad en lo que podría llamarse una "política de Estado", en comparación con la "política de gobierno", siendo esta última definida más por el pensamiento estratégico del grupo en el poder, que por los objetivos nacionales de largo plazo.

#### **IV.- NOCIONES GENERALES SOBRE LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA.**

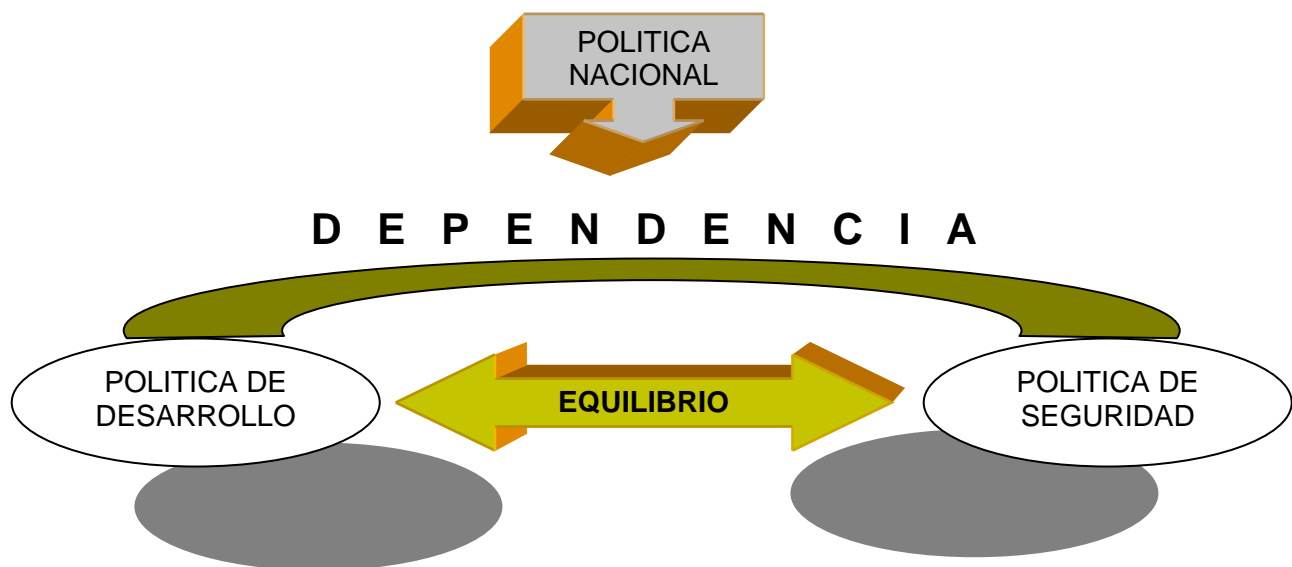
Es importante destacar que el tema central de esta investigación es la *seguridad y la defensa del Estado mexicano*, y a sabiendas de que estos dos conceptos son diferentes pero interrelacionados, realizaré el análisis de la seguridad nacional desde la óptica de SEDENA, por tres principales razones:

- i. El primer motivo es porque SEDENA, con la discutida excepción de la SEMAR, es la única institución del gobierno mexicano plenamente dedicada al estudio teórico, doctrinal y práctico de la seguridad nacional, y lo hace desde su Estado Mayor, y desde su Colegio de Defensa Nacional, institución de altos estudios estratégicos cuya Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales se avoca al estudio de ambos conceptos y arroja anualmente un considerable bagaje teórico e investigativo al respecto. Cabe mencionar que dicha Maestría se ha establecido como requisito para que los jefes militares puedan aspirar al rango de General de División.
- ii. La segunda razón se debe a que, tal y como demostré con el capítulo anterior, la seguridad nacional en México no solo emanó de, sino que su

desenvolvimiento siempre ha estado estrechamente vinculado a, las Fuerzas Armadas, en especial, al Ejército Mexicano. Como veremos a continuación, actualmente esta vinculación se ha vuelto a estrechar casi a los niveles que se tuvieron durante la década de los treinta y los cuarenta en México.

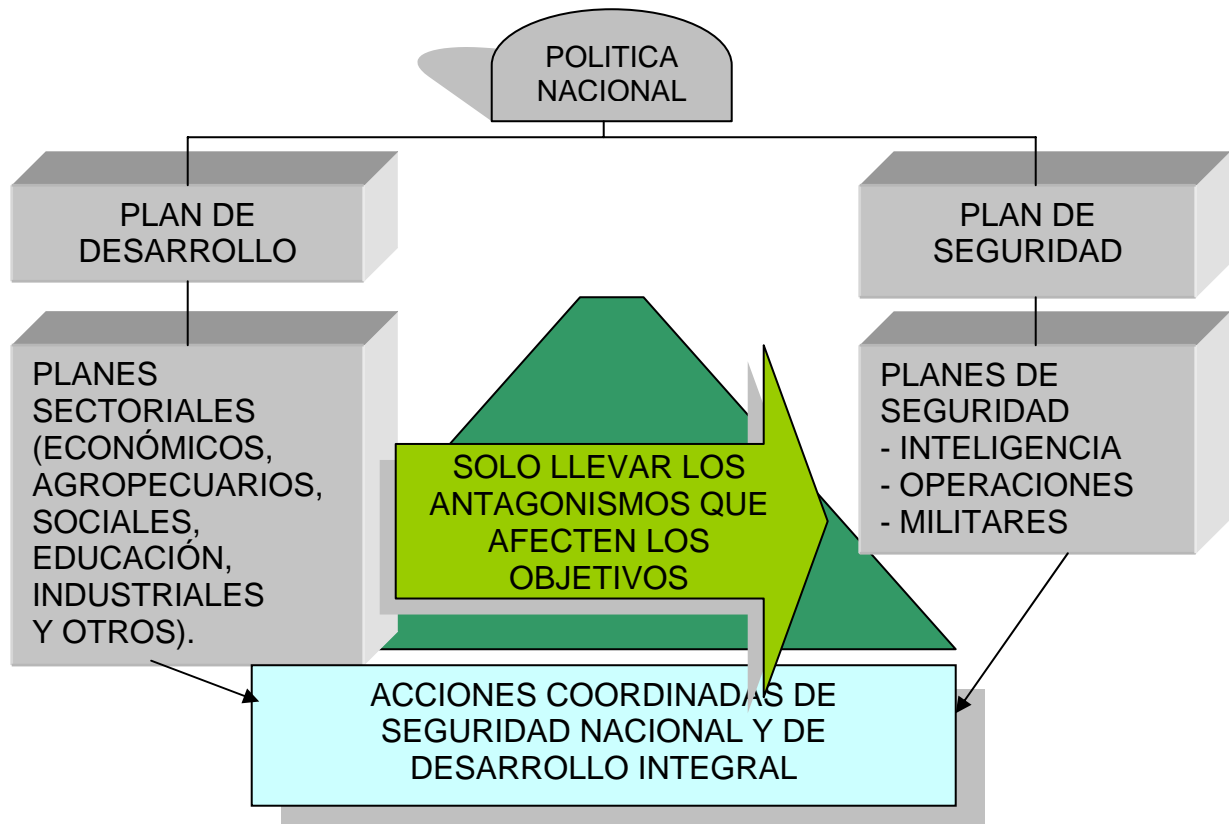
- iii. El tercer motivo es porque la presente investigación propondrá perspectivas de los dos, la seguridad y la defensa de México, como conceptos interdependientes, por lo que resulta indispensable analizar la seguridad nacional desde la forma en que se concibe y se instrumenta por el sector militar mexicano.

En términos concretos, la seguridad nacional actual de México permanece subordinada a la política nacional y se ata directamente al desarrollo nacional, supuestamente para “garantizar el proceso de crecimiento nacional dentro de un marco de ley e institucionalidad apoyada por la sociedad civil”.<sup>313</sup> De tal forma, en teoría la seguridad nacional debe mantenerse por debajo de la política general, como lo indica la siguiente gráfica:



Desde la perspectiva política, el documento rector de la seguridad nacional es el *Plan Nacional de Desarrollo*, en el cual se plasman las distintas acciones del Estado en todos sus sectores, utilizando como referencia a los recursos disponibles; de tal forma, teóricamente, la seguridad nacional solo debe atender aquellos aspectos que se constituyan en auténticos antagonismos y no todo el ámbito del desarrollo nacional:

<sup>313</sup> OLIVA POSADAS, JAVIER. “Seguridad Nacional e Inseguridad Internacional”. En ROSAS, MARÍA CRISTINA (Coord.) *Seguridad Hemisférica y Seguridad Global: Entre la Cooperación Interamericana y la Guerra Preventiva*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, p. 87.



No obstante lo anterior, la práctica difiere de la teoría. Pero antes de proceder con la yuxtaposición teórico-práctica, debo señalar que respecto de las necesidades metodológicas que implica el análisis en manos, éste se realizará en apego a dos niveles fundamentales de caracterización: *el nivel legal*, el cual es de naturaleza jurídico-regulatoria por excelencia, y *el nivel político-militar*, el cual se encuentra compuesto por las políticas públicas y la doctrina militar respecto de la seguridad y defensa nacionales vigentes.

Debido a que el pensamiento estratégico mexicano actual ha diluido la separación conceptual entre seguridad y defensa nacional, y previo a comenzar con el análisis del marco jurídico vigente, abordaré primero una breve introducción a la defensa nacional de México.

## V.- NOCIONES GENERALES SOBRE LA DEFENSA NACIONAL DE MÉXICO.

Defensa quiere decir "acción o efecto de defender o defenderse".<sup>314</sup> Su significado correlativo al contexto de un Estado es "la protección de la nación en contra de un enemigo". Defensa también es un eufemismo de guerra, aunque por

<sup>314</sup> *Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.,*

sí sola carece de las connotaciones negativas de la palabra guerra. Hoy en día el uso del término defensa abarca casi a la mayoría de los asuntos militares. Tal y como lo expliqué en el primer capítulo de esta tesis, los orígenes de la defensa militar se remontan a los orígenes de la guerra misma.

De la misma manera que la teoría de seguridad nacional, la teoría de defensa nacional implica tres elementos que definen y articulan su instrumentación: la ley, la política y la doctrina. En términos generales, respecto de la política existe una subdivisión que incluye a la *política de defensa* y a la *política militar* (términos engañosamente similares). Lo mismo sucede con la doctrina, la cual se subdivide en *doctrina militar* y *doctrina de guerra*. En este particular surge un concepto accesorio de relevancia: la *estrategia*, tanto *general* como *militar*.

En este particular conviene recordar que fue con el surgimiento del presidencialismo en la culminación de la Revolución, que las Fuerzas Armadas Mexicanas comenzaron a consolidarse como leales interventores a favor del Ejecutivo Federal en ejercicio de la defensa (y posteriormente de la seguridad) nacional. En sí, la Revolución dio pauta en 1917 a una Constitución con todos los elementos democráticos—garantías individuales, elecciones libres, voto universal y secreto, división de poderes, no-reelección y federalismo—pero en la práctica, los partidos políticos emergentes eran efímeros, contaban con poco arraigo y todos se decían fieles a los principios de la Revolución;<sup>315</sup> tenían poco que decir y menos que hacer frente a las decisiones que tomaban los entonces “señores de la guerra”,<sup>316</sup> es decir, los jefes militares con el mando de las tropas. Bajo esas condiciones, las presidencias de los generales Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles fueron, en gran medida, un ejercicio de negociación entre el jefe del Poder Ejecutivo y los “hombres fuertes” del ala triunfante de la Revolución.

Como paréntesis, es importante no confundir a este presidencialismo afecto al uso de la fuerza militar, con una condición de militarismo, ya que ésta significa la dominación del hombre militar sobre el civil, aunada a un innegable énfasis con respecto a las demandas y necesidades militares.<sup>317</sup> Es de saber que los militares mexicanos han mantenido una inquebrantable lealtad al presidente de la República y a las instituciones emanadas de la *Constitución Política*. Dicha lealtad institucional que mantienen las Fuerzas Armadas Mexicanas ha sido demostrada en repetidas ocasiones durante los tiempos modernos.

En la transición democrática por la que hoy cruza México, la figura presidencial equiparada a la del “gran caudillo de la nación”, en su forma esencial,

---

<sup>315</sup> CUNNINGHAM, LT. COL. ALDEN M., Mexico's National Security in the 1980-1990s, en RONFELDT, DAVID. *The Modern Mexican Military: A Reassessment*. La Jolla, California: University of California, San Diego, 1984, Monograph Series Vol. 15, p. 172.

<sup>316</sup> MEYER, LORENZO. El Presidencialismo Mexicano: En Busca del Justo Medio. *Istor*, Invierno de 2002, Año I, Núm. 3, pp. 41-57.

<sup>317</sup> JOHNSON, JOHN J. *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*. 1ª éd. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962, p. 91.

se ha tornado obsoleta, y la meta-constitucionalidad de la presidencia<sup>318</sup> se ha vuelto un objeto de cambio necesario. En este contexto, el preámbulo para un verdadero cambio social debe partir de, entre otras cosas, regular la discrecionalidad que aun guarda la Presidencia de la República para hacer uso de las Fuerzas Armadas de conformidad con su libre albedrío, de la forma en que lo ha venido haciendo desde principios del siglo pasado, fundamentada en el marco jurídico aplicable a la defensa nacional.

Lo anterior me conduce a dar inicio con el análisis de los marcos jurídicos vigentes y aplicables a la seguridad y defensa nacionales.

## **VI.- MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL.**

En el capítulo anterior demostré que por razones de naturaleza histórica y de formación del sistema político mexicano, fue hasta fechas muy recientes que se abordó jurídicamente el tema de la seguridad nacional. De tal manera, los debates librados en la SCJN relativos a la pertinencia o no de la participación de las Fuerzas Armadas en tareas para hacer frente al narcotráfico y al crimen organizado, así como la incorporación de un concepto de seguridad nacional y la demarcación de su marco jurídico aplicable en la reciente Ley de Seguridad Nacional, son parte de los avances aquilatados por México en el *nivel legal de la seguridad nacional*.

Lamentablemente dichos avances jurídicos han sido en el mejor de los casos, tanto marginales como inadecuados respecto del actual pensamiento estratégico mexicano, el cual, materializado en la forma de políticas públicas, instrumenta una noción de seguridad nacional distinta. Asimismo, el marco normativo no se equipara en la praxis a los antagonismos que políticamente se identifican para la seguridad nacional, y tampoco a los requerimientos de articulación y dinamismo político-administrativo indispensables para jurídicamente vindicar el actuar del Estado en materia de esa noción de seguridad nacional.

En la actualidad la seguridad nacional en México se rige jurídicamente de conformidad con los siguientes cuerpos normativos (cabe reiterar que a continuación se explorará el marco jurídico relativo a la *seguridad nacional*, mientras que el marco jurídico perteneciente a la *defensa nacional* y a los institutos armados, aunque está estrechamente vinculado al de seguridad nacional, será materia posterior):

### ***La Constitución Política.***

---

<sup>318</sup> Término introducido por Jorge Carpizo para explicar la fuerza singular de la presidencia mexicana en la segunda mitad del Siglo XX en CARPIZO, JORGE. *El Presidencialismo Mexicano*. 2ª éd: México, D.F.: Editorial Siglo XXI, 1983.

El fundamento normativo de la seguridad nacional es el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual en su fracción VI consagra la facultad y obligación presidencial para, “preservar la seguridad nacional, en términos de la ley respectiva”.<sup>319</sup> Por “ley respectiva” se entiende la Ley de Seguridad Nacional.

Éste artículo fue reformado con fecha del 5 de abril de 2004 para hacer referencia a la seguridad nacional, fecha en la que también fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto Mediante el cual se Adiciona la Fracción XXIX-M del Artículo 73 de la Constitución, el cual faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes en materia de seguridad nacional.<sup>320</sup>

Lo anterior representa la totalidad del contenido constitucional respecto de la seguridad nacional, la cual en obvio de observación es naturalmente general, lo que da lugar al sinnúmero de ambigüedades e indefiniciones que hoy afectan, contradictoriamente, a la misma seguridad nacional. Por ende, el comienzo de las problemáticas de su indefinición e infuncionalidad es un vicio de origen.

### ***La Ley de la Materia.***

Como el siguiente escaño en la jerarquía jurídica encuentro la Ley de Seguridad Nacional, misma que fue resultado de una larga controversia legislativa: el planteamiento base de la Ley fue dirigido a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, donde fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa Conteniendo el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional. Recibida que fue la propuesta de iniciativa por las Comisiones mencionadas, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a dictaminar conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 56, 60, 65, 87, 88, 93 y demás concordantes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General.<sup>321</sup>

La Ley fue finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de enero de 2005,<sup>322</sup> en ella se establece que la seguridad nacional se

<sup>319</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tít. 3º, Cáp. III, Art. 89, Frac. VI. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005.

<sup>320</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tít. 3º, Cáp. III, Art. 73, Frac. XXIX-M. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005.

<sup>321</sup> *Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México, Op. cit.*, p. 82.

<sup>322</sup> El texto de la Ley de Seguridad Nacional se anexa en el APÉNDICE II de la presente investigación.

entiende como "... 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".<sup>323</sup>

Al analizar el tenor literal de lo establecido por esta Ley, encuentro que para efectos de la misma, la seguridad nacional debe tutelar el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y la preservación de la democracia en aras del desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes. En términos estrictos, conforme a esta línea de razonamiento, por ejemplo se puede considerar como un asunto de seguridad nacional el hecho de que los habitantes de cierta región no tengan un desarrollo económico próspero, o el hecho de requerir destinar presupuesto para fortalecer instituciones públicas como el CONACYT o el INAH.

Lo que quiero puntualizar con esto es que de conformidad con la Ley, y en particular, por la falta de especificidad de dicha Ley, prácticamente todo asunto público, armado con la debida argumentación, puede considerarse como un asunto de seguridad nacional. Esta generalidad representa un grave obstáculo para el verdadero ejercicio de la seguridad nacional, la cual se debe avocar, como fue visto con antelación: a la realización de acciones para mantener la vitalidad del Estado, nada más y nada menos.

No obstante del defecto señalado, a lo anterior se suma que la Ley también establece que la seguridad nacional deberá regirse (y por consiguiente, articularse política y administrativamente) de conformidad con "... los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad,

---

<sup>323</sup> Artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional. Texto Vigente.

transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación”.<sup>324</sup> En pocas palabras, ¿qué es esto, sino un derrame de retórica política petrificada en la letra jurídica? En términos reales, su instrumentación es imposible.

Más aun, la ley considera como amenazas a la seguridad nacional los:

- a. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- b. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- c. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- d. 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;
- e. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- f. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- g. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- h. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- i. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- j. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- k. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia; y,
- l. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.<sup>325</sup>

Podría citar múltiples ejemplos de lo absurdo que sería considerar a muchas de estas “amenazas” como verdaderos asuntos de seguridad nacional, pero lo omitiré, amen de recalcar que muchas de las prácticas que aquí se caracterizan

---

<sup>324</sup> Artículo 4° de la Ley de Seguridad Nacional. Texto Vigente.

<sup>325</sup> Artículo 5° de la Ley de Seguridad Nacional. Texto Vigente.



como amenazas no son más que actividades comunes, tanto públicas como privadas, *y no amenazas a la seguridad nacional de un Estado como tal.*

Cabe destacar que el artículo 13 de la Ley da origen al Consejo de Seguridad Nacional como una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia, facultándole para el conocimiento de los asuntos siguientes:

1. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
2. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
3. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
4. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
5. Los programas de cooperación internacional;
6. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
7. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
8. 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;
9. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional; y,
10. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.<sup>326</sup>

En este particular le vuelven a quedar muy grandes los zapatos jurídicos para la administración pública dedicada a la seguridad nacional, toda vez que este Consejo, encargado con labores tan altisonantes como determinar “las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables”, solo esté compuesto administrativamente por su actual Secretaria Técnica, Sigrid Arzt, quien cuenta tan solo personal administrativo de apoyo; esto, independientemente de los

---

<sup>326</sup> Artículo 13 de la Ley de Seguridad Nacional. Texto Vigente.

integrantes del Consejo, los cuales son el Titular el Ejecutivo Federal, quien lo preside, el secretario de Gobernación, quien funge como Secretario Ejecutivo, y los secretarios de Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, además del Procurador General de la República y del Director General del CISEN.

Es sorprendente ver como en México se acostumbra el “mil-usismo”; es decir, el hecho de que un alto funcionario de gobierno ejerza múltiples facultades y acarree numerosas responsabilidades en ámbitos fuera de su competencia sectorial. Por mucho que se pueda argumentar que la seguridad nacional es una cuestión multi-sectorial, lo cual es cierto, su tutela debe recaer en manos de profesionales de la misma, y no en funcionarios desligados y sin la mayor comprensión de ella.

Si en verdad se quisieran incorporar a dicho Consejo instituciones con vinculación directa a temas que pueden convertirse en verdaderas problemáticas de seguridad nacional, sería idóneo incluir a Petróleos Mexicanos, a la Comisión Reguladora de Energía, a la Comisión Nacional del Agua, a la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardas, entre otras, así como a entes provenientes de la iniciativa privada, como por ejemplo la empresa Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.—mejor conocida como TELCEL. ¿Por qué TELCEL? Porque si llegase a fallar, accidentalmente o a propósito, la red nacional de telefonía móvil de ese concesionario, podría truncarse de inmediato la efectividad gubernamental, especialmente relativa a las respuestas institucionales que debieran desplegarse si este escenario se complementa con otro antagonismo. *Un Estado que no toma su seguridad nacional con la seriedad y alcance necesarios, es un Estado débil.*

La seguridad nacional se menciona de manera no-categorica en otros cuerpos de ley, los cuales guardan muy poca relevancia práctica respecto del actuar del Estado para fines de la misma. Como ejemplo se encuentra la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual establece que por seguridad nacional deberá entenderse “... las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines de estado constitucional”,<sup>327</sup> lo que resulta inviable e inoperable en términos de seguridad jurídica, precisamente por la disparidad que guarda esta noción tan generalizada con las especificidades de la política y la doctrina en la materia.

Respecto del exterior, es inevitable reconocer que la persistencia de conflictos coyunturales genera distorsiones en la formulación de criterios para la construcción de acuerdos interinstitucionales que, en efecto, provean de las

---

<sup>327</sup> Artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Texto Vigente.

condiciones adecuadas para tratar la seguridad nacional mexicana en la nueva realidad mundial. Por ejemplo, en el *Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2003, mediante el cual queda éste integrado por una serie de secretarías de Estado, inexplicablemente no se incorporó a la SRE. A este efecto pudieron haberse dado múltiples justificaciones retóricas, pero lo cierto es que es una muestra de una constante visión cargada más hacia la inmediatez que hacia las políticas de Estado, sobre todo si para la seguridad nacional uno de sus componentes analíticos básicos es precisamente el aspecto de la política exterior.

Por otro lado, en el cuarto "Considerando" del citado Acuerdo, se lee que "... la seguridad nacional es una condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la nación y de los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la nación respecto al exterior; y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos".<sup>328</sup>

Lo anterior demuestra que la retórica política ha permeado a la letra de la ley, y la ha hecho prácticamente inoperable. Con antelación se delineó todo el marco jurídico mexicano que regula a la seguridad nacional. Es ahora oportuno proceder con el análisis del marco legal referente a la defensa nacional de México.

## VII.- MARCO JURÍDICO DE LA DEFENSA NACIONAL.

### ***La Constitución Política.***

Dando inicio con el *nivel legal* del análisis de la defensa nacional mexicana, encuentro que el fundamento de su conjunto normativo aplicable se encuentra en el artículo 89 de la Constitución Política citado con anterioridad, en cuya fracción VI consagra la facultad y obligación presidencial para "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la federación".<sup>329</sup> De tal forma, la razón de ser de las Fuerzas Armadas Mexicanas es la seguridad interior y defensa exterior de la federación.

<sup>328</sup> Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional.

<sup>329</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tít. 3º, Cáp. III, Art. 89, Frac. VI. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005.

Asimismo, dicho artículo establece desde la fibra constitucional que para fines de la seguridad nacional, el Ejecutivo Federal puede disponer bajo su propio criterio de las Fuerzas Armadas. En estricto sentido, crea la facultad discrecional del Ejecutivo para el uso militar, sujetándola a las referidas generalidades del concepto de seguridad nacional en la Ley, o más bien, a la carencia de una conceptualización jurídica funcional.

Cabe reiterar que esta generalidad conceptual se traduce en que, prácticamente todo aquello que el presidente de la República determine como asunto de seguridad nacional puede ser atendido con soluciones militares. El resultado es una ambigüedad arbitraria que pone en continuo riesgo a las garantías individuales de igualdad jurídica, de libertad de expresión, de respeto al derecho de petición, de libertad de asociación, de libertad de tránsito, de legalidad, entre otras, que gozamos todos los mexicanos, al subordinarlas bajo la facultad coactiva del Ejecutivo Federal.

En la práctica las Fuerzas Armadas atienden una gran cantidad de misiones con caracteres políticos para responder a los retos nacionales de gran impacto en la sociedad. Como resultado de estas directivas, se les involucra en una serie de actividades que hoy se realizan de manera cotidiana y que históricamente se han modificado como resultado del cambio en la situación y la forma en que se desenvuelve el Estado mexicano—al igual que con el inconstante contexto internacional, con el pensamiento estratégico preponderante del gobierno, y de acuerdo a los factores económicos y sociales existentes, amén de los avances tecnológicos en los medios empleados en estas actividades. Por tales motivos, se desprende que el fundamento constitucional es imperfecto, debido a que no especifica esta circunstancia. Resulta absurdo pensar que el fundamento para el uso de un ejército pueda recaer en tan solo una oración dentro de una fracción de un artículo constitucional.

Constitucionalmente, también cabe señalar que la fracción XIV del artículo 73 establece la facultad que tiene en Congreso de la Unión “para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”.<sup>330</sup>

### ***Las Leyes de la Materia.***

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encomienda los siguientes asuntos como correspondientes a la SEDENA:

- I. Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

---

<sup>330</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Tít. 3º, Cáp. III, Art. 73, Frac. XIV Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2005.

- II. Organizar y preparar el servicio militar nacional;
- III. Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;
- IV. Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados;
- V. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- VI. Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;
- VII. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;
- VIII. Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;
- IX. Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- X. Administrar la Justicia Militar;
- XI. Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;
- XII. Organizar y prestar los servicios de sanidad militar;
- XIII. Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;
- XIV. Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;
- XV. Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;
- XVI. Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

- XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;
- XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;
- XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal; y,
- XX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.<sup>331</sup>

Paralelamente, la misma Ley Orgánica encarga los siguientes asuntos como correspondientes a la SEMAR:

- I. Organizar, administrar y preparar la Armada;
- II. Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;
- III. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;
- IV. Ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva;
- V. Organizar, administrar y operar el servicio de aeronáutica naval militar;
- VI. Dirigir la educación pública naval;
- VII. Organizar y administrar el servicio de policía marítima;
- VIII. Inspeccionar los servicios de la Armada;
- IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada;
- X. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;

---

<sup>331</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Tít. 2º, Cáp. II, Art. 29. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2005.

- XI. Ejecutar los trabajos topohidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;
- XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales;
- XIII. Intervenir en la administración de la justicia militar;
- XIV. Construir, mantener y operar, astilleros, buques, varaderos y establecimientos navales destinados a los buques de la Armada de México;
- XV. Asesorar militarmente a los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes integrantes;
- XVI. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;
- XVII. Programar y ejecutar, directamente o en colaboración con otras dependencias e instituciones, los trabajos de investigación oceanográfica en las aguas de jurisdicción federal;
- XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional; y
- XIX. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes o reglamentos.<sup>332</sup>

Ahora bien, con respecto a las misiones generales de las Fuerzas Armadas Mexicanas, su delimitación recae en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, el cual establece que dichas misiones son:

- I. Defender la integridad, independencia y soberanía nacionales;
- II. Garantizar la seguridad interior;
- III. Auxiliar a la población civil en caso de necesidades;
- IV. Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país; y
- V. En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y reconstrucción de zonas afectadas.<sup>333</sup> (Esta última misión, en mi parecer es simplemente una ampliación del apartado "c".)

---

<sup>332</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Tít. 2º, Cáp. II, Art. 30. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2005.

<sup>333</sup> *Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, Tít. 1º, Cáp. Único, Art. 1, Frac. II. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1998.

Sobre las misiones relativas a la Marina-Armada, encuentro que su ámbito legal es aún más general que el anterior, siendo su misión general literalmente “el empleo del poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país.”<sup>334</sup>

De estos fragmentos normativos puedo apreciar que en ningún lugar se faculta a las Fuerzas Armadas como los “garantes de la seguridad nacional”, toda vez que ni siquiera se menciona el término de seguridad nacional. Mucho menos se les autoriza expresamente su participación en operaciones en contra del crimen organizado, del narcotráfico, o de coadyuvancia policial con autoridades estatales y municipales.

### ***Las Tesis Jurisprudenciales.***

Existen seis tesis jurisprudenciales que han sido emitidas por la SCJN en el mes de abril del 2000, al resolver las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los diputados de la LVI legislatura, por la participación de los secretarios de Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las cuales de manera substancial establecen lo siguiente:

- *34/2000*: Tratándose de seguridad pública, toda autoridad tiene dos claras limitaciones, no vulnerar las garantías de las personas y no rebasar las atribuciones que la ley les confiera.<sup>335</sup> (De ésta tesis pudiera entenderse a *contrario sensu* que las Fuerzas Armadas Mexicanas no deben participar en asuntos de seguridad pública, ya que como lo hemos visto, el derecho positivo vigente no le confiere estas atribuciones.)
- *35/2000*: El Estado mexicano a través de sus tres niveles de gobierno debe coadyuvar a lograr los objetivos de la seguridad pública, traducidos en la libertad, orden y paz pública como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la constitución confiere a los gobernados.<sup>336</sup>
- *36/2000*: Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempo en que no se haya decretado la suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas de seguridad pública.<sup>337</sup>

<sup>334</sup> *Ley Orgánica de la Armada de México*, Tít. 1º, Cáp. Único, Art. 1. Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2002.

<sup>335</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, Tesis Aislada P./J. 34/2000, abril de 2000, p. 552.

<sup>336</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, Tesis Aislada P./J. 35/2000, abril de 2000, p. 557.

<sup>337</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, Tesis Aislada P./J. 36/2000, abril de 2000, p. 563.



- 37/2000: Las Fuerzas Armadas Mexicanas están constitucionalmente facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, cuando exista una situación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.<sup>338</sup>
- 38/2000: Las Fuerzas Armadas Mexicanas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, en materia de seguridad pública, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen.<sup>339</sup>
- 39/2000: La participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, no viola el artículo 21 constitucional.<sup>340</sup>

Como mencioné con antelación, existen instancias como esta en que la seguridad nacional no se difiere de la defensa nacional. Tales interpretaciones jurisprudenciales son prueba de ello.

Puede argumentarse que con estas resoluciones se justifica el empleo presidencial de las Fuerzas Armadas para tareas de esa naturaleza, pero no es suficiente. En caso de que el pensamiento estratégico del presidente Calderón mantenga y/o aumente sus posturas y decretos para aplicar más y mayores soluciones militares al combate de los distintos antagonismos ya comentados, entonces México, tanto su pueblo como sus propias fuerzas militares, requerirán de un marco legal específico y detallado que articule plenamente dicha participación, establecido a nivel constitucional y mediante una ley orgánica *ad hoc* que, en el caso del pueblo, éstas no serán utilizadas para otro tipo de misiones que pudieran llegar al tinte represor, y para el caso de las Fuerzas Armadas, éstas sean dotadas con la seguridad jurídica escrita en la letra de la ley (y no en la letra de su interpretación) para poder ejecutar tales misiones políticas con plena eficiencia jurídica.

Habiendo examinado el *grosso* del marco jurídico vigente relativo a la seguridad y defensa nacionales, es imperativo proceder con el análisis del marco político que articula su instrumentación administrativa, bajo las directivas que le rinde el pensamiento estratégico del grupo en el poder encabezado por el presidente Felipe Calderón.

### VIII.- MARCO POLÍTICO DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES.

<sup>338</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, Tesis Aislada P./J. 37/2000, abril de 2000, p. 570.

<sup>339</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, Tesis Aislada P./J. 38/2000, abril de 2000, p. 574.

<sup>340</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Tomo XI, Tesis Aislada P./J. 39/2000, abril de 2000, p. 579.

### ***El Plan Nacional de Desarrollo.***

Continuaré con el *nivel político-militar* de análisis de la seguridad y defensa nacionales, desde un contexto práctico-doctrinario, en especial, resaltando su método actual. De tal forma podré identificar las distancias y discrepancias que en México prevalecen respecto a la legislación y la política de seguridad nacional, así como entre la legislación y la doctrina, entre la política y la doctrina, y entre la doctrina y la práctica de la seguridad y defensa.

Dando inicio con dicho nivel, parto de que las políticas de seguridad nacional del México de hoy emanan del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012, emitido por la actual administración pública federal. En ellas, como se desprenderá a continuación, se encuentran muy difusos los conceptos de seguridad y defensa nacionales, amén de también confundirse entre éstos el concepto de seguridad pública. Esta mezcla conceptual puede aparentar una falsa “simplificación” de las cosas; sin embargo, como he explicado, en la praxis esta condición solo tiende a generar confusión conceptual, tanto jurídica como política, a la par de truncar administrativamente los esfuerzos, ciertamente dispersos, de las distintas instituciones públicas a cargo de su atención.

Primeramente, en el Plan se manifiesta que el gobierno federal se compromete a salvaguardar la integridad del territorio y a preservar la soberanía de la nación, considerando éstos como un objetivo y una obligación irrenunciable del Estado mexicano. En este sentido el razonamiento es correcto, y el hecho de manifestar que “la larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas,”<sup>341</sup> confirma el criterio de que estas deben enfocarse a la defensa nacional, cuyos objetivos son precisamente la salvaguarda de dicha integridad territorial y el mantenimiento de la soberanía nacional.

El Plan continúa afirmando acertadamente que las Fuerzas Armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos, siendo también “una fuerza para la estabilidad y el progreso de México. Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía”.<sup>342</sup> Sin embargo, al categorizar a la seguridad—generalizada—como un “valor supremo de la patria”, y al establecer que la defensa y salvaguarda de la misma es tarea de las Fuerzas Armadas Mexicanas, se empieza a corromper la armonía conceptual y público-administrativa que debe mantenerse respecto del uso de fuerzas armadas, es decir, respecto de su naturaleza esencialmente *militar*.

---

<sup>341</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Versión oficial publicada en la página de Internet: [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)

<sup>342</sup> *Ibid.*

El Plan también manifiesta que "... la confianza ciudadana necesita resultados claros para consolidarse. Estas instituciones deben responder, dentro del marco de sus facultades, a su compromiso como garantes de la seguridad nacional, defensa del territorio y, en materia de combate al narcotráfico, con pleno apego a los derechos humanos...",<sup>343</sup> y continua estableciendo que "... garantizar la integridad del territorio nacional es fundamental para el progreso de México. Las fronteras, mares y costas del país no deben ser una ruta para la acción de los criminales. No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos..."<sup>344</sup> Para tal, el Plan demarca como su "Objetivo 13" el garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés con el uso de las Fuerzas Armadas del Estado.

Con los mismos razonamientos anteriores, establece como su "Estrategia 13.1" el fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas "...mediante la actualización, el adiestramiento y la modernización de su equipamiento a fin de garantizar el resguardo efectivo del territorio y mares nacionales, las fronteras terrestres y marítimas, los recursos naturales, el espacio aéreo y las instalaciones estratégicas.... Como ya se ha hecho desde el principio de este gobierno, se brindará apoyo a las Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en el cumplimiento de sus misiones... La solvencia económica del crimen organizado le permite acceder al mercado negro de armas y a la compra de información, entre otras cosas... Hoy la tarea es impedir que las Fuerzas del Estado sean rebasadas en este aspecto".<sup>345</sup>

Por un lado y en efecto, es menester modernizar a los institutos armados y dotarlos con mayor presupuesto para incrementar sus capacidades activas y reactivas, al igual que el nivel de vida de sus efectivos. Sin embargo, bajo ese tenor literal, el Plan dicta en términos concretos tareas plenamente policiales para las Fuerzas Armadas, respaldando a los argumentos con retóricas como:

- "No se debe permitir que ningún estado de la República sea rehén del narcotráfico, del crimen organizado o de la delincuencia..."
- Una de las manifestaciones más violentas de la delincuencia organizada la representan los cárteles del narcotráfico, los cuales a través de una estrategia de posicionamiento dejaron de ser transportadores de droga hacia los Estados Unidos para convertirse en líderes de estas operaciones...
- Estos grupos han dejado de considerar a México como un país de tránsito, buscando transformarlo en un país consumidor...

---

<sup>343</sup> *Ibid.*

<sup>344</sup> *Ibid.*

<sup>345</sup> *Ibid.*

- El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes...
- Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional...".<sup>346</sup>

El resto del Plan sigue ese tenor, cargado con la misma retórica que la expuesta con antelación, llegando hasta el alcance de puntualizar que "... el gobierno está determinado a reducir los espacios en que se mueven los criminales, localizar y posteriormente eliminar los plantíos de enervantes e interceptar cargamentos de droga por tierra, mar y aire...".

### ***Análisis del Plan Nacional de Desarrollo en Aras del Marco Jurídico.***

Al yuxtaponer lo manifiesto en el Plan Nacional de Desarrollo y lo previsto por el marco jurídico vigente, a continuación demuestro el quebrantamiento que existe entre la política y el derecho aplicable a la seguridad y defensa nacionales, de conformidad con las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

1. La retórica empleada por el Plan da a entender que para prestar atención al *clamor* de la ciudadanía, las Fuerzas Armadas deben entrar en el juego de la política armada en contra del narcotráfico.
2. El Plan reconoce el vacío institucional a efecto de la carencia de instituciones de extracción y composición civil capaces de hacer pleno frente a las labores de combate al narcotráfico y al crimen organizado, y busca llenar dicho vacío con fuerzas militares.
3. El Plan señala que las Fuerzas Armadas deben ejercer tales acciones como "garantes de la seguridad nacional", ratificando las tendencias de pensamiento estratégico de los sexenios anteriores.
4. Irónicamente, el Plan continúa afirmando que las Fuerzas Armadas serán garantes de tal con apego al "marco de sus facultades", sin tomarse en consideración que el marco jurídico de la seguridad nacional (previamente examinado) en ningún lugar manifiesta expresamente al narcotráfico como un tema de seguridad nacional.
5. Asimismo, en ninguna parte de la normatividad vigente se faculta de forma expresa a las Fuerzas Armadas Mexicanas para ejercer acciones en materia

---

<sup>346</sup> *Ibid.*

de combate al narcotráfico. En concreto, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, ni la Ley de Seguridad Nacional establecen expresamente como misiones institucionales la participación de los institutos armados en la lucha en contra del narcotráfico, del crimen organizado, o de otras actividades delictivas con igual nivel de detrimento social.

6. Dicho ejercicio permanece justificado bajo la discrecionalidad constitucional del presidente de la República, la cual ha sido ratificada por las citadas tesis jurisprudenciales emitidas por al SCJN.
7. La tendencia de responsabilizar a las fuerzas armadas de un país de la seguridad nacional se da predominantemente en ejércitos desempleados o virtualmente desconectados de sus funciones institucionales, derivando en misiones cuya pretensión solo buscan justificar su existencia o presencia.
8. El texto subordina del todo a la seguridad nacional bajo el ejercicio de funciones de las Fuerzas Armadas, es decir, funciones militares, lo cual como ya he demostrado es contraproducente para el desarrollo nacional, tanto por la experiencia histórica mexicana, como por los distintos ejemplos internacionales donde se han militarizado los quehaceres policíacos para fines de seguridad nacional y seguridad pública.
9. En el Plan se incluye retóricamente la frase “con pleno apego a los derechos humanos”, sin tomar en consideración la oposición conceptual que naturalmente existe entre una guerra y los derechos humanos, y entre el concepto de seguridad nacional y los principios democrático-liberales del Estado mexicano.
10. En ese espíritu, resulta menester reflexionar que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina-Armada de México son instituciones *militares*, compuestas por personal adiestrado para el *combate armado*, es decir, para *la guerra*; en sentido práctico, no hay guerra alguna, en cualquier nivel de intensidad, en la que prevalezca la plena observancia de los derechos humanos.
11. Por el hecho de que la administración pública federal le ha declarado la guerra al narcotráfico, ésta tiene que aceptar que por su política armada surgirán contingencias y colateral civil, como se ha venido dando con las incrementales muertes de inocentes como resultado de las operaciones militares. En términos metafóricos, las fuerzas armadas son una espada, no un bisturí.
12. De lo anterior deduzco, a la usanza del pensamiento de Ivan Illich, que las políticas públicas actuales son ineficientes e ineficaces, toda vez que su instrumentación depende de las instituciones públicas, y éstas a su vez conllevan los múltiples defectos que su procedencia humana genera.

En suma, lo anterior demuestra que estas líneas políticas de la administración calderonista tienen una gran carga de retórica y se sustraen de las realidades jurídica, doctrinaria y práctica de la seguridad y defensa nacionales. Casi la mayoría de los objetivos del Plan pueden apreciarse sobre tal sentido retórico, al demarcar políticas públicas y líneas de acción pero al mismo tiempo omitiendo los pasos requeridos y necesarios para materializarlas.

Entre otros objetivos del Plan en materia de seguridad nacional se encuentran los siguientes; algunos de ellos algo ininteligibles, otros irrealistas:

- Implementar una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo.
- Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.
- Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor.
- Promover esfuerzos de colaboración e intercambio de información para combatir al tráfico y consumo de drogas con los países que tienen una alta demanda de estupefacientes.
- Promover la cooperación internacional para hacer frente a la delincuencia organizada, con pleno respeto a la soberanía, la integridad territorial y la igualdad jurídica de los Estados.
- Establecer acuerdos de colaboración en materia de combate al tráfico de armas con los países de origen.
- Establecer programas en coordinación con otros países para atender el problema de las pandillas delictivas transnacionales.
- Promover la armonización entre la legislación nacional y los tratados internacionales firmados por México, de manera que puedan ser aplicados eficazmente para el combate a la delincuencia organizada.
- Establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en México, y aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna.
- Desarrollar un cuerpo policial único a nivel federal, que se conduzca éticamente, que esté capacitado, que rinda cuentas y garantice los derechos humanos.

- Desarrollar e implementar sistemas de información y comunicaciones de alta tecnología para el combate a la delincuencia.<sup>347</sup>

De entre tantos objetivos, hay uno cuya instrumentación práctica debo analizar con especial hincapié: el de “establecer un mando único policial que abra y mantenga un canal de información eficiente, y que facilite la coordinación y colaboración entre todas las corporaciones de policía del país”,<sup>348</sup> mismo que a la fecha de hoy se encuentra materializándose bajo las líneas de acción instrumentadas por la SSP del gobierno federal, en específico, con la PFP, la cual fue creada el 13 de diciembre de 1998 como brazo operativo federal en la entonces Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia del presidente Ernesto Zedillo, pero que ha sido fortalecida directa e indirectamente mediante las Fuerzas Armadas por el presidente Vicente Fox y ahora por Calderón al punto de que, actualmente, más del 75% de sus efectivos son personal activo de la SEDENA.<sup>349</sup>

Esto da lugar a la siguiente reflexión: ¿Qué es la PFP? ¿Es una policía militar, o es un cuerpo militar “apoliciado”? En este contexto, ¿existe alguna diferencia práctica entre ambos? Del ángulo en que se pueda apreciar, no cabe duda que en México este intento de llenar el vacío institucional en materia de seguridad pública, sustituyendo a civiles por militares, es algo progresivo.

En conclusión, es fácil apreciar como la política de seguridad nacional de la administración presidencial de Felipe Calderón, equipara al concepto de seguridad nacional con el de seguridad pública, y diluye al concepto de defensa nacional, equiparándolo de igual forma con el de seguridad pública. Por esto me surge la pregunta, ¿es acaso el futuro de las Fuerzas Armadas Mexicanas un futuro plenamente policiaco, cuyas misiones sean la prevención del delito y la coadyuvancia con la procuración de justicia? Eso precisamente es lo que mi tesis, junto con mis perspectivas de pensamiento estratégico, pretenderá evitar.

### ***De la Política a la Praxis.***

Tal y como dicen que “del plato a la boca, se cae la sopa”, en México, el capítulo anterior y el actual nos demuestran que “de la retórica a la praxis se cae la política”. Parto con el caso del referido CFAF, citado al principio de este capítulo, el cual estuvo conformado por elementos que pertenecían al Grupo Anfíbio de Fuerzas Especiales (“GANFES”), mismo que fue virtualmente disuelto a principios de este año en un acuerdo alcanzado por el general Guillermo Galván Galván, actual secretario de la Defensa Nacional y el almirante Francisco Saynez, actual secretario de Marina-Armada de México. Los GANFES fueron casi

<sup>347</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Op. cit.,*

<sup>348</sup> *Ibid.*

<sup>349</sup> Fuente confidencial: datos provistos por un miembro activo de las Fuerzas Armadas.

desactivados debido a los pocos logros en la lucha antidrogas que se les asignó en la franja costera de país, especialmente en el sureste de México.<sup>350</sup> Además, siempre se puso a discusión la duplicidad de funciones entre GANFES y la Infantería de Marina. El presidente Calderón y sus asesores decidieron que éste era el momento para darle vida a una unidad de esta naturaleza, que operará de manera similar al “Bloque de Búsqueda” del Ejército Colombiano en los años ochentas y noventas.

Lo anterior es evidencia de la estrategia militar del actual gobierno federal para enfrentar a un crimen organizado con gran capacidad de fuego, movilidad y presencia en cualquier punto del país, lo cual también deja al descubierto un hecho fundamental y de suma relevancia: la inexistencia de un plan antidrogas real y sólido, diseñado a largo plazo, estructurado con fechas y metas definidas por alcanzar, y no con referencias en “logros evitados” que se siguen midiendo en kilogramos o toneladas aseguradas, captura de los sujetos involucrados en el tráfico de drogas, y arresto de capos y operadores cuya caída en nada ha disminuido el problema del narcotráfico.

Esto se ha hecho sin el contrapeso de los partidos de oposición y sin el escrutinio del Congreso de la Unión. De tal forma, Felipe Calderón ha decidido instrumentar una solución militar que perdurará, seguramente, por el resto de su administración presidencial. Esta medida de política militar dictada por el presidente de la República e implementada por el general Galván conlleva, entre otros, el riesgo inherente de que el Ejército se convierta en el principal interlocutor entre los cárteles de la droga y los grupos políticos que los apoyan. Otro de los riesgos de este pensamiento estratégico materializado, es no solo la amenaza y violaciones a los derechos humanos, en el sentido de que el Ejército está parametrizado para librar una guerra, no para la realización de actividades policíacas.

Sin duda la militarización del país conducirá a un incremento en la paramilitarización, alentada por soldados desertores que se pasan a las filas al narcotráfico, como el caso de los Zetas. Tan solo en el sexenio de Vicente Fox, la desertión alcanzó a 107,128 elementos, es decir, más de la mitad de los 194 mil miembros que conforman al Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos. En promedio, hubo 49 desertiones por día, casi 18 mil por año.<sup>351</sup> Ahora debo de imaginarme, ¿cuántas filas más no desertarán, más aun con la guerra incrementada en donde a los soldados se les esta exigiendo verdaderamente arriesgar sus vidas en el combate al narcotráfico a cambio de salarios marginalmente mínimos?

Como ya analicé en mi capítulo segundo, en México no nos gusta mirar al pasado para aprender de él. Menos aun, aprender del pasado de otras naciones.

---

<sup>350</sup> Fuente: Dirección General de Comunicación Social de la Procuraduría General de la República, disponible en [www.dgcs.pgr.gob.mx](http://www.dgcs.pgr.gob.mx)

<sup>351</sup> CARRASCO ARAIZAGA, JORGE. “Fiebre Militarista”. *Revista Proceso*. México, D.F.: No. 1631, 3 de febrero de 2008, pp. 17-21.



Pero si esto se agudiza, y los militares mexicanos se siguen uniendo a las filas antagónicas del narcotráfico, creando así ejércitos privados compuestos por exsoldados, podría producirse un cambio de lógica, en el cual pasemos de los “señores de la droga” a los “señores de la guerra”, como se dio en el caso de Colombia.

Cabe destacar que en el primer año del presidente Calderón, la cifra de deserciones se mantuvo igual. Según informes del general Tomás Ángeles Dauahare, a la sazón subsecretario de la Defensa Nacional, durante el 2007 desertaron 17,758 elementos de tropa, 119 oficiales y ocho jefes; es decir, 49 efectivos por día.<sup>352</sup> No obstante, el subsecretario informó que las deserciones no sólo tienen que ver con mandos que se suman a grupos como los Zetas, sino que ocurren en gran medida entre el personal de tropa por la falta de adaptación al medio castrense, las prolongadas ausencias de la familia y otros empleos con mayor paga.

Sin embargo, en el citado Programa Sectorial, publicado como decreto presidencial con fecha 24 de enero de 2008, se fija la meta de reducir las deserciones en 30%. Si se cumple, de acuerdo con las cifras actuales, para finales del sexenio habrán desertado alrededor de 75 mil efectivos. Esto significa 12,500 bajas por año, 34 por día. Quizá esta situación pueda mejorarse con la inminente reforma al Código de Justicia Militar, cuyo estudio se encuentra actualmente en la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,<sup>353</sup> para que no sólo se considere traidores a la patria a los desertores, sino también a quienes utilicen sus conocimientos castrenses para realizar actividades relacionadas con la delincuencia organizada.

Esto me conduce a reconocer y reflexionar sobre otra cuestión: que las Fuerzas Armadas Mexicanas son finitas. La percepción popular puede generar idealizaciones de omnipotencia, pero no dejan de ser instituciones limitadas. Por tal, *¿qué pasará cuando la dispersión operativa a la que están siendo sometidas no pueda ser soportada por la capacidad administrativa?* Después de las Fuerzas Armadas, *¿qué le queda a México?* *¿Acaso tendremos que solicitar el apoyo de los Estados Unidos?* *¿Acaso llegaremos a ver Marines estadounidenses operando en territorio mexicano?* Estas son indagatorias plausibles que debemos de formularnos todos los mexicanos, ya que con la instrumentación inexperta de una política militar, se arriesgan todos los mecanismos de defensa del Estado.

Es evidente que los cambios en la forma de operar de los cárteles de la droga están vinculados a lo que sufrió el sistema político mexicano desde hace varios años, ya que durante el gobierno del PRI, debido a su autoritarismo, sólo hubo un árbitro con los grupos narcotraficantes, pero con la dispersión del poder aparecieron varios “microárbitros”. El cambio político significó al mismo tiempo mayor autonomía para los traficantes de drogas en relación con el poder político.

---

<sup>352</sup> *Ibid.*

<sup>353</sup> *Ibid.*

Otro ejemplo tangible de la disparidad entre la política y sus prácticas en México es el reciente Acuerdo Nacional por la Legalidad y la Seguridad, propiciado por el secuestro y homicidio del joven Fernando Martí, por medio del cual el gobierno calderonista busca combatir al crimen organizado. No obstante que esta cuestión se refiere a seguridad pública, la traigo a colación como referente respecto de la abrumante retórica que reviste a la política, y que inutiliza su praxis. En éste, la Presidencia de la República plantea la necesidad de que todos los actores políticos y sociales suscriban compromisos, pero sin establecer, hasta ahora, responsables, fechas ni planes de acción; tan solo enumera compromisos comunes que se tiene como eje, y de manera general, el respeto a la ley, el combate a la impunidad y corrupción, transparencia, cultura de la denuncia, prevención, derechos humanos, participación ciudadana, corresponsabilidad, concertación y coordinación.<sup>354</sup> Mera palabrería dotada de buenas intenciones, pero desprovista de metas y acciones concretas para combatir a ese antagonismo.

Ahora bien, lo más preocupante de la actual práctica política es que haya un eventual desplazamiento del control del negocio hacia las Fuerzas Armadas, las cuales lamentable pero realmente continúan siendo institutos con transparencia cuestionada y sin contrapesos internos.<sup>355</sup> En caso de que algunos de los grupos militares internos se vinculen con las fuerzas políticas que gobiernan en donde se asientan poderosas organizaciones del narcotráfico, va a dificultarse mucho cambiar las cosas. No se puede afirmar en contrario que hasta ahora los militares han reaccionado de manera institucional respecto de su creciente poder político, pero el sentimiento patriótico y la acción institucional pueden tornarse ineficaces en un futuro, de igual forma, como ocurrió en el caso de Colombia.

La instrumentación de la solución militar por parte de Calderón sigue al pie de la letra las directrices de política exterior dictadas por los Estados Unidos que examiné durante el capítulo segundo, especialmente las líneas dispuestas por Donald Rumsfeld en la Sexta Conferencia de Ministros de Defensa celebrada en noviembre de 2004, y materializadas jurídicamente por la firma de la Declaración sobre Seguridad en las Américas. Tal y como lo demostré en el capítulo anterior, estas directrices apuntan a que las Fuerzas Armadas Mexicanas—junto con las del resto de América Latina—se conviertan en fuerzas policíacas, conservando Estados Unidos el único poderío militar del continente.

En pocas palabras, si todo continúa de la manera en que se ha venido practicando, y el pensamiento estratégico no actualiza los marcos jurídicos, apuntala las políticas públicas y mejora la orgánica interna de los institutos

---

<sup>354</sup> GUERRERO, CLAUDIA. “Perfilan cumbre... de buenos deseos”. *Reforma*. México, D.F., 20 de agosto de 2008, p. 1-A.

<sup>355</sup> Reflexiones realizadas por el investigador Luis Astorga del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en su cátedra “Transformaciones económicas y sociales relacionadas con el problema internacional de las drogas”.

armados, entonces seguramente esta práctica, a contrario de la retórica política, llevará a que los mandos militares se conviertan en simples mandos policíacos.

### ***La Influencia de la Política Exterior Contemporánea.***

No obstante que en el capítulo que antecedió hice una explicación pormenorizada de los factores exógenos que inciden social, económica, militar y, sobre todo, políticamente, sobre la seguridad y defensa de México (incluyendo a la citada declaración de Rumsfeld en Quito), reservé dos temas de actualidad al respecto para ser analizados en este capítulo. Estos son los que hoy en día, a juicio de quien escribe, ejercen la mayor ingerencia política sobre la seguridad y defensa nacionales, siendo tales la Alianza para la Seguridad y el Progreso de América del Norte (“ASPAN”), y la “Iniciativa Mérida”.

Iniciando con la ASPAN, éste se define como un proceso trilateral permanente para una mayor integración de América del Norte, que será evaluado por los mandatarios de manera semestral donde México, Estados Unidos y Canadá comparten los siguientes objetivos en materia de seguridad internacional:

- Desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte, destacando las acciones para proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas;
- Prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte; y
- Aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.<sup>356</sup>

Esta Alianza parte del hecho de dos conceptos fundamentales: primero que la seguridad y el bienestar de los ciudadanos es la mayor responsabilidad de cualquier gobierno, y en segundo término el hecho de que los tres países son los mayores socios comerciales unos de los otros. Más del 80% del comercio canadiense y mexicano se da con sus socios del TLCAN. Casi un tercio del comercio estadounidense es con Canadá y México.<sup>357</sup>

Desde su firma en la ciudad de Waco, Texas, en marzo de 2005, los jefes de Estado de los tres países, junto con otros representantes de gobierno y grupos empresariales, se han reunido periódicamente para resolver acuerdos para acelerar la integración e incrementar la seguridad. Esto se ha estado llevando a cabo prácticamente sin ninguna participación pública o supervisión del Congreso.

<sup>356</sup> GONZÁLEZ GONZÁLEZ, GUADALUPE. *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 58.

<sup>357</sup> *Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México*, Op. cit., pp. 58-9.

Debido a que la ASPAN no es una ley ni un tratado, y ni siquiera un acuerdo, no existen mecanismos formales que permitan la rendición de cuentas. Es esencialmente un "acuerdo entre caballeros" de las ramas ejecutivas y las principales corporaciones de las tres naciones. Esto es lo preocupante. Desconocida en sus generalidades para el público, la ASPAN ha engendrado numerosos grupos de trabajo, reportes y recomendaciones. En 2006, se incluyó al sector privado mediante la formación del Consejo Norteamericano de la Competitividad (CNC).

Esta entidad se compone de representantes de negocios de diferentes industrias implicadas en el comercio y la inversión intercontinental, incluyendo a Wal-Mart, Lockheed Martin, la Cámara Mexicana de Comercio Exterior, el Suncor Energy de Canadá y otros. El Consejo no incluye a representantes de organizaciones laborales, ambientales o de la sociedad civil.

Funcionarios gubernamentales han justificado lo secreto del procedimiento indicando que la ASPAN es meramente un foro de refinamiento de reglas y estándares para transacciones transfronterizas. Sin embargo, a pesar de lo poco que se sabe de ella, es un hecho que están sobre la mesa decisiones primordiales. Muchas de ellas van más allá de lo acordado por las legislaturas bajo el TLCAN. Incluyen entre otros temas el de derechos extraterritoriales sobre recursos naturales, el de extensión hacia México y Canadá de la agenda antiterrorista de la administración Bush, y el de la liberalización de servicios financieros.

Aunque raramente identificadas como tales, algunas recomendaciones de la ASPAN han sido el motivo para importantes reformas de políticas y regulaciones. Estas incluyen la aceleración de la producción petrolífera en México y Canadá, y la "armonización" de estándares nacionales que aseguran los beneficios de las corporaciones en lugar de la protección al consumidor. Por dar un ejemplo, Canadá acordó aumentar la cantidad de residuos de pesticida permitida en ciertos alimentos y México adoptó una ley antiterrorista contradiciendo sus propios principios de política exterior.<sup>358</sup>

Es menester reflexionar que la ASPAN nació en la era post-11 de septiembre, cuando el presidente Bush intentaba extender la estrategia antiterrorista de los Estados Unidos hacia México y Canadá, y cuando el Departamento de Seguridad Interna se convirtió en actor principal de la relación trilateral. La propuesta de lucha contra el narcotráfico cae en la rúbrica de esta nueva área.

Aún si las negociaciones en cuestión de seguridad han estado entre las más

---

<sup>358</sup> CARLSEN, LAURA. "ASPAN: Extendiendo el Alcance del TLCAN". *Portal Choike*. [en línea]. Textinfo, 1.0, Uruguay: Choike, 2008 [ref. 7 de agosto de 2008]. Disponible en World Wide Web: <http://www.choike.org/nuevo/informes/5659.html>

firmemente cerradas, es muy probable que las medidas de inmigración en la frontera Sur de México y la lista canadiense de "no-vuela" que prohíbe a ciertas personas el uso de transporte aéreo fueron negociadas bajo el contexto de la ASPAN.

Es así que mientras la ASPAN extiende su dominio de intervención, los más grandes desafíos de la integración trinacional han sido inexplicablemente apartados de la agenda. La inmigración, que ha experimentado un aumento de 100% desde el TLCAN,<sup>359</sup> ha sido dejada de lado por ser demasiado sensible en la política estadounidense como para ser tratada en discusiones regionales—a pesar de que los procesos de integración en otras partes del mundo consideran a los flujos laborales como un aspecto central en la integración regional. Actualmente existe un vacío dejado en la ley de inmigración ante el reciente fracaso del Congreso estadounidense para pasar reformas que traten eficazmente a los 12 millones de personas indocumentadas que se estima residen en los Estados Unidos, a la par de que no se han realizado pronunciamientos o instrumentado medidas para reducir las muertes y demás violaciones de derechos humanos en esa frontera compartida.

La ASPAN se ha mencionado como un elemento para impulsar la seguridad nacional de México, sin embargo, ha procedido mucho más allá del mandato regulador, llegando hacia áreas que amenazan la soberanía de los tres Estados y que seguramente tendrán efectos de largo plazo en la vida de sus pueblos. El hecho que el curso de la integración de Norte América sea dictado por un grupo cerrado de representantes corporativos y de gabinete contraviene a la verdadera seguridad nacional, y es muestra fehaciente de cómo este concepto se utiliza, tanto en México como en otros países, para salvaguardar los intereses del grupo en el poder (y la ingerencia que sobre de ellos pueda tener el exterior), descuidando los pilares del Estado y sus intereses nacionales, como lo es la soberanía y la independencia.

Continúo con la denominada "Iniciativa Mérida". Esta es mucho más y mucho menos de lo que parece. La estrategia nacional de la lucha contra el narcotráfico es como un juego de cajas chinas: la primera y mayor es la estrategia nacional e integral; dentro de ella ha otra que se refiere al papel de la cooperación internacional en este combate. La tercera es la cooperación con Estados Unidos y, dentro de ésta, la transferencia de recursos en la que recientemente se ha concentrado la atención del público es tan sólo una parte.

La Iniciativa Mérida (cuyo nombre se obtiene del intercambio de preocupaciones que se dio entre los presidentes de México y Estados Unidos durante la Cumbre de Mérida, y para no relacionarlo con el llamado "Plan Colombia"), tiene cinco objetivos coyunturales:

---

<sup>359</sup> *Ibid.*

- 1°. La *capacidad de control efectivo* del territorio nacional es un prerequisite fundamental de cualquier estrategia para el combate al narcotráfico. El cumplimiento de este objetivo rebasa el ejercicio efectivo a lo largo y ancho del territorio del monopolio legítimo del uso de la violencia por parte del Estado, y remite a la necesidad de recuperar plenamente los espacios públicos para la población. Sin embargo, la Iniciativa busca una gestión eficiente de las fronteras marítimas y terrestres, así como de los puertos y aeropuertos, de forma tal que el control de los flujos indeseados no obstaculice el de los que no sólo son legítimos, sino también cada vez más importantes para la salud económica nacional. En resumen, busca considerar explícitamente la seguridad de instalaciones e infraestructura estratégicas.
- 2°. La *generación y utilización de inteligencia* es un segundo objetivo que, vinculado con la capacidad de supervisión y vigilancia a que se refiere el punto anterior, impacta prácticamente en todos los aspectos del combate al narcotráfico. Desde la detección de redes financieras involucradas en el lavado de dinero, hasta el desmantelamiento de las estructuras de tráfico de armas, la Iniciativa busca que México cuente con el equipo y las capacidades tecnológicas de punta necesarios para obtener, dentro de los marcos definidos por la legislación y la normatividad internas, la información requerida.
- 3°. El desarrollo de redes de comunicación y bases de datos busca facilitar el logro de un tercer objetivo: la *coordinación operativa en tiempo real* entre el amplio número de dependencias del gobierno federal (e idealmente de las instancias estatales y locales) que participan en el combate al narcotráfico.
- 4°. El logro de los objetivos descritos con antelación busca el *fortalecimiento y la modernización de diversas agencias de seguridad y procuración de justicia*, mediante un verdadero proceso de reingeniería que asuma las complejas interrelaciones de sus distintos componentes. La redefinición de procesos administrativos, el diseño de la plataforma tecnológica que éstos requieren, la correspondiente capacitación del personal, la presentación de propuestas de cambios en el marco legal, y la vinculación eficiente con otras dependencias a través de las correspondientes interfases tecnológicas y operativas son tan solo algunas de las actividades pretendidas.
- 5°. El último objetivo que me interesa destacar tiene un alcance genuinamente transversal en la relación con los diversos componentes de la estrategia nacional de la lucha contra el crimen organizado, y se refiere a la *profesionalización de los cuadros humanos* de los que depende la adecuada instrumentación de todos los puntos anteriores. La capacitación en el uso de los equipos y la tecnología de punta que constituye el núcleo del esfuerzo de incremento de capacidades es imprescindible para garantizar que su

operación y manejo se mantenga en manos de mexicanos, requisito fundamental de una estrategia realmente nacional.<sup>360</sup>

Pareciera que con los esfuerzos pretendidos en las materias anteriores, implican más labores de reconstrucción que de cooperación. Con ello puedo argumentar la Iniciativa Mérida es una especie de Plan Marshall sobre narcotráfico y terrorismo. En términos realistas, el mayor peso de la instrumentación está del lado mexicano. El gobierno de Calderón no sólo es el que aportará más recursos económicos y humanos para enfrentar a los carteles de las drogas, sino que la ayuda que recibirá de Estados Unidos estará sujeta a una constante evaluación. Es de suponerse que Estados Unidos estará muy pendiente de los avances de Calderón para atacar la corrupción dentro de las fuerzas del orden. Y es justamente en este punto donde no hay un equilibrio

Además, no los compromisos a los que se sujetará Estados Unidos para que la iniciativa tenga éxito aun no son claros. Falta saber, por ejemplo, qué hará para combatir la corrupción que también corroe a su policía, para atacar de manera más eficiente el consumo de drogas, así como las operaciones de los narcotraficantes dentro de su propio territorio y la extensa red de lavado de dinero que, según la Procuraduría General de México, recibe unos 10,000 millones de dólares anuales.<sup>361</sup> En conclusión, lo menos que puede esperarse en este contexto es que la rendición de cuentas sea mutua y equilibrada.

### ***La Política de Defensa.***

Independientemente de que está siendo absorbida teórica y prácticamente por la seguridad nacional, es menester abrir un espacio para analizar los sustentos de la política de defensa mexicana. Desde su nacimiento como Estado independiente, México ha sido un singular promotor de la paz y seguridad mundiales; su tradicional postura pacifista ha sido la base de dicha política de defensa. Esta puede asimilarse con toda facilidad al recordar la frase pronunciada por Benito Juárez, “entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. En ella se representa lo que a través del tiempo ha sido el axioma de la política de defensa nacional mexicana.

La política exterior se ha orientado sobre los principios plasmados en la Constitución Política, cuya tendencia es la disuasión del conflicto como instrumento principal de la política de defensa, sin perjuicio de observar permanentemente el escenario internacional para estar en condiciones de

---

<sup>360</sup> Este resumen de los objetivos de la Iniciativa Mérida fue realizado a partir del artículo de Carlos Rico, “La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado”, *Foreign Affairs en Español*. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México. Vol. 8, Núm. 1, 2008.

<sup>361</sup> ARREDONDO, MARIA LUISA. “ENLACE: Iniciativa Mérida.” *La Opinión Digital* [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, México: 2007 [ref. 11 de agosto de 2008]. Disponible en World Wide Web: <http://www.laopinion.com/latinoamerica/?rkey=0000000000002580450>

responder con oportunidad y suficiencia ante antagonismos que atenten contra la consecución de los objetivos nacionales. Estos principios son:

- a. La autodeterminación de los pueblos;
- b. La no-intervención;
- c. La solución pacífica de controversias;
- d. La proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- e. La igualdad jurídica de los Estados;
- f. La cooperación internacional para el desarrollo; y,
- g. La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, estos postulados de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción del interés nacional fundamental. Los conceptos de integridad territorial, independencia y soberanía están íntimamente ligados entre sí e implican la preservación del interés vital de la nación, a través de la seguridad y defensa nacionales. Este interés vital puede enunciarse en forma general de la siguiente manera:

- Garantizar que la seguridad nacional y la integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales, no se vea obligada por intereses o posiciones de terceros países.
- Aprovechar en beneficio de la nación los recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, teniendo como fundamento al



derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.<sup>362</sup>

Siendo su política exterior esencialmente pacifista, México siempre ha considerado que todo conflicto internacional puede y debe resolverse por medios pacíficos y que no existe controversia que amerite la guerra como única forma de solucionarse. Sin embargo, no ignora la posibilidad de que en determinadas circunstancias pueda surgir un agresor.<sup>363</sup> No obstante, esta circunstancia no justifica la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de mantenimiento de paz, tal y como erróneamente lo pretendían varios miembros de la administración foxista, incluyendo a Luis Ernesto Derbez Bautista, secretario de Relaciones Exteriores.

En México le corresponde al “Mando Supremo”, es decir, al Titular del Ejecutivo Federal, delinear la política de defensa nacional y emitir una directiva inicial de planeamiento para la defensa nacional que contemple los intereses y objetivos nacionales. La planeación específica de la defensa nacional compete al Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y por conducto del secretario de Marina en lo que respecta a la defensa del mar territorial y zona económica exclusiva; estas son actividades que se apoyan para su materialización en el uso racional de los otros campos del poder, con el involucramiento de la sociedad en general, pero siempre deben ejercitarse con fundamento en, y no sobrepasar a, los principios nacionales delineados con antelación.

Con fundamento en lo anterior, la SEDENA elabora, en coordinación otras dependencias y organismos especializados en la materia, el Plan de Defensa Nacional, el cual tiene como finalidad esencial establecer las directivas a desarrollar en los campos político, económico, social y militar que permitan responder en su caso, a las amenazas internas y externas que demanden el uso de los diversos recursos del poder nacional para la defensa nacional. Su elaboración se fundamenta en el marco jurídico vigente, en el Plan Nacional de Desarrollo y, particularmente, en las directivas giradas por el presidente de la República sobre las políticas de Estado.

De tal manera, el Plan de Defensa se sujeta principalmente a los intereses del grupo en el poder, de la misma forma en que lo hace la seguridad nacional. Debido a que los marcos jurídicos y políticos son incompatibles e ineficientes, el pensamiento estratégico delinea sus lineamientos militares también de forma directa, bajo la ingerencia en dicho documento rector de la defensa nacional. Por este motivo, al basar la definición de la política de defensa y la política militar sobre tales intereses, SEDENA inevitablemente tendrá siempre resultados

---

<sup>362</sup> PEDROZA JURADO, GRAL. BRIG. D.E.M. JULIO ADBÓN. Conferencia titulada “*La Guerra como Continuación de la Política*”, sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 26 junio del 2002.

<sup>363</sup> *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 2005, pp. 1-23.

ineficientes. Para contrarrestar esto, resulta imperioso homologar la política, la ley y la doctrina, para generar concordia y eficiencia en el desempeño militar, y garantizar que tales acciones militares se desplieguen en igual grado de armonía con el marco normativo aplicable y de conformidad con el pensamiento estratégico del gobierno en turno, pero con definición eficiente y óptica de largo plazo.

Para tal efecto, y en cumplimiento del artículo 16 de la Ley de Planeación, inicialmente la SEDENA elabora su programa de operación y desarrollo. En los niveles estratégicos, la elaboración de los diversos planes para la defensa nacional conjuga y coordina estrechamente las actividades militares con aquellas que se realizan en otras áreas no-militares. Las premisas que señala el programa de operación y desarrollo orientan a su vez, la planeación estratégica que por doctrina elabora SEDENA a través de la formulación del Plan Militar de Defensa Nacional, el cual tiene como propósito preparar a los institutos armados para responder efectiva y coordinadamente contra agresiones del exterior, trastornos internos, desastres y contra cualquier eventualidad similar previsible que trastorne la paz, la seguridad y el orden interior.<sup>364</sup>

Derivado del Plan Militar de Defensa Nacional, el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos elaboran los Planes de Guerra correspondientes, que permiten dar cumplimiento a su primera misión general: defender la integridad, independencia y soberanía de la nación. Estos planes de carácter estratégico están destinados a preparar y conducir a las Fuerzas Armadas para efectos de la instrumentación específica de la defensa nacional, y son elaborados tomando como fundamento a al Plan de Defensa Nacional y al Plan Militar de Defensa Nacional. Destacan los siguientes planes:

- *Plan de Guerra:* Se formula para responder a un caso específico de guerra probable o inminente y comprende el empleo de todos los recursos bélicos de la nación, para la obtención del objetivo nacional de la guerra.
- *Plan de Defensa Aérea Nacional:* Esta destinado a establecer los lineamientos generales para la preparación, organización y operación de la Fuerza Aérea, a fin de garantizar permanentemente la soberanía del espacio aéreo nacional y preservar las áreas vitales del país, respecto de probables agresiones externas, actuando en legítima defensa.<sup>365</sup>

En los diversos teatros de operaciones en que se divide el territorio nacional en caso de guerra, se formulan y ponen en práctica otros planes militares de carácter estratégico, destinados a preparar y conducir las operaciones militares

---

<sup>364</sup> HERNÁNDEZ ÁVALOS, GRAL. BGDA. D.E.M. J.; REDONDO AZUARA, GRAL. BGDA. D.E.M. G.; JUÁREZ SANTOS, GRAL. BDGA. D.E.M. F. Conferencia titulada “*Política de Defensa de México*”, sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 2 de julio de 2002.

<sup>365</sup> *Ibid.*

necesarias para el logro de los objetivos estratégicos específicos a cargo del mando del teatro. Estos planes son:

- *Plan de Campaña*: Establece y programa una serie escalonada de operaciones militares tendientes a asegurar objetivos estratégicos establecidos o probables.
- *Plan Estratégico de Operaciones*: Estipula las acciones necesarias a cargo de las diversas fuerzas armadas y grandes unidades del teatro, para la realización de una operación militar emanada de una tarea establecida en el *Plan de Campaña*.<sup>366</sup>

Los planes de guerra que integran el Plan Militar de Defensa Nacional, comprenden el empleo de todos los recursos bélicos de la nación, para la obtención del objetivo nacional de la política armada y consideran el desarrollo de operaciones regulares, irregulares, o una combinación de ambas,<sup>367</sup> a la par de guerras de tipo simétrico o asimétrico. La evolución de esta planeación estratégica militar es la siguiente:

1° *Plan DN-I (1951)*: Consistía en repeler una agresión en contra de los Estados Unidos de América y México por parte de la entonces Unión Soviética. En este plan se estableció un esquema de defensa común para el continente americano (C-04) y apreciaciones de la situación (C-05), mediante la creación de un mando unificador de fuerza combinada y la división territorial del continente americano en subregiones, a través de la formulación de un Plan de Defensa Común México-Norteamericana.

2° *Plan DN-II (1956)*: Se basó en tres hipótesis:

- Que el próximo conflicto sería entre Rusia y sus aliados por una parte, y las naciones unidas por la otra.
- Que en ese conflicto era probable el empleo de armas nucleares.
- Que era factible también obtener ayuda de Estados Unidos de América sin lesionar a los demás intereses nacionales.

La finalidad de dicho plan era incrementar la capacidad defensiva de las Fuerzas Armadas Mexicanas mejorando la estructura de su mando, la eficiencia de sus integrantes y la organización de sus unidades, desplegando las fuerzas estrictamente indispensables para realizar la cobertura en las direcciones de la probable aproximación de la agresión y la vigilancia de las áreas críticas, constituyendo la reserva general y las reservas regionales necesarias para dar protección al mayor número de áreas importantes del

<sup>366</sup> *Ibid.*

<sup>367</sup> *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Op. cit.*, pp. 67-82.

país, aceptando el riesgo de dejar algunas áreas menos importantes relativamente sin protección y coordinación, y los esfuerzos con los aliados en el Norte y el Sur para la defensa de áreas de interés común.

3° *Plan DN-III (1965)*: Consideró las siguientes tareas:

- La defensa de la independencia nacional y conservación de la integridad territorial.
- La conservación del orden interior y apoyo a nuestras instituciones.

Dio origen al renombrado Plan DN-III-E, el cual articula la participación en misiones de apoyo a la población civil en casos de desastres naturales.

4° *Plan DN-IV (1980, actualizado en 1983)*: Comprendía 3 hipótesis:

- Hipótesis de guerra: Posibilidad de una agresión armada por parte de un Estado.
- Hipótesis de conflicto interno por la alteración grave de la paz pública.
- Hipótesis de desastres naturales o provocados por el hombre.

5° *Plan DN-V (2000)*: Fundamenta las hipótesis de guerra, de conflicto y de desastre.

6° *Plan DN-VI (2005) vigente*.<sup>368</sup>

### ***La Política Militar.***

Todo fenómeno, asunto o manifestación social, político o económico en la vida de un Estado, conlleva en todo caso un problema a resolver y, por ende, debe conllevar una solución de carácter técnico, así como otra de carácter político. Los asuntos militares no escapan a esta regla, por lo que la incidencia de la política en los problemas y soluciones militares, genera la *política militar*.

De tal manera, la acción política tendiente a resolver problemas militares engendra a la política militar, la cual se ocupa, en el ámbito de la política general, de organizar militarmente la vida del Estado, para garantizar su existencia y seguridad, y en lo particular, de la creación de los institutos armados que la

---

<sup>368</sup> AGUILAR ELIZALDE, GRAL. BGDA. D.E.M. HÉCTOR. Conferencia titulada “*Planeo Estratégico de Defensa Nacional*”, sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 9 de mayo de 2005.

política general necesita para garantizar su vitalidad. La política militar se encuentra en el centro de la corriente producida por las políticas exterior e interior; mira en ambas direcciones y recibe de ellas su influencia directa.<sup>369</sup> No puede decirse que una tenga preponderancia sobre la otra, ya que la política militar consta de aquellos elementos comunes a estas que afectan directamente a las fuerzas militares.

Por tales motivos la política militar no puede producirse en forma espontánea, ni ser orientada en forma lírica; las ideas tendientes a estimular su formación deben ser producto de un metódico estudio de los elementos que constituyen sus bases reales:

- a. El espacio nacional.
- b. El pueblo.
- c. La economía nacional.
- d. La política exterior.
- e. La política interior.

No puedo establecer una jerarquización rígida entre los elementos antes enunciados, pero conviene señalar la importancia primordial de los tres primeros, ya que son ellos los que dan forma al Estado.

La política militar, cuando sirve a propósitos de agresión contra otros Estados, o defensa contra posibles agresiones, debe recibir de la política exterior sus orientaciones de base y sus objetivos principales, apoyándose por otra parte, en la política interior a la que condiciona. Cuando la política militar sirve al propósito de sostener la política interior (como en el caso de México), recibe de esta toda clase de orientaciones y a la vez es condicionada por ella.

Entre las distintas tareas que recaen en la política militar encuentro:

- Preparar para la defensa de la nación a todos sus habitantes mediante la capacitación para la lucha armada como condición indispensable para garantizar la existencia del Estado (esto se realiza, teóricamente, por medio del Servicio Militar Nacional).
- Crear, administrar y operar a las fuerzas armadas del Estado.
- La determinación e implantación de la mejor forma de reclutamiento.

---

<sup>369</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo I.* Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1990, pp. 50-51.

- El desarrollo de la economía y de las industrias militares.
- La adquisición en el exterior de materiales, equipos y armamentos necesarios para completar o complementar la producción de la industria propia.
- Fomentar la producción de bibliografía militar, acorde con la doctrina militar vigente en la nación.
- Estimular la investigación científica, los inventos de aplicación para la defensa y el desarrollo tecnológico.
- El desarrollo de la red de comunicaciones estratégicas para la defensa nacional.
- Fijar claramente la posición de las fuerzas armadas frente a los problemas de la política interior; es decir, si dichas fuerzas deben o no participar, o en qué grado deben hacerlo<sup>370</sup> (otra cuestión por demás inefectiva en México).

Dentro de las propias Fuerzas Armadas deben establecerse soluciones eficientes para su estructura orgánica, educación, adiestramiento y administración; para el adecuado manejo del personal, que garantice su ingreso, carrera y separación en las mejores condiciones posibles, tanto para el individuo como para el Estado; para conducir relaciones públicas ampliamente desarrolladas, que permitan una completa identificación, contacto estrecho y conocimiento mutuo, de toda clase de órganos civiles, oficiales o privados, con las unidades, dependencias e instalaciones militares.

La política militar debe preocuparse con sumo interés por garantizar la presteza<sup>371</sup> de los institutos armados para entrar en acción. Teóricamente, la potencia y la presteza son las dos condiciones indispensables para el éxito. Con las modalidades de la guerra moderna, a base del uso intensivo de la aviación, del blindaje y la motorización, la idea de presteza para entrar en acción posee un valor decisivo.<sup>372</sup> Si además se toman en consideración las posibilidades de agresión con medios nucleares, radiológicos, químicos y bacteriológicos, o las que implican el narcoterrorismo, concluyo que toda respuesta lenta o tardía resultara en la actualidad, positivamente suicida.

Sobre el particular, el general Galván recientemente delineó los “Ejes Rectores” de lo que será la política militar vigente y aplicada durante el resto del sexenio de la administración de Felipe Calderón. Estos se sintetizan en:

<sup>370</sup> ÁLVAREZ PÉREZ, GRAL. DIV. D.E.M. JESÚS. Conferencia titulada “*Defensa Nacional*”, sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 28 junio de 2002. (El Gral. Álvaro Pérez era el entonces subsecretario de la Secretaría de la Defensa Nacional).

<sup>371</sup> Argot militar que señala “Prontitud, diligencia y brevedad en hacer o decir algo”.

<sup>372</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo I, Op. cit.*, p. 60.

- 1°. La atención prioritaria al recurso humano, como pilar fundamental de la institución, a través de su manejo eficiente que incluye su desarrollo humano y profesional, el incremento de su nivel de vida y otros beneficios tendientes a propiciar una sólida moral.
- 2°. Eficientar la operatividad de los organismos militares, mediante un sistema de adiestramiento realista y evaluable en todos los niveles, el fortalecimiento del sistema educativo y el mejor uso de los recursos materiales.
- 3°. Apoyo irrestricto a las políticas contra el tráfico de drogas mediante el desarrollo de operaciones conjuntas de alto impacto, la creación de un cuerpo especial de apoyo federal y la cesión de efectivos y recursos materiales para la seguridad pública.
- 4°. La definición de una verdadera política de defensa nacional, como una necesidad impostergable.

Uno de los activos más importantes de las Fuerzas Armadas Mexicanas es el sistema de valores que guían el pensamiento y acción del personal militar. Este sistema de valores comprende fundamentalmente: el honor, la honradez, el espíritu de sacrificio, la disciplina, la lealtad y el amor a la patria. Por tal, *el soldado mexicano no hace y no debe hacer política, ni siquiera política militar*. No es el único encargado de la defensa nacional, ya que ésta es responsabilidad de los pensadores estratégicos, políticos, diplomáticos, economistas y ultimadamente de todo el pueblo, buscando proteger el honor, la dignidad, el prestigio, la soberanía, independencia e integridad del Estado. Pero sí es quien, en última instancia, tiene la responsabilidad de proteger estos valores por medio de las armas; el último recurso y firme sostén en quien el Estado confía para mantener su vitalidad.

Lo anterior constituye el marco político de la seguridad y defensa nacionales vigente en México. Habiendo analizado ya los marcos jurídicos y políticos, incluyendo la actual influencia de la política exterior respecto de ambas tareas de Estado, me corresponde complementar el cuerpo analítico del presente capítulo con el elemento doctrinario bajo el cual ambas son instrumentadas institucionalmente, reuniendo así a todos los elementos teóricos, empíricos, heurísticos y epistemológicos de actualidad requeridos para el desarrollo de mis perspectivas de pensamiento estratégico para el Estado mexicano.

#### **IX.- LA DOCTRINA DE SEGURIDAD NACIONAL.**

Tal y como demostré en el primer capítulo de esta investigación, el pensamiento estratégico llevado a la práctica es más que un método; es todo un sistema de principios dinámicos y flexibles basados en supuestos. Desde este ángulo, a diferencia de lo que ocurre en las ciencias, el estratega siempre tendrá

un pensamiento lateral y alternativo, condición diferente del pensamiento ideológico o científico, que siempre irán *a posteriori* de los acontecimientos, puesto que el atributo fundamental de la estrategia opera alrededor de la anticipación.

Este enfoque de pensamiento estratégico puede ser definido como un conjunto de consideraciones que entra en una jerarquía natural de metas, estrategias y acciones. Las metas (visiones del futuro alcanzable) están en el vértice de esta jerarquía, y son resultado del consenso en el mando estratégico de lo que el Estado se compromete a lograr. El pensamiento estratégico se vuelve el centro de la estructura y lleva a cabo las acciones requeridas para alcanzar dichas metas, mientras que los planes para las acciones son el mapa que indica la ruta del presente hacia el futuro. De tal forma, una acción es un conjunto específico de tareas que transforman al pensamiento estratégico en realidad.<sup>373</sup>

Como también se desprende del primer capítulo, dicha estructura jerárquica proporciona un modelo básico para la articulación de la política, dirigida desde los estratos de decisión superior del Estado mediante la utilización de un esquema de niveles. En el caso de México, el nivel más alto representa al equipo del mando superior del Estado; el nivel medio, a los mandos superiores de las entidades federativas; y el tercero, a la acción de todos los mandos operativos que instrumentan en primera mano los planes.

Para garantizar su plena articulación, en esta estructura debe existir interacción y comunicación entre los niveles organizativos, y se debe proporcionar retroalimentación al nivel más alto para que el pensamiento estratégico sea adaptable.<sup>374</sup> Las responsabilidades del despliegue de la estrategia se dan en los tres niveles del Estado. El mando superior establece los valores del Estado, la visión de su futuro, el sentido estratégico y los objetivos e intereses generales para lograr dicho propósito. Asimismo, establece un diálogo negociado con los mandos superiores sobre las metas más *ad hoc* para alcanzar los objetivos establecidos.

Para fines de una planeación congruente y sistemática de seguridad nacional, es menester considerar que la discrepancia en el juicio acerca del carácter previsible o no de los acontecimientos nacionales depende del horizonte que se fije uno y de las etapas históricas que se tomen como unidades. Si el analista se concentra en la coyuntura, no podrá escapar a la superficialidad

<sup>373</sup> La información respecto del método de seguridad nacional que a continuación se examina fue recabada por medio de todos los apuntes que realicé durante el curso de mi *Maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales* en el Colegio de Defensa Nacional, perteneciente a la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, desde el 1º de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002. Es menester puntualizar que inmediatamente después al comienzo de la administración foxista, el método de seguridad nacional instrumentado por la Secretaría de la Defensa Nacional se orientó de conformidad con la teoría esbozada en la obra VEGA GARCÍA, GRAL. GERARDO CLEMENTE RICARDO. *Seguridad Nacional. Concepto, Organización y Método*. Ed. especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1998.

<sup>374</sup> GARDUÑO VALERO, GUILLERMO. *Metodología de la Estrategia y la Seguridad Nacional*. Edición especial. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2001, pp. 112-8.



inherente a tales análisis, en los que el detalle priva sobre las largas tendencias, y la inestabilidad de las situaciones dificulta o imposibilita prever qué va a suceder;<sup>375</sup> pero si se consideran horizontes más lejanos y períodos históricos más amplios, entonces se puede hacer abstracción de los hechos coyunturales, tantas veces contradictorios y es posible concentrar la atención en las tendencias a largo plazo.

Lo anterior me conduce a deducir que la ausencia de normas fijas es lo que flexibiliza al pensamiento estratégico, mientras que el conocimiento de sí mismo y del contrario es lo que permite obtener respuestas sobre las acciones por instrumentar. Este planteamiento resulta realmente preocupante al reflexionar, no sólo sobre la estéril normatividad en seguridad nacional de México, sino también a lo escasamente conocido que públicamente es la seguridad nacional.

¿Cómo pueden entonces formularse las estrategias indispensables entre las organizaciones de extracción civil, cuando se desconoce “de uno mismo”; es decir, cuando no se sabe cómo? Por tales motivos, resulta indispensable incursionar en la doctrina mexicana vigente sobre seguridad nacional.

Me es muy importante destacar el nivel de síntesis empleado en el análisis que a continuación me ocupa. En sí, puede desarrollarse prácticamente una tesis doctoral completa respecto de cualquier componente de la doctrina de seguridad nacional. Por ende, parte del reto lo encontré en identificar, extraer, sintetizar y analizar las partes medulares que a mi juicio guardan la mayor relevancia en la doctrina existente al respecto.

### ***El Concepto de Seguridad Nacional.***

Comenzaré con el *concepto de seguridad nacional*. La doctrina la define oficialmente como “la condición de paz, libertad y justicia social y económica que procura el Estado mexicano a través de una política de desarrollo integral, sostenible y sustentable, dentro de un marco de derecho, aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales, garantizando la integridad, soberanía e independencia, pese a los antagonismos internos y externos.”<sup>376</sup>

Al desmenuzar inductivamente este concepto, se desprenden los siguientes elementos constituyentes con sus implicaciones, indefiniciones o contradicciones respectivos:

---

<sup>375</sup> SEARA VÁZQUEZ, MODESTO. “Globalismo y regionalización”, en *Paradojas de un Mundo en Transición*. México, D.F.: IMRED/ Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993, p. 27.

<sup>376</sup> XX ANTIGÜEDAD DEL COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL. Tesis Grupal para Obtener el Grado de Maestría. *Análisis para la Propuesta de un Concepto Unificado de Seguridad Nacional*. México, D.F.: Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, Secretaría de la Defensa Nacional, Julio de 2001, pp. 138.

- a. *Condición de paz:* Al tomar en cuenta que la paz “es el sosiego y la buena correspondencia de unas personas con otras”,<sup>377</sup> entonces, ¿acaso la seguridad nacional, siendo una condición que procura el Estado, debe enfocarse al mantenimiento de la armonía social?
- b. *Condición de libertad:* De igual forma, considerando que la libertad es “la condición de las personas no obligadas por su Estado al cumplimiento de ciertos deberes”,<sup>378</sup> entonces, ¿acaso la seguridad nacional debe buscar la observancia de dichos deberes sin obligar como tal a la población?
- c. *Justicia social:* Partiendo de que la justicia social comprende “el conjunto de decisiones, normas y principios considerados razonables de acuerdo al tipo de organización de la sociedad en general, o en su caso, de acuerdo a un colectivo social determinado”,<sup>379</sup> entonces, ¿acaso la seguridad nacional debe siempre buscar el carácter de prevaleciente en tales decisiones, normas y principios de la sociedad mexicana?
- d. *Justicia económica:* Si la justicia económica es “la equidad común de oportunidades para que las personas puedan aspirar a mejores niveles de vida por medio de sus ingresos individuales y la prosperidad colectiva”,<sup>380</sup> entonces, ¿acaso la seguridad nacional debe salvaguardar el recto funcionamiento del capitalismo?
- e. *Que procura el Estado mexicano:* ¿Esto querrá decir que su instrumentación recae en el Estado, tomando en cuenta a sus tres componentes (territorio, población y gobierno)?
- f. *A través de una política de desarrollo integral:* Si se considera que esto se refiere al “proceso de toma de decisiones público-administrativas que abarcan de forma integrante el desarrollo general”,<sup>381</sup> entonces, ¿acaso la seguridad nacional implica tutelar la eficacia en la función gubernamental generalizada?
- g. *Que dicha política de desarrollo integral sea sostenible:* Dándose a entender que la implementación de la referida política pueda mantenerse por sí misma, o en otras palabras, que se mantenga la autonomía del Estado.
- h. *Que dicha política de desarrollo integral sea sustentable:*

<sup>377</sup> *Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.,*

<sup>378</sup> *Ibid.*

<sup>379</sup> TORRES, ROSA MARÍA. *Justicia económica y Justicia Educativa* [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Habana, Cuba: Congreso Mundial de Sociedades de Educación Comparada, 2004 [ref. 25 de octubre de 2007]. Disponible en World Wide Web: [http://www.fronesis.org/imagen/rmt/documentosrmt/Abstract\\_Congreso\\_Habana\\_RMT.pdf](http://www.fronesis.org/imagen/rmt/documentosrmt/Abstract_Congreso_Habana_RMT.pdf)

<sup>380</sup> Definición personal.

<sup>381</sup> *Ibid.*

- Si por sustentable se entiende que la política puede “ser defendida con razones”,<sup>382</sup> entonces, ¿acaso la seguridad nacional debe avocarse a mantener vigente y efectivo el proceso político-deliberativo interno?;
  - Por otro lado, si por sustentable se entiende “la potencialidad de que la política sea mantenida por un plazo prolongado”, entonces, ¿acaso la seguridad nacional debe orientarse a promover el debido funcionamiento de las instituciones públicas que coadyuven con la prevaencia de dicha política de desarrollo integral?
- i. *Dentro de un marco de derecho*: Es decir, dentro del *muy estrecho* marco jurídico aplicable.
  - j. *Aplicando el poder nacional para alcanzar y mantener los objetivos nacionales*: Entendiéndose por esto que la seguridad nacional se encargará de regular la instrumentación publico-administrativa del poder nacional, en específico, de sus cuatro grupos (político, económico, social y militar), para el alcance y mantenimiento de los objetivos nacionales, siendo éstos la suma de las aspiraciones nacionales producto del pensamiento estratégico, entonces, ¿es materia de seguridad nacional procurar, impulsar y salvaguardar el correcto funcionamiento general del Estado? ¿O es responsabilidad y función del Estado mismo y del concierto de todas sus instituciones de gobierno?
  - k. *Garantizando la integridad, soberanía e independencia*: Esto dispone que la seguridad nacional también se ocupará de la salvaguarda de estos tres conceptos.
  - l. *Pese a los antagonismos internos y externos*: Es decir, instrumentando la seguridad y defensa del Estado respecto de cualquier obstáculo y/o interferencia que impida o limite la consecución de los objetivos nacionales *que determine* el pensamiento estratégico en turno.

Del análisis individual de los elementos constituyentes del concepto doctrinal, y al intentar aunarlos después de haber contextualizado cada uno, deduzco fehacientemente que:

- El concepto de seguridad nacional es de absurda e imposible instrumentación.
- Abarca demasiado, lo cual lo hace ineficiente, incluso ilógico.
- Es meramente retórico, ya que busca fines quizá académicos.

<sup>382</sup> *Diccionario de la Lengua Española, Op. cit.,*

- Su poca practicidad limita las posibilidades de implementación por parte de la administración pública.
- Hace alusión a conceptos y referencias—como el marco jurídico—cuya existencia ni siquiera se acerca en términos básicos a las pretensiones del concepto.
- Es contundentemente inoperable.

Resulta lamentable que la costumbre de hacer retórica política haya permeado a la doctrina militar mexicana, haciendo de sus concepciones algo abstracto e inoperante. En este respecto reitero que la seguridad nacional debe ser sencilla, flexible, dinámica, de posible instrumentación, definida y articulable bajo parámetros que armonicen lo jurídico con lo político y doctrinario. ¿Es acaso esto imposible de conseguir?

Un componente doctrinal adicional al conceptual es el metódico. En este particular existe el *método de seguridad nacional*, el cual en México se compone por dos elementos: su planeación y instrumentación física (operativa, práctica). Respecto de *la planeación*, esta se considera la parte más complicada y menos conocida sobre la seguridad nacional mexicana, y se compone de conceptos, ideas, puntos de vista y técnicas de planificación que generalmente proporcionan alguna noción, la cual no deja satisfecha la inquietud de disponer de todo un proceso metódico, claro y preciso a través del cual se tenga la certeza de estar planeando en la dirección correcta.

Cabe destacar que en la praxis publico-administrativa mexicana, es muy común pretender establecer modelos o formatos únicos para diseñar e instrumentar políticas públicas. Sin embargo, esta costumbre no ha alcanzado contaminar a la doctrina militar de planeación en materia de seguridad nacional, toda vez que dicho proceso y los grandes aspectos que se deben considerar en la formulación de sus planes son muy amplios en su alcance y detallados en sus propósitos, por lo que sujetarlos a formatos o formulas es cancelar juicios y conceptos de investigación que en materia de seguridad son muy amplios, y en los cuales influyen factores y variables muy diversas.

### ***Las Premisas Básicas.***

En México, la planeación en materia de seguridad nacional realizada por la SEDENA conlleva dos “recursos esenciales”: las bases y las fases de la misma, las cuales son indispensables para estar en capacidad de integrar y coordinar por niveles de responsabilidad las demás instituciones a cargo de tal planeación. Asimismo, existen las dos siguientes “premisas básicas” en la planeación:

1. *Filosófica*: En cuanto se considera que planificar es la consecuencia de un proceso en virtud del cual la “actitud racional de prever” se transforma en “actividades u operaciones”.
2. *Tareas*: En cuanto se considera que planificar es la fijación de metas concretas, dentro de un plazo determinado, con la asignación equilibrada y funcional de los medios con los que se cuenta.

De tal forma, planificar implica por tanto disponer de los datos e información suficiente para dar forma a un conjunto de decisiones, sin embargo, como se explicó anteriormente, en el caso de México las fuentes de inteligencia no son eficientes, y los productos que arrojan no permiten en la práctica, realizar una planeación sustancialmente objetiva y viable, ni en materia de seguridad nacional, y comúnmente tampoco en casos de simples operaciones tácticas.

### ***Definiciones.***

El lenguaje doctrinario-militar de la seguridad nacional en México se compone por los siguientes conceptos principales:

- *Antagonismos*: Todo tipo de obstáculo y/o interferencia que impide o limita la consecución de los objetivos nacionales, y cuyos efectos afectan a la seguridad nacional. Estos pueden clasificarse por el nivel de poder opuesto que los patrocina, pudiendo ser *nacional* o *exterior*; por el origen que tienen—*interno* o *externo*; por el tiempo—*actuales* o *coyunturales*; y, finalmente por la distancia—*cercanos* o *lejanos*. La finalidad que busca la citada diferenciación es para determinar la prioridad con la que deben desplegarse acciones del gobierno para su atención.
- *Aspiraciones nacionales*: Son los ideales comunes a todo un pueblo, que expresan deseos o pretensiones y finalidades al que el mismo aspira y que van formando paulatinamente en sus habitantes, a través de su historia, tradiciones morales y religiosas, composición étnica y social, corrientes ideológicas y problemas económicos.
- *Doctrina*: La doctrina militar se compone de los principios fundamentales mediante los cuales las fuerzas militares y sus elementos guían sus acciones en apoyo a los objetivos nacionales; es observancia obligatoria, pero requiere de juicio en su aplicación.<sup>383</sup>

<sup>383</sup> Cabe señalar que la doctrina no constituye un derecho positivo, es decir, que carece de aplicación rigurosa y/o coercitiva; se rige por tintes de índole consuetudinaria, y que tiende a variar de acuerdo al liderazgo militar en el poder.

- *Estado*: Es el resultado de un proceso histórico, en que las sociedades aceptan conformar nacionalidades y se encuentran conscientes de integrar un estado como un sistema orgánico, jurídico, unitario, a través del cual un conglomerado humano preserva un estilo de vida independiente y soberano, en lo político-económico, como base y fuente de su existencia; es a su vez una realidad jurídica y social integrada por elementos constitutivos como el gobierno, el poder, la dirección, el pueblo, la nación o nacionalidades y la sociedad, el territorio o área geográfica, la soberanía y la independencia.
- *Hipótesis*: Son los escenarios eventuales o prospectivos que implican todo un análisis en seguridad nacional para fin de identificar las metas específicas en materia de objetivos e intereses nacionales, a la par de las líneas de acción que deben instrumentarse para alcanzarlas, y complementariamente entender las consecuencias respecto de dicha implementación.
- *Intereses nacionales*: Son el siguiente escalón en la definición de los objetivos nacionales. La entidad responsable de diseñarlos es el poder legalmente reconocido por la sociedad, como único depositario y gestor de las aspiraciones; el gobierno, como elemento constitutivo del Estado, tiene la obligación de analizar las aspiraciones y traducirlas en intereses. Por lo general se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio, en ocasiones al margen de la legalidad o moralidad, siendo el concepto que las naciones aplican para influir al resto del mundo en su beneficio.
- *Nación*: Concepto sociológico-económico que implica la reunión de un determinado número de personas, quienes dan origen a una comunidad como producto de desarrollo histórico de fuerte origen económico, en el cual se observa un idioma con una cultura propia, con una mentalidad y psicología definida, y por tanto, se considera a la nación como la fuente generadora de las aspiraciones nacionales, las cuales son el fundamento de la seguridad nacional de un Estado.
- *Objetivos nacionales*: Son la síntesis de las aspiraciones e intereses nacionales producto del pensamiento estratégico del Estado, que expresados en ley suprema del país, garantizan el desarrollo nacional y proporcionan seguridad al proyecto fundamental de una nación. Los objetivos nacionales pueden catalogarse en sí, bajo tres grandes clases que son: seguridad del Estado, bienestar de su pueblo y prestigio nacional. Por su temporalidad, se clasifican como sigue:
  - *Objetivos nacionales permanentes*: Son aquellos generalmente considerados o inscritos en la Constitución o carta fundamental de un Estado, mismos que se materializan por extensos periodos en el desarrollo y seguridad nacionales; es común conocerlos también como objetivos fundamentales o vitales.

- *Objetivos nacionales coyunturales*: Realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas. En contraposición a los objetivos nacionales permanentes, los coyunturales se refieren exclusivamente a los antagonismos que se identifican en el campo interno o en consecución de aquellos objetivos nacionales permanentes. Orientan las políticas de gobierno y podemos localizarlos por ejemplo en los planes de desarrollo de cada periodo presidencial.
- *Poder nacional*: La reunión, suma o conjunto de la totalidad de los recursos y medios de toda índole de los cuales puede disponer un estado cuyo empleo o utilización son manejados por la voluntad nacional de una sociedad organizada, para preservar y obtener los objetivos nacionales.<sup>384</sup>

### ***La Planeación.***

Para su desarrollo, el proceso de planeación tiene que concebirse por fases de elaboración, mas una vez iniciado o desencadenado, la dinámica que adquiere es de tal dimensión y velocidad que es imposible paralizarlo; las fases se superponen una con otra, a medida de que la información y la inteligencia aportan sus datos va influenciando constantemente el diseño de las acciones, bien para ajustarlas o para ser revisadas. En su generalidad, la planeación de la seguridad nacional en México implica las fases siguientes:

- a. Fase de obtención y recolección de información en los campos del poder para producir inteligencia vital para la planeación de la seguridad nacional.
- b. Fase de diagnóstico, pronóstico y previsión, para la determinación del tipo de antagonismos y la configuración de las hipótesis.
- c. Fase de elaboración de la planeación de seguridad nacional por niveles, tomando en consideración los recursos del poder nacional propio frente al patrocinador de los antagonismos; en esta se contempla el uso del *concepto estratégico rector*, para concebir y delinear las políticas y estrategias a ser ejecutadas.
- d. Fase de discusión y aprobación, en la cual se proponen al mas alto nivel de autorización, las operaciones a ser llevadas a cabo; en esta se debe aceptar la influencia de opiniones y factores de coyuntura, que siempre surgen del debate o discusión,

<sup>384</sup> Definiciones establecidas en *Análisis para la Propuesta de un Concepto Unificado de Seguridad Nacional*, *Op. cit.*, pp. 119-38.

- e. Fase de ejecución; las operaciones de seguridad nacional al ser aprobadas quedan en dos situaciones como sigue:
- En situación latente, cuando los antagonismos no se manifiestan como acciones y solo se manejan en el espectro potencial de las hipótesis, en cuyo caso, las acciones y medidas solo podrán ser afectadas al manifestarse la hipótesis.
  - Las de acción inmediata, que son efectuadas cuando los antagonismos confirman las previsiones y efectos de las hipótesis al manifestarse en la medida prevista.
- f. Fase de evaluación, en la que los planes son sometidos a una constante revisión y actualización de las acciones y organización contemplada, de conformidad con la llegada de nueva información, mejoramiento de la inteligencia, diseño de nuevas hipótesis, cambios en el poder nacional, y demás.<sup>385</sup>

La formulación del *Plan de Seguridad Nacional* debe responder a las percepciones, ideas y juicios elaborados en el sistema de seguridad nacional, ya que la planificación estará regularmente normada por los marcos referenciales de: concepto filosófico, de origen legal, de orden metodológico y de materialización de acciones. Una planeación de seguridad nacional constituye un universo bastante complejo de elementos a los cuales es necesario vincular a la vez que coordinar, para posibilitar la transferencia de la idea de la acción (la teoría de documento), a la acción práctica de las operaciones o actividades.

Como ya examiné con antelación, la planeación de seguridad nacional esta conformada por fases como; sin embargo, me es necesario insistir y recalcar en dos de ellas que son básicas además de fundamentales, como son la *inteligencia* y las *operaciones*.

La *inteligencia* constituye el mayor pilar en la planeación, toda vez que no es suficiente un informe, ni basta con saturar archivos y memorias de computadora con un número apabullante de datos, fechas, nombres o acontecimientos; tampoco es suficiente evaluar toda la información, para solo determinar cual es de valor aprovechable o cual es carente de importancia. En materia de seguridad nacional, la información debe ser analizada y comprobada hasta agotar todas las instancias, con el propósito de producir inteligencia con la cual se puedan tomar decisiones seguras para el éxito.

Antes de proceder es menester señalar que la inteligencia es el proceso mediante el cual se somete información a métodos científicos de investigación por parte de analistas de alta especialización en cada materia, con el objeto de que

<sup>385</sup> “Tomo V: Seguridad Nacional y Sistema de Planeo”. *Colección del Oficial del Estado Mayor Mexicano*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1981, p. 147.



estos proyecten tendencias y pronostiquen eventos; es prácticamente construir un escenario a futuro, en el cual tendrán que trabajar los tomadores de decisiones a nivel nacional. El ciclo de la inteligencia tradicionalmente implica, en resumen, las etapas siguientes:

1. Búsqueda y recolección de datos por parte de las agencias;
2. Determinación del valor de la información para fines de la seguridad nacional (primer análisis);
3. Investigación y estudio de los datos por parte de analistas;
4. Formulación de tendencias y pronósticos para identificar antagonismos (producción de inteligencia); y,
5. Explotación de la inteligencia y formulación de las hipótesis generales de conflicto y de guerra.

La producción de inteligencia debe inclinarse a, y favorecer la, conformación de escenarios plausibles, sobre las tendencias que habrán de instrumentarse, por lo que en dicho proceso deben identificarse los antagonismos y el poder nacional patrocinador, ya fuere interno o externo, así como el campo de poder en cual se ubica (político, económico, social y militar), para destinarse a la construcción de las hipótesis, sobre las cuales habrán de basarse la planeación de acciones y operaciones de seguridad nacional.<sup>386</sup>

### ***Las Operaciones.***

Por otro lado existen las *operaciones* que son necesarias para eliminar y/o reducir los efectos de los antagonismos planteados por las hipótesis. Las operaciones de seguridad nacional dentro de la planeación general deberán de disponer de los dos elementos básicos siguientes:

- a. El primero consiste en disponer de un plan director de operaciones de seguridad nacional, con carácter de rector y normativo partiendo de sus bases fundamentales, en el sentido de que este plan rector deberá incluir el concepto filosófico, las bases legales, la política de seguridad nacional, su doctrina, la organización del sistema de seguridad nacional y la evaluación del poder nacional propio para determinar los recursos con los cuales se tendrá que instrumentar la vertiente operativa de la seguridad nacional. En consecuencia, los apartados básicos del plan director son:

---

<sup>386</sup> DEL REAL MAGALLANES, GRAL. BGDA. D.E.M. JAVIER. Conferencia titulada “*Planeo para la Seguridad Nacional de México*”, sustentada en el Colegio de Defensa Nacional de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, el 18 de junio de 2002.

- Objetivos nacionales y definición de seguridad nacional.
  - Bases legales de la seguridad nacional.
  - Política de seguridad nacional.
  - Doctrina de seguridad nacional.
  - Organización y funciones del sistema de seguridad nacional.
  - Evaluación del poder nacional en los campos del poder.
- b. El segundo elemento es mucho mas dinámico, y se encuentra normalmente en constante actividad bajo dos modalidades de estructura: una en la que se puede planificar por campos del poder nacional, en cuyo caso las operaciones se separan al tratar asuntos muy especializados; la otra opción consiste en formular una planeación más integral en el cual se toman en consideración, diferentes variables como son las que se originan en las hipótesis y los recursos a ser empleados.<sup>387</sup>

Derivado del Plan Director de Operaciones de Seguridad Nacional se localizan inmediatamente a continuación las directivas o guías de planeación en los diferentes campos del poder nacional; estas directivas contienen aspectos amplios en sus lineamientos, pueden revestir formas ya establecidas o pueden ser manifestadas en diversas modalidades indicando que se pretende realizar, dando guías generales de acción.

Como resultado de la planeación de inteligencia de seguridad nacional, los planificadores de operaciones tienen que tomar y tener en conocimiento las hipótesis generales y las derivadas de hipótesis de conflicto, para que sobre esta información se inicie el diseño preliminar del plan de operaciones a ser instrumentado. Para tal, es necesario incluir junto con las hipótesis, los antagonismos que dieron lugar a su planteamiento, con lo que se permitirá concebir a las partes vulnerables o aprovechables de cada uno de los antagonismos, para ser prácticamente eliminados o limitar los efectos que producen.

Toda conformación de la planeación de operaciones de seguridad nacional debe incluir para las hipótesis de conflicto los cuatro campos del poder nacional; los planes para las hipótesis de guerra consecuentemente tendrán preponderancia el campo militar, mas esto no es indicativo para que otros campos tengan que intervenir en asuntos vinculados con los problemas de guerra; de esta planeación

---

<sup>387</sup> THIAGO CINTRA, JOSÉ. “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo”. *Material de Apoyo al Seminario de Análisis Político del CISEN*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de Gobernación, 1993, pp. 54-8.

de seguridad nacional es que se deriva la planeación estratégica-militar, la cual se rige por normas, técnicas de organización y métodos específicos.

El Plan de Seguridad Nacional debe integrarse a través de dos grandes componentes, uno el sistema de seguridad nacional y el otro la metodología y organización empleada por la planeación en toda su secuencia. Estos dos componentes son esenciales para la seguridad nacional; sin ellos es materialmente imposible darle una visión global, racional y equilibrada a la enorme tarea de garantizar y proteger al desarrollo nacional con un criterio amplio donde el Estado con todos sus elementos constitutivos participan.<sup>388</sup>

La planificación de seguridad nacional debe estar manifestada por todo el contexto del Estado donde se perciba como amenazado o afectado y no con criterios militaristas o de represión; el éxito o prueba de mayor confianza en la seguridad nacional se produce cuando los planes formulados materializan acciones con las cuales se preservan los objetivos nacionales, sin convulsiones sociales o conflictos graves hacia el interior del estado, eliminando tensiones o agravamientos de problemáticas, en las diferentes áreas de los campos del poder nacional.

Respecto de la *instrumentación física* de la planeación, esta consiste en poner en marcha a las instituciones responsables para la realización de las acciones demarcadas de seguridad nacional. No obstante, la realidad es que en México no hay una instrumentación de acciones públicas coordinadas de conformidad con una planeación formal de seguridad nacional, sino que tan solo hay operaciones de baja intensidad instrumentadas por ciertas autoridades para combatir antagonismos.

Al contrastar toda la doctrina en materia de seguridad nacional antes analizada, con la práctica de las operaciones, encuentro que en México las operaciones y los operativos se practican en su mayoría con los recursos existentes en el momento y en la ubicación geográfica particular, y se instrumentan de acuerdo con los productos de inteligencia disponibles con prioridad a las mismas, los cuales tienden a no ser profundos o minuciosos, sin que medien una planeación apegada a los requerimientos expuestos en la doctrina. En pocas palabras, en México los entes públicos encomendados con la salvaguarda de la seguridad nacional, ya sean de extracción civil o de corte militar, no realizan una plena planeación de seguridad nacional, y conducen las "operaciones de seguridad nacional" de conformidad con los requerimientos tácticos necesarios al momento de hacerlas.

La única planeación formal en materia de seguridad nacional que se efectúa de forma institucional es académica, realizada ya sea por el Colegio de Defensa Nacional de SEDENA o por el Centro de Estudios Superiores Navales de SEMAR, y por lo general no se lleva a la práctica; por mucho que se diga que el Estado

---

<sup>388</sup> Colección del Oficial del Estado Mayor Mexicano. *Op. cit.*, pp. 172-85.

Mayor de SEDENA, en específico, la Sección Quinta denominada “Planes Estratégicos”, o su correlativo en SEMAR, realizan una planeación de seguridad nacional empleando a fondo la doctrina anteriormente expuesta, para luego aplicar dicha planeación en verdaderas instrumentaciones físicas multi-institucionales de seguridad nacional, en realidad solo se tienden a elaborar estudios redundantes sobre las situaciones sociopolíticas de regiones en específico, o bien, estudios criminalísticos sobre distintos aspectos del narcotráfico y el crimen organizado, sin que estos conlleven las formalidades y los alcances de una verdadera planeación en seguridad nacional.<sup>389</sup>

Las únicas planeaciones formales con las que cuentan las Fuerzas Armadas Mexicanas, en específico la SEDENA, son los denominados planes estratégicos “DN”, pero estos atañen más al concepto de defensa nacional que al de seguridad nacional, por lo que en este momento resulta oportuno proceder con análisis de la doctrina vigente de defensa nacional.

## **X.- LA DOCTRINA DE DEFENSA NACIONAL.**

### ***La Doctrina Militar.***

Es muy común escuchar en el argot militar mexicano frases como, "que se apegue a la doctrina" o, "¿"es acorde a la doctrina?". Estas hacen referencia a si un asunto en particular se aplica o se contrapone con la filosofía, principios y valores que sustentan el devenir de las Fuerzas Armadas Mexicanas. Pero para explicar en qué consiste la doctrina militar, es menester partir del origen de la palabra *doctrina*, la cual, etimológicamente proviene del verbo latino *docere*, que significa enseñar.

De tal manera, la doctrina es "lo que se enseña", refiriéndose a las ideas, conceptos y preceptos relacionados con un determinado asunto de la actividad humana; es decir, lo que es objeto de enseñanza, a fin de que alguien aprenda a hacer algo. En forma similar, la palabra "doctor" significa "el que enseña", el que predica respecto a una determinada ciencia, religión, arte u otra actividad.

En la antigua Roma llamaban *doctum armorum* a los instructores del ejército. En el ejército español se denominaban ejercicios doctrinales a los que practicaban las pequeñas unidades para instruirse en las tácticas elementales a nivel de pelotón, sección, compañía y similares. Así, atendiendo a la acepción histórica de la palabra doctrina, ésta consiste en un conjunto de principios y preceptos que fundamentan la enseñanza del arte de hacer la guerra y cómo desarrollar actividades militares.

---

<sup>389</sup> *Ibíd.* pp. 86-8.

Considerando estas connotaciones y resumiéndolas en una conclusión, se desprende un concepto de aplicación general, en el sentido de que doctrina es el conjunto de principios, teorías y normas que definen el propósito de una disciplina, actividad u organización institucional, sus orígenes y razones de su existencia, así como la manera (procedimientos) de lograr tales propósitos; las doctrinas son escuela y guías de acción para orientar y coordinar el pensamiento, las palabras y los actos de sus practicantes. De tal manera, es posible considerar la existencia de doctrinas religiosas, filosóficas, ideológicas, jurídicas, políticas, económicas, educativas, sociales y desde luego, las militares y las de la guerra.<sup>390</sup>

Históricamente, la doctrina militar en México tiene sus orígenes en la tradición guerrera de la antigua Tenochtitlán; en la lucha de emancipación; en la Guerra de Reforma; en la Revolución y en la herencia del período posrevolucionario. Asimismo, coadyuvan al sustento de la doctrina militar los símbolos patrios de la historia que han contribuido a conformar las bases doctrinarias de los actuales integrantes de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Hoy en día, la doctrina militar mexicana esta contenida en los reglamentos, decretos, directivas, disposiciones, manuales y circulares, además de en los usos, costumbres, tradiciones y antecedentes históricos que pasan de generación en generación por medio de las enseñanzas y practicas de la vida militar, y por medio del ejemplo de los superiores, las apreciaciones morales y materiales, las actitudes, la disciplina, el ceremonial y las formalidades del servicio.<sup>391</sup>

Por esto se considera como el conjunto sistematizado de normas que fundamentan y articulan la existencia, estructura y operación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, con la finalidad de dar viabilidad a su organización interna, en congruencia con la política militar para el cumplimiento de sus misiones generales. La doctrina militar proyecta la práctica del aspecto teórico-filosófico del pensamiento castrense, desde sus orígenes y en continua evolución y modernización; además, proporciona la precisión y uniformidad necesarias para el cumplimiento de las misiones generales de las Fuerzas Armadas.<sup>392</sup>

La doctrina militar dinamiza el campo militar del poder nacional, ya que identifica y proyecta la esencia de las instituciones castrenses, facilita el diálogo entre todos sus integrantes, incentiva el desarrollo cultural, tanto militar como general, y codifica su pensamiento organizacional y operativo. La doctrina militar, es permanente por sus fundamentos filosóficos y tradicionales, pero dinámica en

<sup>390</sup> *Colección del Oficial del Estado Mayor Mexicano*. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1981, p. 22.

<sup>391</sup> SECCIÓN SEXTA (EDUCACIÓN Y DOCTRINA MILITAR) DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL. "Doctrina Militar de México". *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: Órgano de Divulgación Militar*. México, D.F.: Época III, Año 99, marzo de 2005, pp. 12-5.

<sup>392</sup> CIENFUEGOS ZEPEDA, GRAL. BGDA. D.E.M. SALVADOR. Conferencia titulada "*Política de Defensa, Doctrina Militar y Doctrina de Guerra*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, el 27 de junio de 2002.

su proyección y aplicación, evolucionando como reflejo de las modificaciones de los factores que en ella intervienen, tales como son las políticas de seguridad nacional, de defensa nacional, militar y de guerra, así como las misiones generales de los institutos armados, y desde luego también por los avances tecnológicos.

La doctrina militar se compone por los siguientes elementos:

1. Antecedentes históricos, los cuales muestran al militar los orígenes de la institución a que pertenece, para hacerle apreciar la trayectoria de los militares que ocuparon su sitio en el pasado, motivándolo así a continuarla en el futuro.
2. Aspectos ideológicos, los que enseñan al militar la doctrina política, social y económica de su gobierno, para satisfacer las aspiraciones del pueblo y lograr los objetivos nacionales. Le permitirán comprender su papel dentro de la sociedad a la cual sirve y dentro del gobierno que administra a su fuerza armada.
3. Tradiciones, las que incluyen todos los símbolos permanentes que permiten la continuidad en los sentimientos de las varias generaciones de militares, así como la apreciación de los valores morales y las motivaciones para lograr la disciplina, el espíritu del cuerpo y el espíritu de sacrificio. Estos símbolos suelen ser emblemas, divisas, insignias, números y nombres de las unidades, condecoraciones, uniformes, ceremonial, honores, instrucción de orden cerrado, demostraciones de respeto, formalidades del servicio, vocabulario y denominaciones, música militar, cantos guerreros, marchas e himnos, usos y costumbres. Debe insistirse en que las tradiciones son fuente primordial de fuerza moral en los ejércitos y no deben cambiarse a menos que las existentes sean realmente un obstáculo al progreso y la evolución, como lo son en el claro caso de México.
4. Aspectos éticos, que comprenden el conjunto de deberes y normas a las que los militares deben ajustar su conducta para el mantenimiento de la disciplina, como base de la solidez moral del ejército. Señalan la conducta individual y colectiva, la cívica y la netamente militar de los integrantes, dentro y fuera del servicio, en paz y en guerra. Establecen las normas disciplinarias, los deberes generales y particulares, las actitudes y conducta a observar en todas las circunstancias. Incluyen también la clasificación de faltas y delitos, así como los correctivos y penas para sancionar a los infractores, con fines netamente disciplinarios. De tal forma, es fuente del derecho penal militar y por ende, del fuero castrense.
5. Estructura orgánica y funcional de la institución para una eficiente organización en todos sus niveles, especialidades e integrantes, así como las normas para el funcionamiento del conjunto y de sus detalles. En el más alto

nivel figura la ley orgánica, y termina en las planillas orgánicas y en los manuales.

6. Sistema administrativo, que consiste en un conjunto coordinado de leyes, reglamentos y disposiciones que regulan la totalidad de los aspectos de vida interna de la institución, comprendiendo la administración del personal, de los materiales y bienes muebles, de los inmuebles, de los fondos monetarios y otros valores, de los abastecimientos, y de la documentación y tramitación de asuntos de toda clase. En sí, la gran parte de las actividades militares en tiempo de paz son de índole administrativa (salvo el adiestramiento), ya que lo operativo sólo se ejerce cuando las fuerzas realizan actividades tendientes al cumplimiento de sus misiones respectivas.
7. Vocabulario unificado, ya que toda doctrina militar requiere como requisito esencial disponer de un lenguaje completo y definido, que permita la continuidad en el pensamiento, en la expresión y en la comunicación entre militares de las diversas especialidades y de las varias generaciones que simultáneamente sirven en la institución. Este lenguaje debe ser rigurosamente respetado en todas las épocas y en todo lugar y figurar con la misma significación en toda clase de documentos. Resulta perjudicial cambiar el nombre de las cosas bajo la impresión de que con ello se mejorarán los resultados, siendo esto falso ya que la denominación no cambia al medio ambiente en que los hechos se producen.
8. Sistema de difusión, consistente en el conjunto de organismos y actividades tendientes a educar e instruir a los militares para la práctica de la propia doctrina, comprendiendo los planteles militares de todo tipo, los centros de adiestramiento, la organización de la instrucción militar, las prácticas de maniobras y demás. Además, comprende también toda clase de medios de comunicación, para mantener adoctrinados a los practicantes, como son los documentos legales y reglamentarios, libros de texto, manuales, circulares, folletos y cartillas, obras literarias, novelas y cuentos, obras teatrales y cinematográficas, historietas y leyendas. Comprende también este aspecto la tradición oral y el ejemplo viviente de los militares más antiguos sobre los más jóvenes, lo cual en México no se ejerce con eficiencia, toda vez que es raro, salvo en la Legión de Honor y el Colegio de Defensa Nacional, que los militares en retiro hagan aportaciones directas a los jóvenes militares.
9. Sistema operativo, siendo este el conjunto de principios aceptados, hipótesis y normas que constituyen las guías para la concepción, preparación y conducción de las operaciones militares, comprendiendo los procedimientos de acción para realizar, conforme a técnicas aceptadas, las numerosas actividades que implica el servicio en campaña, resolver las situaciones tácticas, realizar las actividades logísticas y las operaciones de toda clase,

así como practicar el empleo y operación de los diversos armamentos, unidades, instalaciones y demás.<sup>393</sup>

De tal manera la doctrina militar, junto con todos sus elementos, resulta esencial para el proceso del planeo en todos los niveles en que se aplica, al igual que para el cumplimiento de las múltiples misiones que desarrollan cada uno de los institutos armados en sus respectivos ámbitos de operación, y constituye el traslado del pensamiento organizacional castrense a las acciones y operaciones para cumplir con el objetivo de las tareas impuestas.

No obstante que los principios, preceptos, normas y demás, que establece la doctrina militar tienen un carácter imperativo, en su aplicación y desarrollo debe hacerse un uso constante del buen juicio fundamentado sobre la experiencia para atender a los factores que condicionan la misión particular por desarrollar; aunque los principios doctrinarios establecen la organización y acciones a tomar ante diferentes situaciones, debe tenerse en cuenta siempre que dichos principios solo son orientaciones y guías para considerarse, pero no constituyen reglas inmutables que deban seguirse al pie de la letra.

La aplicación o implementación de la doctrina militar se lleva a cabo a través de su divulgación, mediante documentos que contienen los preceptos que orientan la preparación, organización, estructura y forma de funcionar de las Fuerzas Armadas Mexicanas, a través de los sistemas de adiestramiento y educación militares. Es por estos medios a través de los cuales se orienta el adiestramiento, la administración, la táctica y la logística, el uso del lenguaje apropiado, la elaboración de documentos militares, la conservación y utilización del armamento, materiales, vestuario y equipo de toda clase, así como de los procedimientos de planeación y conducción de las actividades castrenses.

Aunque en el concepto de doctrina militar pueden encontrarse aspectos históricos, tradicionales y filosóficos, como se identificó con antelación, en sus concepciones y proyecciones intervienen la política interior y exterior, la situación geopolítica y las relaciones de las Fuerzas Armadas con la sociedad; todo esto da forma al cuerpo unitario que constituye la doctrina la instrumentación de su organización, administración y operación.

Para mantener actualizada la doctrina militar, el Alto Mando dispone del Estado Mayor de la Defensa Nacional, organismo que realiza esta función a través de la Subjefatura de Doctrina Militar, la cual tiene la responsabilidad principal de "coordinar y supervisar las actividades de doctrina que se realicen en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos".<sup>394</sup> Es dicha Subjefatura de Doctrina Militar la responsable de distribuir, orientar y coordinar los trabajos de los organismos del área de doctrina militar como lo son: la Sección Quinta (Planes Estratégicos) y la

---

<sup>393</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo II.* Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1990, pp. 76-83.

<sup>394</sup> *Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Op. cit.*, pp. 37-42.



Sección Sexta (Educación y Doctrina Militar) del Estado Mayor, así como la Asesoría Jurídica, para normar los procedimientos de actuación de estos dos institutos armados, así como buscar actualizar la legislación militar en coordinación con las comisiones de defensa de ambas cámaras del Congreso de la Unión, e integrar en los manuales respectivos las misiones, características, modos de acción y procedimientos de operación de sus organismos.<sup>395</sup>

### ***La Doctrina de Guerra.***

En el pasado, los tratadistas y teóricos de la guerra hablaban indistintamente para referirse a la doctrina de los ejércitos como doctrina de guerra o doctrina militar, sin demarcar una clara diferencia entre ambas. En la actualidad, para México existe una puntual distinción entre estos dos conceptos, en virtud que la doctrina de guerra es una expresión cuyo alcance responde a una situación específica de guerra, que se contemple o se espere confrontar y por lo tanto, su contenido no es permanente sino evolutivo, de acuerdo con la situación que se este viviendo.

En este orden de ideas, una doctrina de guerra no es exclusivamente del ámbito militar, sino que emana de una política general que afronta la factibilidad de una guerra, con el propósito de defenderse contra un ataque armado del exterior.<sup>396</sup> Así, la doctrina de guerra surge en un momento dado, mientras que la doctrina militar, ya existente, sólo se adapta a la anterior, ajustándose a los factores que la influyen en último momento. La doctrina de guerra rige y orienta la acción del poder nacional, es de nivel gubernamental y no solo dirige a las fuerzas armadas, sino comprende además aspectos políticos, económicos, sociales y militares, entre otros.

En cambio, la doctrina militar es permanente en sus fundamentos jurídicos, filosóficos y tradiciones, pero dinámica en su proyección y aplicación, evolucionando como reflejo de las modificaciones de los factores que en ella intervienen, como son el concepto estratégico en el que se le concibe, el desarrollo nacional, la naturaleza de los antagonismos a la seguridad del Estado y también por los avances tecnológicos. Ahora bien, cabe diferenciar el hecho de que, como ya lo analicé con antelación, una doctrina orientada a la conservación de la seguridad interna en un Estado-nación no es una doctrina de guerra, sino una doctrina política, y cuando ésta prevé el empleo de las fuerzas armadas en la consecución de sus objetivos—como en el caso de México—dichas fuerzas deberán seguir observando su doctrina militar durante el cumplimiento de las tareas a su cargo.

---

<sup>395</sup> “Doctrina Militar de México”. *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: Órgano de Divulgación Militar*, *Op. cit.*, p. 14.

<sup>396</sup> *Colección del Oficial del Estado Mayor Mexicano, Op. cit.*, pp. 17-9.

Para México, una definición de doctrina de guerra, sin ser absoluta, es “el conjunto sistematizado de normas, principios y valores que fundamentan los procedimientos necesarios para enfrentar un conflicto bélico en defensa de la integridad, independencia y soberanía de la nación”.<sup>397</sup> Por tal motivo, la doctrina de guerra es la que encausa la preparación para la guerra y la conducción para la misma, pero comprendiendo problemas y soluciones políticas, económicas, sociales y militares, o sea, de la política general del Estado, enfocadas a guiar a la nación en su totalidad hacia la solución del problema bélico específico que se esté contemplando, mientras que doctrina militar es más estable, permanente y tradicional, y se orienta a la preparación de las Fuerzas Armadas Mexicanas para el cumplimiento de sus misiones generales.

Los postulados con que fue establecida dicha doctrina en 1934, a través de una conferencia sustentada por el general Plutarco Elías Calles, entonces secretario de Guerra y Marina, constituyeron la guía sobre la cual se orientaron los programas de instrucción y estudio de la Escuela Superior de Guerra, hasta la época de la Segunda Guerra Mundial, de los cuales muchos aun continúan presentes en su esencia:

- 1° El objeto de las operaciones militares susceptible de ser desarrolladas por las Fuerzas Armadas Mexicanas lo constituye exclusivamente la defensa del territorio nacional.
- 2° Primacía de la guerra terrestre sobre la naval y la aérea (de aquí surge la actual predominancia administrativa y doctrinal de la SEDENA dentro del sector militar gubernamental).
- 3° Guerra defensiva, de resistencia prolongada, conducida con los recursos propios.
- 4° Defensa semi-independiente de las regiones continental, ístmica y peninsulares de nuestro territorio, con prioridad para la primera y defensa limitada de las regiones insulares.
- 5° Guerra conducida probablemente sobre varios frentes.
- 6° Maniobra ofensiva-defensiva para mantener al enemigo fuera de nuestras zonas vitales.
- 7° Grandes unidades, potentes y móviles, para la defensa flexible y para obrar ofensivamente en forma sucesiva sobre las distintas direcciones amenazadas.<sup>398</sup>

---

<sup>397</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo I, Op. cit.*, pp. 31-6.

<sup>398</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo II, Op. cit.*, pp. 28-56.

De un análisis de los postulados antes enunciados, puedo observar que éstos definen el carácter que habrá de tener una guerra extranjera, únicamente en los aspectos militares regulares, circunscrita única y exclusivamente a la defensa del territorio nacional mexicano. No consideran la acción guerrillera de nuestro pueblo, siendo que, históricamente, se considera doctrinariamente como la fuerza principal de resistencia y, por lo tanto, el recurso más fuerte disponible para la resistencia armada de México.

Lo mismo sucede con la doctrina de defensa nacional de los Estados Unidos de América, mediante la cual se contempla a su población como la última línea de defensa territorial. La gran diferencia entre la practicidad de ambas doctrinas es que, por su parte, la población estadounidense se encuentra fuertemente armada (se estima que existen 200 millones de armas en su población de aproximadamente 300 millones de personas<sup>399</sup>), mientras que en México, la posesión doméstica de estas armas aun continua siendo un tabú, no obstante que así lo permite el artículo 10 constitucional, bajo regulación de la *Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*.

Actualmente, una fuente oficial de doctrina de guerra en el Ejército Mexicano es el *Manual de Operaciones en Campaña*. En su prólogo se dice que dicho Manual ha sido elaborado buscando lograr unidad de doctrina en el Ejército, como requisito indispensable para que la institución funcione eficazmente al obtenerse la unidad en los propósitos, en la acción, en los sentimientos y en los pensamientos, así como en la colaboración de todos sus integrantes, y arroja las consideraciones doctrinarias siguientes:

- a. *Párrafo 6*: Define lo que para México es la guerra, en qué circunstancias participará en ella y con qué finalidad.
- b. *Párrafo 7*: Señala cómo participará toda la nación en la guerra que se llegue a librar.
- c. *Párrafo 11*: Establece el concepto de lo que es la estrategia general de la nación, asignándole la responsabilidad de ella al gobierno en general y no solamente a las fuerzas armadas.
- d. *Párrafos 30 y 31*: Se refieren a los factores de la guerra y a su influencia en la preparación de la defensa nacional.
- e. *Párrafo 33*: Define a la movilización, mencionando la de toda la nación y la industrial.

---

<sup>399</sup> TRAVIS, JEREMY. *Guns in America: A National Survey on Private Ownership and Use of Firearms*. Edición especial. Washington, D.C., EE.UU.: National Institute of Justice, 2003, p. 2.

- f. *Párrafos 46 y 47:* Habla de los planes estratégicos, que forman parte de la aplicación de la doctrina de guerra, aunque ya en estrecho nexo con la doctrina militar.
- g. *En los párrafos 969 y subsiguientes:* Se alude a algunos aspectos de doctrina de guerra, en materia de recursos nacionales y su movilización.<sup>400</sup>

### ***La Estrategia General y la Estrategia Militar.***

Existen en la bibliografía militar y política incontables definiciones de estrategia; por si solas, ninguna ofrece un concepto cabal de la idea que dicho vocablo pretende exponer. Esto obedece a que cada definición ha sido expresada bajo un criterio diferente; en ocasiones se refiere a algo concreto; o bien responde a una teoría, doctrina o escuela muy particulares; a veces a una época, o a un determinado momento histórico; incluso, existen algunas inadmisibles si se les analiza detenidamente, expuestas muy a la ligera, o bien por tratadistas o escritores, políticos, periodistas, sociólogos o juristas, que no interpretan cabalmente el término, ni la idea que en estricto análisis éste debe significar.<sup>401</sup> Para fines de la investigación en curso, cabe recordar que las nociones fundamentales de la estrategia fueron expuestas y analizadas en el primero de sus capítulos.

De tal examen encontré que las concepciones iniciales de la estrategia se transformaron paulatinamente como resultado de la evolución del arte de la guerra, debido a su vez a la invención de nuevas armas y a los grandes cambios políticos, sociales y culturales, que por su parte transformaron la orgánica de los ejércitos de tierra y del mar, y después del aire, amén de que crearon nuevos métodos de combate. Es oportuno recordar que algunos criterios limitan el campo de acción de la estrategia a la conducción de las operaciones únicamente y, en consecuencia, la definen como "la ciencia que regula y coordina todas las operaciones" o bien, como "el arte de la conducción de las fuerzas armadas en la guerra".<sup>402</sup> Otras definiciones, más amplias, concretas y expresivas, son las siguientes:

1. La estrategia es la ciencia de la guerra; bosqueja los planes, abraza y determina las empresas. Es, propiamente hablando, la ciencia del general en jefe.<sup>403</sup>

<sup>400</sup> *Manual de Operaciones en Campaña.* Edición especial. México, D.F.: Secretaría de la Defensa Nacional, 1992.

<sup>401</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo I, Op. cit., 23-9.*

<sup>402</sup> ESPINOZA LESCAS, GRAL. BRIG. D.E.M. JUAN MIGUEL. Conferencia titulada "*Estrategia General y Estrategia Militar*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, el 1º de julio de 2002.

<sup>403</sup> Definición del Archiduque Carlos contenida en PETRE, LORRAINE. *Napoleon and the Archduke Charles.* 1ª éd. Lóndres, Inglaterra: Kessinger Publishing, 2003, p. 15.

2. Modo peculiar de dirigir las operaciones de la guerra, para conseguir el fin que con ellas se propone. Esta definición conceptúa a la estrategia como sinónimo de "estilo".<sup>404</sup>
3. Arte de formar los proyectos de guerra, de hacerlos encuadrar con los medios del Estado: de ejecutar los proyectos, las marchas, los campamentos.<sup>405</sup>
4. Estrategia es todo lo que sucede en el teatro de la guerra.<sup>406</sup>
5. La estrategia fija el objetivo que conduce al fin de la guerra; es el arte de enlazar las batallas, como un medio para obtener los fines de la guerra.<sup>407</sup>
6. La estrategia señala el mejor camino que conduce a la batalla, donde y cuando hay que batirse.<sup>408</sup>
7. El arte de planear y emplear en coordinación todos los instrumentos de poderío (políticos, industriales, económico-sociales, financieros, científicos, tecnológicos, psicológicos, ideológicos y militares) disponibles para el logro de objetivos vitales.<sup>409</sup>
8. Es el arte de preparar en la paz, y conducir en la guerra, todos los recursos bélicos de un pueblo para satisfacer sus objetivos políticos.<sup>410</sup>

El estudio de estas definiciones me arroja conclusiones muy relevantes, de las cuales varias serán una recapitulación del primer capítulo de esta investigación. En primer lugar, indican con claridad la manifestación de dos actividades distintas, sucesivas en el tiempo, cuya realización incumbe a la estrategia: la preparación y la conducción de los recursos bélicos.

En segundo lugar, evidencian que la estrategia no es suficiente por sí sola para conseguir el fin militar de la guerra, que es la destrucción del adversario; hace falta algo, además del hecho de "preparar y conducir" los recursos bélicos, o sea los detalles de cómo ponerlos en acción, cómo emplearlos o aplicarlos materialmente; es decir, es indispensable recurrir al combate o a una serie de combates, cuya realización escapa a los dominios de la estrategia para quedar incluido dentro de los de la táctica. Además, en todo momento y en todo lugar, está presente la administración, organizando, contabilizando, controlando y manteniendo a toda clase de recursos y actividades.

<sup>404</sup> *Frederick the Great, Guibert, Bülow: From Dynastic to National War, Op. cit.*, p. 21.

<sup>405</sup> *How to Make War, Op. cit.*, p. 34.

<sup>406</sup> *The Art of War by Baron De Jomini, Op. cit.*, p. 118.

<sup>407</sup> *On War, Op. cit.*, p. 96.

<sup>408</sup> *Moltke, Schlieffen, and the Doctrine of Strategic Envelopment, Op. cit.*, p. 51.

<sup>409</sup> *Delbruck: The Military Historian, Op. cit.*, p. 239.

<sup>410</sup> *Vauban, Op. cit.*, p. 21.

Así pues, cabe recalcar el que, en la realización de la guerra intervienen íntimamente ligadas cuatro actividades: la política, como ya antes ha sido ampliamente visto, produciéndola, imprimiéndole su carácter e imponiéndole sus objetivos; la estrategia, preparando los recursos bélicos primero y conduciéndolos hasta el campo de batalla; después, la táctica, realizando el choque armado contra el enemigo para lograr el fin de la guerra; y finalmente, la administración, proporcionando todo lo necesario a las tropas para vivir y combatir.<sup>411</sup>

En el pasado, como analicé en el primer capítulo, mientras que la conducción de la política y de las operaciones militares fueron relativamente simples, estaban bajo el control del estadista y del estratega, frecuentemente confundido en la misma persona. Pero con la diversificación de la civilización moderna, la presencia de los ejércitos de ciudadanos, la tecnología revolucionando la guerra y las relaciones humanas, los factores no militares han adquirido una importancia creciente no solo en la conducción de las operaciones militares sino también en la preparación bélica.

La guerra fue dejando de ser una actividad exclusiva de los militares para implicar gradualmente a los hombres de Estado, hasta llegar a la época actual en la que normalmente participan los civiles en las actividades de índole estratégica más elevadas, a través de acciones políticas que se reflejan en los campos de batalla, o en acciones económicas, sociales y psicológicas. Además, la separación de la administración y la operación ha sido otro factor crucial en la modernización de los ejércitos, y será un pilar del *deber ser* de las Fuerzas Armadas Mexicanas que pondré mediante esta tesis.

Las definiciones antes enlistadas, no obstante su variedad y diversidad de conceptos que contienen, no son suficientemente explícitas como para permitir captar una conceptualización completa y articulada respecto a lo que se debe entender como estrategia en la época actual. Por lo tanto, es necesario recurrir a una explicación más detallada como la que a continuación se expone y que muestra en su contenido un concepto más comprensible respecto a la estrategia en su más moderna acepción.

Tal y como ya se estudió, a paso y medida que la guerra y la sociedad fueron tornándose más complicadas—y la guerra, no debe olvidarse, más que un fenómeno social es propiamente una parte integrante de la sociedad—la estrategia fue tomando, por necesidad, una consideración mayor día a día de factores no-militares, tales como los económicos, psicológicos, morales, políticos y tecnológicos. La estrategia, por lo tanto, no es un concepto únicamente de tiempo de guerra, sino un elemento integral de las funciones del pensamiento estratégico en todo momento. Únicamente la terminología más restringida definiría en la actualidad a la estrategia como el arte del mando militar.<sup>412</sup>

---

<sup>411</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo I, Op. cit.*, pp. 62-88.

<sup>412</sup> Conferencia titulada “*Estrategia General y Estrategia Militar*”, *Op. cit.*,

En el mundo de hoy, por lo tanto, estrategia es el arte de controlar y utilizar los recursos de una nación o de una coalición, incluyendo sus fuerzas armadas, con el objeto de que sus intereses vitales sean debidamente impulsados y garantizados contra los enemigos reales, potenciales o simplemente supuestos. El tipo más elevado de estrategia—llamado a veces *gran estrategia*—es aquel que integra de tal manera la política y los armamentos de un Estado, que el recurso de la guerra se hace innecesario, o se adopta con la máxima posibilidad de obtener la victoria.

Las definiciones y conceptos antes expuestos correspondientes a diversas etapas históricas y tomadas entre las múltiples que existen, ayudan a captar la forma en que este tema tan debatido ha ido variando y adquiriendo importancia hasta hacerse conciencia en los políticos y militares, así como entre todos aquellos que participan en las diferentes actividades fundamentales de un Estado en la actualidad.<sup>413</sup>

Las ideas respecto al alcance de la estrategia continúan evolucionando y siendo discutidas. Aún ejercen influencia definiciones contradictorias entre sí, subsistiendo quienes consideran a la estrategia limitada únicamente a lo que es la guerra activa, en su preparación y conducción meramente militar, mientras otros la restringen aun más, exclusivamente a la conducción de las operaciones militares.

Estas opiniones argumentan, no sin razón, que todo lo que está a cargo del gobierno o jefe de Estado, es solamente actividad política en relación con la guerra, relacionada con la estrategia, sí, pero no estrategia. Ahora bien, partiendo del concepto aceptado anteriormente, de que la estrategia cubre o comprende a las actividades políticas, económicas, sociales, morales y demás, que intervienen en los problemas de la guerra y sus soluciones, a continuación examinaré la clasificación de la estrategia como disciplina de estudio y como actividad, arrancando para ello de su encuadramiento y dentro del conjunto de asuntos que comprende el arte militar.

Para ello, este estudio se basará en lo que al respecto establece el referido Manual de Operaciones en Campaña, en las normas de doctrina que contiene y que son las que regulan la enseñanza militar mexicana. Recapitulando al concepto, el arte militar, sinónimo de arte de la guerra, es la aplicación de un conjunto de principios, reglas y normas diversas, tendientes a la preparación y conducción de la guerra por medio de las armas, se manifiesta en la creación, organización y equipamiento, educación y adiestramiento, mantenimiento y control de las fuerzas armadas, así como en la planeación y conducción de las operaciones de dichas fuerzas en la guerra.<sup>414</sup>

---

<sup>413</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo I, Op. cit.*, pp. 94-9.

<sup>414</sup> Conferencia titulada “*Estrategia General y Estrategia Militar*”, *Op. cit.*,

El arte militar ha sido conceptualizado, para su estudio, en cuatro ramas de conocimiento y actividad, siendo tales: la estrategia, la táctica, la orgánica y la logística. Además, en la práctica del arte militar, es decir en la aplicación de sus principios, reglas y normas, las actividades militares resultantes están influidas en paz y en guerra por la administración, hecho éste que origina que, para fines prácticos, las actividades militares se dividan para su estudio y ejecución en actividades operativas y actividades administrativas, volviendo aquí a realizar de nuevo hincapié en la importancia elemental de su división orgánica.

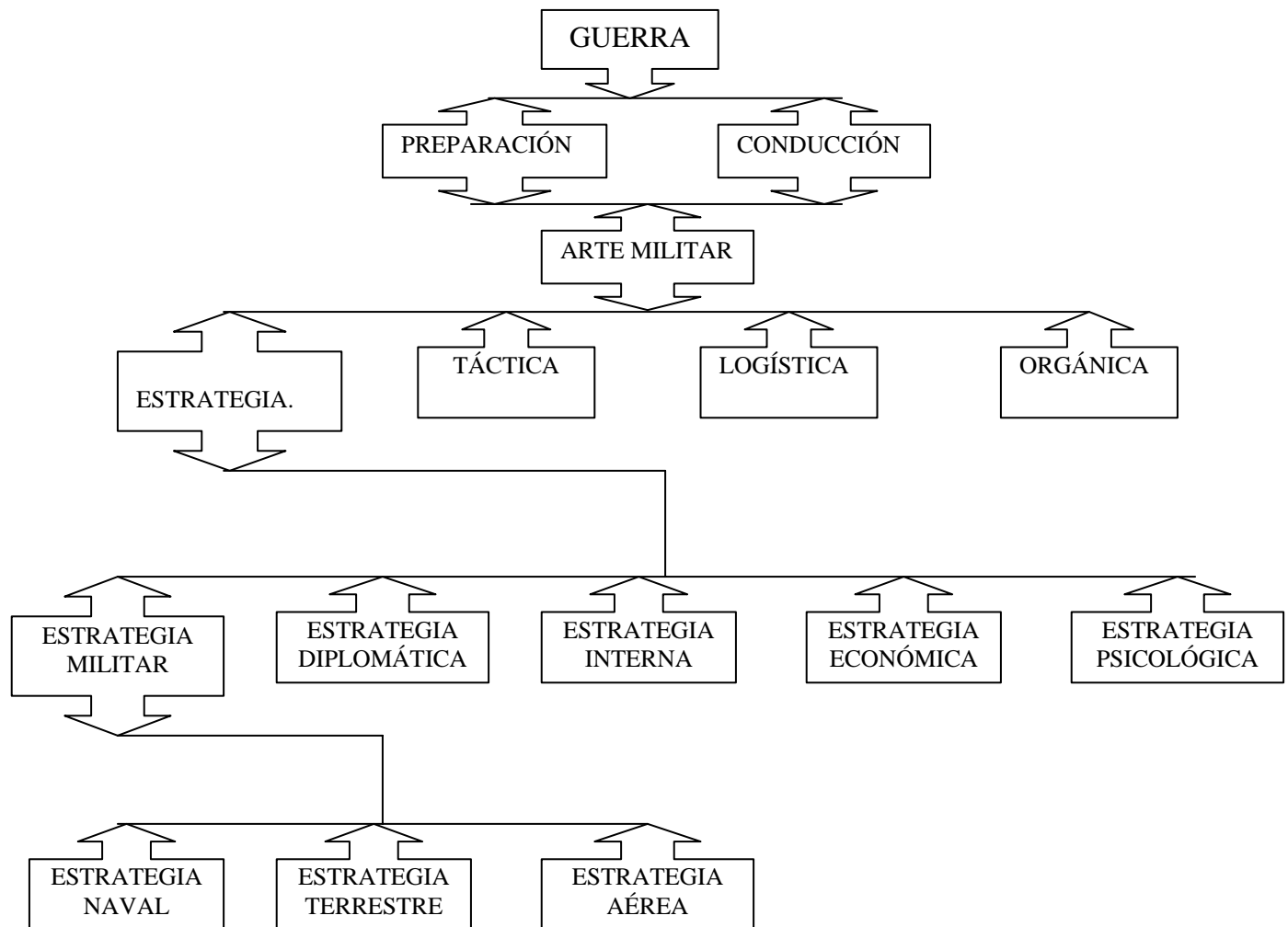
Las actividades administrativas son las que se refieren a la dirección y ejecución de responsabilidades y funciones militares de todo tipo, excepto las estratégicas y las tácticas, y que tienen por objeto satisfacer necesidades de organización, logísticas, de manejo y control de personal, de asuntos civiles y gobierno militar y, como ya se dijo, todas aquellas que no caigan en el campo de las actividades operativas.<sup>415</sup>

Dentro de la estrategia militar quedan comprendidas la estrategia terrestre, la estrategia naval y la estrategia aérea, que se ocupan de la preparación y empleo de cada uno de los correspondientes institutos armados para, en el ámbito que a cada uno le corresponde, y en coordinación con las otras dos, realicen la lucha armada contra el enemigo existente. La siguiente figura muestra gráficamente la interrelación de las ramas del arte militar y el encuadramiento de la estrategia:

---

<sup>415</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo I, Op. cit.*, pp. 112-28.





Es oportuno destacar la interrelación que existe entre las diferentes ramas del arte militar y de la estrecha interdependencia de sus divisiones subsecuentes, para comprender por qué resulta difícil establecer una línea de demarcación rígida sobre definiciones, conceptos, criterios, esferas, influencia y límites de responsabilidad,<sup>416</sup> ya que, como lo he identificado en esta investigación, frecuentemente una actividad militar específica cae dentro del campo de acción de dos o más de esas ramas y de sus divisiones menores.

La estrategia general implica la formulación de estudios, estimaciones y planes, y a la vez ésta se ocupa de toda clase de actividades no-militares encausadas al logro de innumerables objetivos de detalle, todos ellos tendientes al propósito fundamental del pensamiento estratégico y de las políticas de defensa y militar que de éste emanen. Entre otras, como ya se ha visto en esta tesis, las relacionadas con la seguridad y orden interior, que permitan un clima de

<sup>416</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo II, Op. cit., 68-73.*

tranquilidad y paz; el desarrollo económico e industrial; el de las vías de comunicación con aplicación estratégica, la educación pública y el adoctrinamiento del pueblo hacia los fines perseguidos; la acción diplomática en otros países o en organismos internacionales.

Todas estas acciones y muchas más de orden político, social, económico y moral, son manifestaciones de la estrategia general, cuando están enfocadas al estudio y solución de un problema relacionado con una guerra, en contra de un enemigo interno o externo. Así, en tiempo de guerra la estrategia general continúa su acción en todos los campos en que se manifiesta, los que rebasan el nivel de las actuaciones puramente militares, tal y como ya fue analizado el caso de “la guerra” en contra del narcotráfico y el crimen organizado de la administración pública federal actual.

De tal forma, mientras que la gran estrategia resulta prácticamente sinónimo de la política que guía la conducción de la guerra, así como diferente de la política más elevada que gobierna su objeto, el término gran estrategia contribuye a materializar la idea de “política de ejecución”. El papel de la gran estrategia—estrategia superior—es coordinar y dirigir todos los recursos de un Estado o grupo de estos hacia la consecución del objeto superior. La gran estrategia debe calcular y desarrollar los recursos económicos y el potencial humano para mantener las Fuerzas Armadas Mexicanas; asimismo los recursos morales, puesto que contribuir a elevar la moral del pueblo es frecuentemente tan importante como la posesión de formas más concretas de poder.<sup>417</sup>

La gran estrategia debe también ejercer una función reguladora de la distribución del poderío—entre las fuerzas armadas y entre éstas y la industria. Más aun, el poderío militar no es sino uno de los instrumentos de la gran estrategia, la que debe tomar en cuenta y aplicar la fuerza de la presión financiera, de la diplomática y de la comercial, al igual que de la presión moral para debilitar la voluntad del adversario. Más aun, mientras el horizonte de la estrategia está limitado por la guerra, la gran estrategia mira más allá de la guerra, hacia la paz subsecuente. Debería no solamente cambiar los diversos instrumentos citados, sino también regular su empleo para evitar el daño al futuro estado de paz, tendiendo a lograr seguridad y prosperidad.

A la *estrategia militar* también se le ha llamado en México “estrategia tridimensional”, “conjunta” o “de conjunto de los tres ejércitos”.<sup>418</sup> En algunos casos, solamente estrategia, por parte de quienes conceptúan que ésta sólo trata sobre la preparación y uso de las fuerzas armadas y que no comprende la acción política encausada al estudio y solución del problema bélico.

La estrategia militar es la rama de la estrategia general que se encarga de preparar y conducir las fuerzas armadas para alcanzar el objetivo militar de la

---

<sup>417</sup> Conferencia titulada “Política de Defensa, Doctrina Militar y Doctrina de Guerra”, *Op. cit.*,

<sup>418</sup> *Ibid.*

guerra. Dicho en otros términos, dirige el desarrollo y empleo de los medios militares en apoyo de la política, a través de la aplicación directa o indirecta del poder militar, tanto en la paz como en la guerra.

El propósito de la guerra, desde el punto de vista mexicano, consiste en alcanzar los objetivos nacionales. No obstante que en la formulación de la estrategia general intervienen consideraciones militares, los objetivos nacionales condicionan a las estrategias general y militar, por lo que las operaciones que se emprendan deben estar subordinadas y ser compatibles con estos.<sup>419</sup>

La estrategia militar ha alcanzado un alto grado de complejidad debido a los desarrollos tecnológicos del presente siglo, que han introducido en el panorama de la guerra nuevos armamentos y equipo de múltiples aplicaciones en la tierra, el mar y el aire. Esto ha obligado a buscar una integración total de las acciones en esos tres ambientes básicos y ha dado lugar a nuevos tipos de operaciones, tales como las aeroterrestres, anfibias, de aerotropas, aeromóviles, blindadas, submarinas y otras que implican generalmente la participación de más de una fuerza armada, pudiendo decirse que en la guerra moderna las operaciones militares normalmente son de naturaleza conjunta.

Teóricamente, en tiempos de paz, la estrategia militar establece las líneas directrices para la estructuración de los institutos armados y para su empleo en apoyo de la política de México, participando en actividades de seguridad y de orden interno.

En tiempos de guerra, su acción principal se orienta a la conducción de las operaciones militares, desarrolladas por las Fuerzas Armadas Mexicanas para alcanzar los objetivos político-militares de las misiones. Estos pueden ser la destrucción de las fuerzas enemigas, la anulación del potencial bélico enemigo y su voluntad de continuar la lucha, la posesión de determinada área geográfica, la imposición de cierta línea de demarcación fronteriza por medio de la ocupación militar, así como otras cuestiones.

Es así como la obtención del objetivo militar crea las condiciones necesarias para alcanzar el objetivo político, aunque no siempre se consigue éste únicamente por la acción militar. Una diferencia esencial entre objetivo político y militar consiste en que el primero orienta y regula la actividad política en paz y en guerra, mientras que el segundo se contrae a la acción en periodos de hostilidad. Por otra parte, aunque el objetivo político puede, en ciertos casos, confundirse con el militar, en muchas ocasiones guarda una relación muy indirecta con este.<sup>420</sup>

En la actualidad, las normas y procedimientos estratégicos de cada una de las Fuerzas Armadas Mexicanas, tienden principalmente al planeamiento de las operaciones que deban ejecutar en su respectivo medio ambiente, y dentro del

---

<sup>419</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo II, Op. cit.*, pp. 77-85.

<sup>420</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo II, Op. cit.*, pp. 96-103.

marco de una operación conjunta, cuya dirección queda normalmente bajo la responsabilidad de la fuerza armada que lleve la participación o misión primordial en la lucha, siendo generalmente SEDENA.

Sin embargo, las doctrinas modernas otorgan la flexibilidad orgánica y funcional, de que cada instituto armado esté en aptitud de extender sus operaciones a las fronteras inmediatas del ámbito que en principio le corresponde. Así, los ejércitos de fuerzas terrestres comprenden unidades aeromóviles y de aviación de ejército, así como medio de navegación costera y fluvial para fines logísticos y de combate. Las marinas de guerra también disponen de aviación naval y de fuerzas de desembarco capaces de actuar en tierra firme. Las fuerzas aéreas cuentan también con elementos de acción en el mar y en tierra, para búsqueda y rescate, propósitos logísticos y aun para operar tácticamente en forma restringida, principalmente en la defensa terrestre y protección inmediata de sus instalaciones.<sup>421</sup> Por tal, en el futuro, todas pueden y deben ser articuladas bajo una sola estructura y cadena de mando.

Mi objetivo a lo largo de esta obra ha sido investigar y explicar, por medio de la teoría política, todos los elementos históricos, conceptuales y fácticos existentes, para de ellos extraer—de manera metódica y sistemática—los componentes analíticos imprescindibles con los cuales sustentaré mis perspectivas sobre el ejercicio del pensamiento estratégico mexicano al respecto de la seguridad y la defensa de su Estado.

A partir de los elementos obtenidos con el desenvolvimiento del capítulo que aquí concluye, he demostrado **las siguientes tres de mis hipótesis centrales** que plasmé desde en la Introducción:

*Que la seguridad nacional en México es un concepto de ciencia política y una herramienta de la administración pública que, en fondo y forma, es incompatible con los principios democráticos en los que se fundó el Estado mexicano, toda vez que en estricto sentido su verdadera finalidad es, quitando la retórica que siempre la acompaña, defender los intereses del grupo en el poder, y no necesariamente los intereses nacionales.*

*Que la concepción jurídica y doctrinaria de seguridad nacional en México es excesivamente confusa e incluyente, al grado de truncar su función administrativa y generar ineficiencia en su praxis, toda vez que no permite crear una planeación estratégica integral para enfrentar eficientemente al narcotráfico, por lo que a este consuetudinariamente se le combate de una forma eventual con operativos planeados al momento; más preocupantemente, ésta confusión causa una situación teórico-práctica en que la misma seguridad nacional se encuentra absorbiendo, en su esfera conceptual y metodológica, a la defensa nacional.*

Y,

<sup>421</sup> *Nociones de Estrategia. Tomo II, Op. cit., p. 105.*

*Que la doctrina militar de México es incompatible con las realidades sociopolíticas del contexto nacional, para lo cual requiere una composición doctrinaria que permita el dinamismo y flexibilidad en los institutos armados; esto genera en sus orgánicas un grado de obsolescencia administrativa y operativa.*

Habiendo así alcanzado a un crescendo analítico, es decir, el punto en mi investigación donde ya cuento con todos los elementos teóricos, empíricos, y epistemológicos que requiero para dar un último paso heurístico, procederé entonces a demostrar **la última y más importante de mis hipótesis centrales**, la cual establece *que para fines de generar un contexto teórico-político y público-administrativo en el cual se implementen con eficiencia y eficacia la seguridad y defensa del Estado mexicano, deberán de readecuarse las políticas públicas, reformarse la letra de la ley y reestructurarse los institutos armados, de acuerdo a lo propuesto por mi perspectiva estratégica, misma que será objeto del siguiente y último capítulo.*



## FUENTES DE CONSULTA.

### BIBLIOGRAFÍA:

XX ANTIGÜEDAD DEL COLEGIO DE DEFENSA NACIONAL. Tesis Grupal para Obtener el Grado de Maestría. *Análisis para la Propuesta de un Concepto Unificado de Seguridad Nacional*. México, D.F.: Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, Secretaría de la Defensa Nacional, Julio de 2001.

CARPIZO, JORGE. *El Presidencialismo Mexicano*. 2ª éd: México, D.F.: Editorial Siglo XXI, 1983.

CUNNINGHAM, LT. COL. ALDEN M., *Mexico's National Security in the 19802-1990s*, en RONFELDT, DAVID. *The Modern Mexican Military: A Reassessment*. La Jolla, California: University of California, San Diego, 1984, Monograph Series.

DE LA CRUZ LEGARDO, PEDRO ISNARDO. *Seguridad Pública y Nacional en México y los Estados Unidos: La Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

GARDUÑO VALERO, GUILLERMO. *Metodología de la Estrategia y la Seguridad Nacional*. Edición especial. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2001.

GONZÁLEZ CHÁVEZ, GUADALUPE. *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

JEANNETTI DÁVILA, ELENA. *Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional de México*. 1ª éd. México, D.F., 2007.

JIMÉNEZ ORNELAS, RENÉ. *Violencia y Seguridad Pública, Una Propuesta Institucional*. 1ª éd. México, D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

JOHNSON, JOHN J. *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*. 1ª éd. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1962.

MEYER, LORENZO. *El Presidencialismo Mexicano: En Busca del Justo Medio*. Istor, Invierno de 2002, Año I, Núm. 3.

OLIVA POSADAS, JAVIER. "Seguridad Nacional e Inseguridad Internacional". En ROSAS, MARÍA CRISTINA (Coord.) *Seguridad Hemisférica y Seguridad Global*:

*Entre la Cooperación Interamericana y la Guerra Preventiva*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

OLMEDO, RAÚL. *Participación Ciudadana y Organización Vecinal*. Edición especial. México, D.F.: Proyecto PAPIME, 2007.

PAVARINI, MASSIMO; PÉREZ CARRILLO, AGUSTÍN; TENORIO TAGLE, FERNANDO. *Seguridad Pública: Tres Puntos de Vista Convergentes*. 1ª éd. México, D.F.: Ediciones Coyoacán, 2006.

PETRE, LORRAINE. *Napoleon and the Archduke Charles*. 1ª éd. Londres, Inglaterra: Kessinger Publishing, 2003.

PIÑEYRO, JOSÉ LUIS. *La Seguridad Nacional en México, Debate Actual*. 1ª éd. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.

SEARA VÁZQUEZ, MODESTO. "Globalismo y regionalización", en *Paradojas de un Mundo en Transición*. México, D.F.: IMRED / SRE, 1993.

TRAVIS, JEREMY. *Guns in America: A National Survey on Private Ownership and Use of Firearms*. Edición especial. Washington, D.C., EE.UU.: National Institute of Justice, 2003.

#### **HEMEROGRAFÍA:**

CARRASCO ARAIZAGA, JORGE. "Fiebre Militarista". *Revista Proceso*. México, D.F.: No. 1631, 3 de febrero de 2008.

GARDUÑO, SILVIA; JIMÉNEZ, BENITO. "Presentan comando felipista". *Reforma*. México, D.F., 17 de septiembre de 2007.

POULET, WOLF E. "Seguridad Interna y Gobernabilidad". *Revista Inter-Forum*. Buenos Aires, Argentina: Edición del 4 de septiembre de 2001.

RICO, CARLOS. "La Iniciativa Mérida y el combate nacional al crimen organizado", *Foreign Affairs en Español*. México, D.F.: Instituto Tecnológico Autónomo de México. Vol. 8, Núm. 1, 2008.

SECCIÓN SEXTA (EDUCACIÓN Y DOCTRINA MILITAR) DEL ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA NACIONAL. "Doctrina Militar de México". *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: Órgano de Divulgación Militar*. México, D.F.: Época III, Año 99, marzo de 2005.

THIAGO CINTRA, JOSÉ. "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", Material de Apoyo al Seminario de Análisis Político del CISEN. Edición especial. México, D.F.: Secretaría de Gobernación, 1993.

**DOCUMENTOS Y LEYES:**

Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional.

Colección del Oficial del Estado Mayor Mexicano.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Seguridad Nacional.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Armada de México.

Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Libro Blanco del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.

Manual de Operaciones en Campaña.

Nociones de Estrategia. Tomo I.

Nociones de Estrategia. Tomo II.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Programa Sectorial de la Defensa Nacional 2007-2012.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**CIBEROGRAFÍA:**

ARREDONDO, MARIA LUISA. "ENLACE: Iniciativa Mérida." *La Opinión Digital* [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, México: 2007 [ref. 11 de agosto de 2008].

CARLSEN, LAURA. "ASPAN: Extendiendo el Alcance del TLCAN". *Portal Choike*. [en línea]. Textinfo, 1.0, Uruguay: Choike, 2008 [ref. 7 de agosto de 2008].



COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA, CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Conceptos para la Seguridad Hemisférica* [en línea]. Textinfo, EE.UU.: OEA [ref. 4 de diciembre de 2007].

TORRES, ROSA MARÍA. *Justicia económica y Justicia Educativa* [en línea]. Textinfo, éd. 1.0, Habana, Cuba: Congreso Mundial de Sociedades de Educación Comparada, 2004 [ref. 25 de octubre de 2007].

VARELA, SILVIA. "El Concepto de Seguridad Humana". *FRIDE: Foro Europa – América Latina*. Textinfo, éd. 1.0. [ref. 23 de julio de 2008].

#### **CONFERENCIAS:**

AGUILAR ELIZALDE, GRAL. BGDA. D.E.M. HÉCTOR. Conferencia titulada "*Planeo Estratégico de Defensa Nacional*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 9 de mayo de 2005.

ÁLVAREZ PÉREZ, GRAL. DIV. D.E.M. JESÍS. Conferencia titulada "*Defensa Nacional*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 28 junio de 2002.

CIENFUEGOS ZEPEDA, GRAL. BGDA. D.E.M. SALVADOR. Conferencia titulada "*Política de Defensa, Doctrina Militar y Doctrina de Guerra*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 27 de junio de 2002.

DEL REAL MAGALLANES, GRAL. BGDA. D.E.M. JAVIER. Conferencia titulada "*Planeo para la Seguridad Nacional de México*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional de la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, el 18 de junio de 2002.

ESPINOZA LESCAS, GRAL. BRIG. D.E.M. JUAN MIGUEL. Conferencia titulada "*Estrategia General y Estrategia Militar*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 1º de julio de 2002.

HERNÁNDEZ ÁVALOS, GRAL. BGDA. D.E.M. J.; REDONDO AZUARA, GRAL. BGDA. D.E.M. G.; JUÁREZ SANTOS, GRAL. BDGA. D.E.M. F. Conferencia titulada "*Política de Defensa de México*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 2 de julio de 2002.

PEDROZA JURADO, GRAL. BRIG. D.E.M. JULIO ABDÓN. Conferencia titulada "*La Guerra como Continuación de la Política*", sustentada en el Colegio de Defensa Nacional, Universidad del Ejército y Fuerza Aérea, 26 junio del 2002.

## **Capítulo Cuarto:**

# ***Perspectivas para el Pensamiento Estratégico Mexicano.***

*“La mejor manera para predecir el futuro es creándolo”.*  
—Proverbio chino

Ernst Jünger dijo que, antes de poder actuar sobre un proceso, es preciso haberlo comprendido en su totalidad. El objetivo de los tres capítulos anteriores fue justamente eso: explicar, por medio de la teoría política, todos los elementos políticos, científico-políticos y público-administrativos indispensables para comprender a fondo el pensamiento estratégico de México, desde sus fundamentos históricos de carácter universal, incluido su devenir evolutivo en la praxis política mexicana, y hasta sus realidades teórico-prácticas contemporáneas. Lo anterior con el exclusivo propósito de contar con las posibilidades teóricas y fácticas para elaborar, en la última etapa capitular, perspectivas de índole propositivo para el futuro del pensamiento estratégico del Estado mexicano.

A través de esto, y con el empleo de múltiples metodologías analíticas, fehacientemente he demostrado 11 de mis hipótesis centrales planteadas desde la Introducción. Con la suma de las conclusiones teóricas a las que he arribado por medio de la presente investigación, en este capítulo final demostraré la última y más importante de mis hipótesis, desarrollando para tal efecto mis perspectivas de pensamiento estratégico, las cuales elaboraré construyendo y sustentando los modelos teórico-políticos y público-administrativos de índole política, jurídica y orgánica, los cuales servirán teórica y prácticamente para instrumentar, con un mucho mayor grado de certidumbre, eficiencia y eficacia gubernamental, a la seguridad y la defensa nacionales. La construcción hipotética que he de elaborar consistirá de tres partes principales: la readequación de las políticas públicas sobre la materia, la reforma de las leyes aplicables y vigentes, y la reestructura institucional de las Fuerzas Armadas, respectivamente.

Bajo esa tesitura, comenzaré con una reflexión: en materia de pensamiento estratégico y de creación de modelos institucionales: uno debe de enfocarse en lo que se puede hacer, y no en lo imposible. A partir de los resultados analíticos que he obtenido a lo largo de mi tesis, concluyo indubitablemente que la seguridad nacional de México actualmente enfrenta una especie de bipolaridad, ya que por un lado, la ley, la política y la doctrina actuales la hacen ininteligible y limitada, y por ende prácticamente imposible de aplicar. Por otro lado, el pensamiento estratégico la moldea para que empatice con sus propios intereses, sin importarle dicha ley, política y doctrina. Por ende, la seguridad nacional no es una herramienta que funciona en *pro* del Estado, y su instrumentación es por demás ineficiente.

Por otro lado, la defensa nacional de México se ha contravenido en esencia, se le ha impuesto un rol cuasi-policíaco, bajo el cual las Fuerzas Armadas están sujetas al histórico del pensamiento estratégico mexicano, inmerso en la irresponsabilidad política, supuestamente en aras de procurar la seguridad nacional. La mística militar se ha difumado; sus misiones han sido interpretadas a

extremos tales que, de seguir por el camino actual, indiscutiblemente llegarán a materializarse los deseos ingerentistas de los Estados Unidos de América, conforme a los cuales los institutos armados mexicanos se convertirán en fuerzas meramente policiacas, sin importarle a aquel país las graves consecuencias sociopolíticas que dicha transformación genere, ni el impacto en la psique y en la fibra del propio Estado mexicano.

De tal forma, una de las metas primordiales de mis modelos hipotéticos será generar una armonía entre la política, la ciencia política y las políticas públicas relativas a la seguridad y defensa nacionales, recapitulándolas como verdaderos valores sustantivos y herramientas estratégicas de México. Sin embargo, el estudio que he realizado hasta aquí me obliga a mantener mis perspectivas dentro de un marco de plausibilidad política e institucional, y para ello debo reiterar que la realidad nacional siempre ha sido un factor de influencia para el pensamiento estratégico. Por esto, es a partir de dicha realidad nacional que la planeación de este proceso debe adquirir un carácter objetivo, buscando convertirse a su vez en un mecanismo que oriente sobre cuáles son las necesidades nacionales y, conforme a ellas, trazar los objetivos estratégicos pretendidos por el Estado.

Sobre ese orden de ideas, las necesidades nacionales deben volverse el referente estratégico por medio del cual se vislumbre una conducta o respuesta determinada, tanto en términos de seguridad y defensa nacionales, como para cualquier otro rubro de políticas públicas. Adicionalmente, este referente deberá fungir como el marco bajo el cual se mida el éxito o fracaso de tales políticas. De tal manera, puedo afirmar que la necesidad nacional es al mismo tiempo el punto de partida y el fin del proceso, por lo que dicha sucesión de actos conlleva un carácter circular.

¿Cuál es la realidad nacional de México (en términos estrictos de seguridad y defensa nacionales)? La respuesta es sencilla, y para abrirle campo procedo yo a afirmar, sin cometer una hipérbole, que *¡México está en llamas!*

Es inevitable observar que el Estado está perdiendo el monopolio del ejercicio legítimo de la violencia. Los poderes *de facto* que constituyen los carteles de la droga, están fuerte y hábilmente organizados, socialmente enraizados, y gozan de recursos abundantes; operan con una libertad que puedo caracterizar como anárquica, con plena impunidad controlan territorios y hasta dictan políticas de aplicación genérica, cuasi-públicas (como son la división de las plazas territoriales de narcotráfico, o los castigos para quienes se opongan a sus designios). México hoy tiene muchos de éstos “territorios perdidos”, en los cuales el narcotráfico ejerce una autoridad mayor a la del Estado, y en los que la vitalidad del propio Estado está en jaque.

Si a lo anterior aunamos a los más de 120 grupos subversivos *armados* que a la fecha han sido identificados operando en territorio nacional,<sup>424</sup> y sopesamos el

---

<sup>424</sup> Fuente confidencial: datos provistos por un miembro activo de las Fuerzas Armadas.

efecto nocivo que conlleva el fenómeno del narcoterrorismo, como el ocurrido en Morelia, Michoacán, el 15 de septiembre de 2008, sumado a los demás antagonismos previstos en la Agenda Nacional de Riesgos, es imposible negar que *¡México arde!*

Dejando atrás la retórica, en México se vive una grave realidad nacional con urgentes necesidades. Basado en mis capítulos anteriores, tengo una idea muy clara de hacia dónde apuntan los escenarios en materia de necesidades nacionales, y qué tanto se requiere replantear las políticas públicas, reformar las leyes y reestructurar las instituciones para que la seguridad y la defensa nacionales funcionen mejor.

Recuerdo lo que un día me dijo un médico norteamericano, "En estos tiempos es mejor ser Sherlock Holmes que Albert Einstein, ya que hoy nadie sigue las pistas, sino que todos las quieren inventar". Consciente de ello, procedo a reiterar que como resultado de mi investigación cuento con todas las "pistas" posibles, sin haber "inventado" cuestión alguna, toda vez que las perspectivas que a continuación desarrollaré, en términos realistas, no buscarán "inventar el hilo negro", sino que en concreto arrojarán heurísticamente una serie de construcciones hipotéticas que:

1. Creen nuevas políticas públicas (nacional, de seguridad, de defensa y militar) de conformidad con los sustentos teóricos en mano y las realidades nacionales;
2. Adecuen los parámetros legales relativos a la seguridad y la defensa con los de las nuevas políticas; y,
3. Construyan un modelo orgánico para el mejor ejercicio de las funciones claramente redefinidas de los institutos armados.

En el contexto anterior, la palabra clave será *simplificar*; simplificar términos y planeación de la seguridad y defensa nacionales para que la complejidad no sea óbice a la obtención de resultados efectivos en su instrumentación público-administrativa.

Sobre los antagonismos, tal y como lo analicé, el narcotráfico ha sufrido mutaciones, consolidándose en múltiples frentes delictivos como una hidra: ya no solo gira alrededor del tráfico ilícito de estupefacientes y los delitos contra la salud, sino que ahora también involucra tráfico de armas, secuestros, extorsiones y contrabando de precursores químicos, entre otras. Con mayor razón urge redefinir y actualizar los organismos de seguridad y defensa del Estado, antes que sea demasiado tarde.

En lo que atañe a las Fuerzas Armadas, surgen dos vertientes realistas:

- a. En términos generales, inevitablemente vislumbro que tendrán que continuar llenando el “vacío institucional civil” que predomina en México. Tal y como ya lo demostré, las instituciones de seguridad pública compuestas por extracciones civiles carecen de la preparación, la fuerza, el momento, el dinamismo, el compromiso, la lealtad y de otras múltiples características indispensables para ejercer un combate efectivo contra los poderes fácticos.
- b. En lo particular (siendo las Fuerzas Armadas un componente administrativo de ambas la seguridad y la defensa nacionales), buscaré identificar las formas que éstas deberán adoptar con la finalidad de dotarlas de un “amplio espectro” de capacidades militares (administrativas y operativas) para enfrentar eficientemente estos antagonismos con la flexibilidad requerida, además de que con ello y con lo anterior se evitará que se conviertan en meras fuerzas policíacas, salvaguardando su estatuto militar.

En este sentido, y de conformidad con mis perspectivas, las Fuerzas Armadas Mexicanas deberán sustituir su doctrina de fuerzas masivas, con una doctrina que enfatice operativamente a la inteligencia, el reconocimiento, la velocidad, el sigilo, la precisión y los sistemas de coordinación: cuando el enemigo se mezcla con los civiles, el poder de fuego resulta contra-productivo; la guerra en contra del narcotráfico y el crimen organizado en general que actualmente libra el Estado, es una guerra asimétrica e irregular, y por ende, se deben modificar los parámetros operativos de los institutos armados para hacer un frente más eficiente ante éstos y otros antagonismos de gravedad.

Hago un paréntesis para reflexionar sobre el hecho de que las construcciones hipotéticas que elaboraré serán simplemente eso: *hipotéticas*. Debido a que toda teoría requiere de una aplicación científica para demostrarse, lamentablemente reconozco que aplicar mis perspectivas resulta sumamente difícil, si no es que imposible, ya que tendrían que ser adoptadas e instrumentadas por la vía gubernamental para poder sujetarse a un verdadero experimento científico-político y, con ello, demostrarse plenamente. No obstante, con cierto grado de idealismo, no rehúyo al hecho de que, por aras del destino, algún día puedan aplicarse mis perspectivas para influir directamente en el ejercicio del pensamiento estratégico sobre la formulación e implementación de la seguridad y la defensa de México.

El idealismo y los ideales son vitales para el avance de todo Estado. Por tal motivo, a quienes afirman que los intereses y necesidades nacionales se determinan nada más por una destilación de eventos, debo puntualizarles que es un error desproveer a la seguridad de cualquier Estado de los *valores e ideales* nacionales intrínsecos, particularmente aquellos que sustentan la forma de gobierno democrática que México se ha dado.

Otro error circunstancial que se ha suscitado en el diseño e instrumentación de la seguridad nacional mexicana es que a ésta se le encomienda atender tanto los síntomas (es decir, a los antagonismos), como a las causas de los mismos.

Debe delinarse el alcance práctico entre la seguridad nacional y las demás políticas públicas que el gobierno despliega para combatir los antagonismos desde ámbitos distintos al de seguridad (es decir, económicos, sociales, culturales y demás). Analógicamente, un organismo no puede combatir la desnutrición con aspirinas para los dolores de cabeza que le causa; de ser así, las fallas endémicas terminarán ganando, y lo único que atestigüaremos es ver cómo los recursos “medicinales” del Estado se desvanecen, y éste es consumido por sus enfermedades terminales.

Para corregir estos errores, el pensamiento estratégico debe forzosamente ubicarse en medio del realismo y el idealismo, y por ello esta tesis busca, entre otras cosas, generar un debate saludable sobre los intereses y las necesidades nacionales, así como sobre las políticas públicas diseñadas e instrumentadas para asegurarlos. Tocqueville puntualizó hace como 150 años que una democracia enfrenta muchos problemas que no existen en otras sociedades. Él se preguntaba si acaso ¿es posible perseguir el interés nacional eficientemente en un mundo que juega sin reglas, y a la par mantener las características de una democracia?

Sobre este punto, también buscaré reconciliar los objetivos del Estado con los del gobierno. Tal y como lo expliqué anteriormente, la seguridad nacional y los principios liberales de un Estado democrático no son enteramente compatibles. Por este motivo, es indispensable reconocer que instrumentar eficientemente la seguridad de un Estado, invariablemente, generará restricciones a la libertad de los individuos. La seguridad y la libertad no son agua y aceite, pero tampoco son perfectamente mezclables.

La separación teórica existente entre los objetivos del Estado y los del gobierno recae en que los del Estado buscan la supervivencia, seguridad y bienestar común, constituyéndose en los aspectos inamovibles de las metas propias del Estado. Por otro lado, los objetivos de gobierno deben identificarse como los propósitos tangibles y cuantificables que en un ejercicio de gobierno específico corresponden a un proyecto nacional particular, con horizontes establecidos de acuerdo a la duración de la gestión gubernamental. Esta separación se debe a la falsa idea de mejor encarar y dar camino al proceso de acción política en su sentido más amplio. No obstante, la seguridad nacional es tan solo *una*, y sus fines sirven tanto al Estado como al gobierno sin discriminar entre ambos; por tal, la bipolaridad de intereses que se ha vivido en México, mismo que en la praxis ha arrojado resultados predominantemente ineficientes, *debe acabarse*. Es tiempo de una nueva, dinámica y simplificada seguridad nacional en México.

En específico, mis perspectivas de pensamiento estratégico tendrán como eje rector el ejercicio del poder. *¿Cómo debe emplearse el poder y para qué fines?* No perderé de vista que tanto el uso de la fuerza como los objetivos de las políticas públicas de seguridad y defensa nacionales son siempre asuntos contenciosos, por lo que el fin no será justificación de los medios. A la par, mantendré también presente que las políticas públicas no son sinónimos de

procesos. El aforismo de Shakespeare que cité al comienzo del primer capítulo, “el pasado es prólogo”, será un apto guía para mis objetivos, así como debe también serlo para todo tipo de acción que emane de la administración pública, en todos sus niveles.

De conformidad con lo anterior, el poder (en su sentido literal, amplio y práctico; sin relacionarlo con el concepto académico de “poder nacional”) será el prisma para la interpretación de la realidad nacional e internacional de mis perspectivas. Esta consideración principal me conduce a dos secundarias: la primera es que mi renovación del concepto de seguridad nacional no romperá con los principios teóricos de la escuela realista, ya que sólo buscará adecuarlos a la realidad nacional, por medio de la equiparación de las necesidades fácticas del Estado con las prerrogativas políticas, con los principios jurídicos y con las estructuras orgánicas, y *viceversa*. La segunda es cuidar que los esquemas de planeación estratégica permitan interpretar intereses y objetivos Estatales en seguridad nacional bajo una visión de racionalización y eficientización de recursos, y de la obtención de resultados, más allá del paradigma de mayores presupuestos.

La importancia del poder radica en que todos los actores nacionales (debidamente constituidos o *de facto*), controlan diversos recursos que les proveen bases de poder. El poder disponible para cada participante es aplicado por cada uno en su propia manera, para avanzar u obtener sus propósitos y metas, y en ausencia de una concertación universal congruente sobre todos los asuntos, el conflicto entre estos actores es inevitable. Así, el poder y la voluntad de usarlo se vuelven el prerrequisito para el éxito, inclusive, para la supervivencia. Esta es la esencia de las políticas de poder: *su propósito es superar la resistencia en un esfuerzo para generar un nuevo o preferido orden de las cosas*. Cada vez que sea ejercitado el poder en aras de la seguridad nacional, debe mantenerse presente esta primicia durante los análisis de causa-efecto, y de acción-resultado que deberán realizarse en ejercicios previos.

Cuando la resistencia la generan otros seres humanos, el propósito del poder es persuadir a esos otros a aceptar los diseños o preferencias en cuestión, o a destruir su habilidad de ejercer una resistencia continua. Por tal, los tomadores de decisiones en materia de seguridad nacional deben juzgar sobre qué tipo de aplicación es apropiada para cada caso, y usar el poder que tienen disponible para lograr las metas nacionales que se han determinado.

Dependiendo de la importancia inherente a la meta específica, las capacidades disponibles de los protagonistas, los talentos que poseen para aplicar dichas capacidades, las vulnerabilidades que tiene cada uno en otras áreas sobre las cuales la oposición puede capitalizarse, y la historia del comportamiento del conflicto entre éstos, las técnicas de persuasión aplicables deben tomar una de dos formas: recompensas o castigos.<sup>425</sup> Las recompensas por su parte son de dos

---

<sup>425</sup> JORDAN, AMOS A.; TAYLOR, WILLIAM J.; KORB, LAWRENCE J. *American National Security: Policy and Process*. 3ª éd: Maryland, EE.UU. The Johns Hopkins University Press, 1989, p. 12.



tipos: el ofrecimiento de beneficios a cambio de la reacción buscada, o la amenaza a dejar de realizar un comportamiento a cambio de cierto cumplimiento. Ambos tipos de recompensas funcionarán siempre y cuando todas las partes involucradas sientan que están obteniendo algo digno del intercambio, o están minimizando sus pérdidas en una situación en que las demás alternativas aparezcan peores.

Habida cuenta, cuando los actores deciden instrumentar una amenaza, o iniciar acciones negativas sin que haya mediado amenaza previa, entonces están buscando persuadir mediante el castigo o la coerción. Claramente, dicha persuasión funciona sólo si el actor castigado puede evitar su predicamento mediante el acatamiento. Por tal forma, el castigo con el que se amenaza y el momento y punto de aplicación deben ser escogidos cuidadosamente, a fin de obtener el efecto deseado. El castigar indiscriminadamente no solo despilfarra los recursos, elevando los costos, sino que también es contraproducente en el sentido de que antagoniza y apuntala la resistencia al cambio respecto de la percepción de lo que se puede perder.<sup>426</sup> Por tales motivos, el ejercicio de la seguridad nacional debe conllevar tanto elementos de recompensa como de castigo para los actores en juego. Es en este orden de ideas que México no ha sabido combatir al narcotráfico, ya que solo ha querido castigar sin ceder. En este espíritu, puedo reiterar que la guerra en contra del narcotráfico no se ganará con la fuerza de las balas, sino con el uso del cerebro, o sea, la inteligencia de los seres humanos.

Es importante también reiterar que en términos de seguridad nacional, muy pocas soluciones tienen carácter de permanentes; cuando un problema se resuelve, otros se crean. Por tal, la búsqueda de la certidumbre por parte de la seguridad nacional generalmente es fútil, por lo que todo debe convertirse en asuntos de porcentajes y niveles de confianza.

En aquel sentido, esta tesis no busca resolver todos los problemas que atañen a México en materia de seguridad y defensa nacionales, sino que, reiterando lo expuesto con antelación en términos llanos y concretos, propondrá cómo funcionaría mejor, hoy por hoy, la seguridad y defensa nacionales, y el porqué de cada punto. En este sentido, tampoco buscaré resolver todos los problemas que puedan partir hipotéticamente de mis puntos propositivos, ya que enfrentaría una tarea interminable cuya resolución le compete al Estado.

Antes de proceder, y por considerarlo importante, recapitularé las diferencias teórico-políticas existentes entre seguridad y defensa nacionales analizadas en los capítulos anteriores:

---

<sup>426</sup> *Ibid.*

**Modelo Conceptual:**

<b>Seguridad Nacional</b>	<b>Defensa Nacional</b>
La seguridad nacional es un concepto amplio y complejo que involucra todas las actividades del Estado.	La defensa nacional forma parte de la seguridad nacional.
La seguridad nacional es considerada como una condición para garantizar el desarrollo nacional en un marco de derecho institucional.	La defensa nacional comprende las medidas y acciones militares para coadyuvar al mantenimiento de la seguridad nacional.
La seguridad es un concepto abstracto filosófico de difícil interpretación.	La defensa nacional da a entender la idea clara de defensa contra agresiones.
La seguridad nacional constituye la definición de las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales.	La defensa nacional garantiza la vigencia de los objetivos nacionales contra amenazas externas.
La seguridad nacional pretende elevar el desarrollo nacional acrecentando el poder nacional.	La defensa nacional tiene responsabilidad en preservar la existencia del poder nacional del Estado.
En la seguridad nacional se involucran los campos del poder en igualdad de importancia.	En la defensa nacional el campo militar requiere ser apoyado por los otros campos del poder para alcanzar el éxito.

**Modelo por sus Ámbitos y Propósitos:**

<b>Seguridad Nacional</b>	<b>Defensa Nacional</b>
<p>Por definición, es condición permanente para garantizar al estado, asegurando los objetivos nacionales mediante el empleo del poder nacional.</p>	<p>Es la planeación estratégica para el empleo de los recursos nacionales frente a una amenaza interna y externa.</p>
<p>Por su propósito garantiza al estado las condiciones para alcanzar los objetivos nacionales, delineando las políticas y estrategias para el desarrollo nacional.</p>	<p>Elimina mediante acciones militares las amenazas que afectan la seguridad nacional.</p>
<p>Su ámbito incluye las políticas y estrategias de todos los campos del poder nacional, tanto internos como externos, en tiempo de paz y de guerra.</p>	<p>Abarca preponderantemente las acciones tendientes a eliminar todo tipo de agresión con el empleo racional del poder nacional.</p>
<p>Su nivel corresponde al Estado en su conjunto, dirigida por el liderazgo institucional del país, como el jefe de Estado.</p>	<p>Corresponde al jefe de Estado delinear la política de defensa nacional bajo la cual el alto mando accionará las fuerzas armadas.</p>

**Modelo por Características:**

<b>Seguridad Nacional</b>	<b>Defensa Nacional</b>
Es una condición política.	Son acciones preponderantemente militares.
Organiza la política de seguridad nacional.	Organiza la política militar.
Enfrenta los antagonismos en general.	Enfrenta las amenazas.
Es general.	Es particular.
Estructura las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales.	Estructura la doctrina estratégica de las fuerzas armadas.

Uno de los principales problemas en la instrumentación de todo lo anterior, es que mucho se queda en las buenas intenciones de los mandos políticos y en la ineficiencia de la administración pública. Y esto lo atribuyo directamente a lo complicado que se ha vuelto en México la seguridad nacional. Habida cuenta, considero que es tiempo de simplificar este concepto en *pro* del Estado mexicano: congruente con mis perspectivas, y como una de las conclusiones a todo lo analizado, auscultado y rebatido durante esta investigación doctoral, mi concepción, entendimiento y definición particulares sobre seguridad nacional se circunscriben a estas sencillas líneas: ***la seguridad nacional es la protección que debe proveerse, a través de una variedad de medios públicos, sobre los intereses políticos y económicos fundamentales y vitales del Estado.***

¿Cómo arribo a esta conclusión conceptual? Sencillamente mediante la deducción empírica y heurística a la que he arribado respecto del *objetivo* principal de la seguridad nacional. La seguridad nacional no necesita retórica, ni mucho menos complicaciones teóricas que la hagan inalcanzable e ininteligible, tal y como se encuentra la concepción doctrinaria actual. En otras palabras, la seguridad nacional debe ser algo sencillo, práctico, y propositivo, *que permita mantener viva la razón histórica de las instituciones.* Y por ende, bajo esta propia

conceptualización, basaré el resto de mis perspectivas de pensamiento estratégico.

## I. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL EJERCICIO DEL PODER.

De todas las teorías políticas, la escuela realista es la más preocupada con la naturaleza y el uso del poder. Tal y como lo examiné en el primer capítulo, las líneas de pensamiento estratégico de Maquiavelo, Napoleón, Jomini, Clausewitz y otros (los cuales curiosamente eran tenedores de mucho poder en sus días) son en sí, muy similares; de todas sus percepciones del rol que juega el poder en la política se pueden obtener los distintos postulados de ‘realpolitik’:

1. El poder es amoral; carece de distinción entre el bien y el mal. Puede servir a fines buenos o malos. Cada actor, de conformidad con sus propias capacidades, es juez de sus propios casos.
2. El propósito común y primordial de todas las naciones es la auto-preservación. Todas las demás metas, intereses y ambiciones son contingentes sobre la supervivencia del Estado.
3. Cada actor es finalmente responsable de su propia sobrevivencia. Independientemente de los pactos, las promesas y la buena voluntad, ningún actor puede entregar su destino a otro y mantenerse en una posición igualitaria, ni siquiera teóricamente.
4. El poder aplicado (o la evidente habilidad y voluntad de aplicar el poder) son los principales determinantes en las relaciones internas. La falta de voluntad para actuar atrae a otros a tomar las riendas de las situaciones.<sup>427</sup>

Naturalmente, si uno acepta estos preceptos, uno se predispone a asumir ciertos comportamientos: primeramente, porque se considera que es la forma correcta de comportarse y, segundamente, porque se espera que otros actores se comporten de la misma manera. Sin embargo, tal y como Maquiavelo lo dijo inequívocadamente, la falta de preparación, de capacidad o de voluntad para instrumentar el poder siempre será vista como una debilidad que será explotada por aquellos que sí están listos, capaces y deseosos de hacerlo.<sup>428</sup> En efecto, para la finalidad protectora, el proceso de seguridad nacional debe orientarse hacia la aplicación de los recursos del poder nacional a los esfuerzos para hacer de la sociedad doméstica algo más seguro, y paralelamente, restaurarle al Estado su plena vitalidad.

<sup>427</sup> Estas suposiciones sobre poder son variaciones de las sugeridas por LERCHE, CHARLES O.; SAID, ABDOUL A. *Concepts of International Politics*. 2ª ed. Nueva Jersey, EE.UU.: Prentice-Hall, 1970, pp. 109-10.

<sup>428</sup> Ver el Capítulo Primero de la presente obra, apartado “V. Maquiavelo”.

En el primer capítulo también examiné como el poder ha caminado en paralelo a la historia del hombre. En los estudios sobre la naturaleza gregaria del ser humano, y respecto de las distintas formas de organización en que ha evolucionado la sociedad, las referencias directas o indirectas al poder siempre han estado presentes: El poder es uno de los fenómenos más difundidos de la vida social; se puede decir que no existe prácticamente ninguna relación social en la cual no se presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo.<sup>429</sup> De hecho, el poder y sus políticas tienen un referente especial, el cual es la figura del Estado; la política, para algunos, es la ciencia del Estado, mientras que para otros, es la ciencia del poder. Esta dicotomía no existe en forma nítida. El poder es inherente al Estado, a tal punto que el Estado no existe sin el poder.<sup>430</sup> Por ende, la seguridad nacional debe considerarse como el manejo del poder del Estado para mantenerlo vivo y saludable.

En sí, como requisito adicional para la titulación de mi maestría en Administración Militar para la Seguridad y Defensa Nacionales, fue indispensable elaborar una tesis grupal entre todos los miembros de mi “Antigüedad” del Colegio de Defensa Nacional. El tema nos lo designó el Estado Mayor de SEDENA, y consistió en realizar una evaluación comparativa del poder nacional de México “para responder al concepto vigente (de SEDENA) de seguridad nacional”, y contrastarlo con el de otros países, incluyendo el de Estados Unidos de América. Habiendo entonces realizado los análisis pertinentes para medir dicho poder nacional de los distintos Estados—desde su concepción académica de *poder nacional*, compuesto por los campos político, social, económico y militar—hoy encuentro que existieron tres errores, los cuales veo que comúnmente se cometen al ser evaluado el poder, no solo por SEDENA, sino por la generalidad de las instituciones ocupadas con el estudio del mismo.

El primero de ellos es olvidar que el poder siempre es relativo. El segundo es que el poder de un Estado nunca es permanente, punto relacionado con el hecho de que, lo que puede ser preeminente en un momento dado, puede no ser tan relevante en otro. El tercero es la falacia de un solo factor, la cual atribuye demasiada importancia a un solo elemento de poder,<sup>431</sup> como por ejemplo, el peso militar que le ha puesto Felipe Calderón a la lucha en contra del narcotráfico, el cual, no obstante el vacío institucional respecto de instituciones de extracción civil, debe ser librado mediante la colaboración de todos los campos del poder, debido a que el origen de su problemática recae en raíces culturales, predominantemente. Estos tres factores/errores deben de estar siempre previstos en el pensamiento

---

<sup>429</sup> BOBBIO, NORTBERTO. *Diccionario de Política*. 13ª éd. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1982, pp. 1217-27.

<sup>430</sup> MEIRA MATTOS, CARLOS DE. *Estrategias Militares Dominantes*. 1ª éd. Buenos Aires, Argentina: Editorial Pleamar, 1989, p. 38.

<sup>431</sup> VASQUEZ, JOHN. *El Poder de la Política del Poder*. 2ª éd. México, D.F.: Editorial Gernika, 1992, p. 87.

estratégico para fines de las mediciones y consecuentes planeaciones del ejercicio del poder en aras de la seguridad nacional.

Es viable considerar que los referidos campos o componentes del poder nacional del Estado (factores cualitativos y cuantitativos de naturaleza económica, política, social y militar) interpretan al poder y al mismo Estado como una relación social dinámica, que necesariamente se interrelaciona con todas las facetas del comportamiento social. Más aun, y sobre la regulación del ejercicio del poder—llámese, la ley—pueden identificarse dos “categorías”: las leyes y reglas estáticas y las dinámicas. En la primera de estas recae la universalidad, la pluralidad, la integridad, la neutralidad y la interdependencia del poder. Para las dinámicas se destaca la conservación, la expansión, la relatividad y la eficiencia.<sup>432</sup> Asimismo, en lo interno, el poder se vincula al orden jurídico, a la separación de poderes y a las formas de organización política, territorial y de gobierno, desde una perspectiva plenamente autárquica y completamente soberana en cuanto a sus decisiones; por tal, el poder político puede ser considerado como “el conjunto de las mutuas relaciones entre los depositarios de la autoridad pública, y entre estos últimos y la gente en general”.<sup>433</sup>

La misma escuela del realismo político también enseña que los grupos, como los individuos, disponen de dos procedimientos para obtener, en caso de oposición y conflicto, los objetivos perseguidos: la acción directa y la acción política. Lo primero significa que el grupo actúa directamente sobre los individuos cuya colaboración es necesaria para el logro del resultado buscado. Lo segundo, que el grupo intenta triunfar mediante el ejercicio del poder coercitivo del Estado.<sup>434</sup> De tal manera, puedo coincidir con la afirmación de que el poder significa “...la facultad o capacidad que tienen los sujetos de una sociedad de imponer su propia voluntad a los demás, con base en la preparación de su población, así como en la cantidad, calidad y aprovechamiento de los recursos de que disponen como determinantes del grado de organización y desarrollo que han alcanzado en todos los órdenes: político, económico, jurídico, social, cultural, científico, técnico, militar y demás; así como de los objetivos que persigue su política interna o externa, y sustentados en la habilidad de sus fuerzas armadas y la complejidad de sus armamentos. Por lo tanto, el poder es una facultad global y compleja que determina el peso específico de cada uno de los actores de una sociedad contemporánea”.<sup>435</sup>

<sup>432</sup> MENDOZA MORA, CARLOS. *Aproximación Crítica a las Principales Teorías de las Relaciones Internacionales de la Primera Posguerra a la Fecha: Un Modelo Analítico de Política Exterior*. Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales. México, D.F.: UNAM, ENEP “Acatlán”, 1995, p. 94.

<sup>433</sup> MORGENTHAU, HANS J. *Política Entre las Naciones: La Lucha por el Poder y la Paz*. 1ª éd. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 116.

<sup>434</sup> SPYKMAN, NICHOLAS J. *Estados Unidos Frente al Mundo*. 1ª éd. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1944, p. 21.

<sup>435</sup> CASTILLO TAPIA, FERNANDO. *Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los Umbrales del Siglo XXI*. Edición especial. México, D.F.: Escuela Nacional de Estudios Profesionales “Acatlán”, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 8.

Concretamente, la política interna es un proceso político y social que consiste en la aplicación repetida de una serie de criterios relativamente constantes, a un molde infinitamente variable de factores de situación, y un ajuste subsiguiente de la conducta del Estado, como resultado de las conclusiones alcanzadas de tal aplicación. Así, “el método de análisis de la política” contiene los siguientes elementos:

- a. Un criterio de medición (el pensamiento estratégico y el interés nacional);
- b. Los factores de situación que chocan contra el Estado y sus fines estratégicos; y,
- c. La conducta adoptada por el Estado en la interacción de los componentes que conviene utilizar para la consecución de los diversos fines, establece y valora las formas de conducta a adoptar.<sup>436</sup>

En suma, el poder refleja las posibilidades y las limitaciones de los medios que lo integran; de éste fluye el poder Estatal, cuyo ejercicio la nación delega al Estado, el cual tiene la facultad de establecer y poner en ejecución el proceso político-jurídico para que, de tal forma, siendo el Estado un monopolizador del uso de la fuerza, evite la anarquía entre los individuos mediante el ejercicio de los distintos medios para imponer el orden institucional.<sup>437</sup> Este es el proceso del poder aplicado a la seguridad nacional.

Así, el carácter integral del poder (bajo su concepción de poder nacional) es el resultado de aglutinar todos los medios de que dispone la nación: políticos, económicos, sociales (psico-sociales) y militares, para garantizar su vitalidad. De conformidad con ésta y todas las demás consideraciones expuestas con antelación, me resulta oportuno proceder con el desarrollo de las perspectivas de pensamiento estratégico mexicano. *De forma directa, éstas son las conclusiones de la tesis.*

## II. LA PERSPECTIVA POLÍTICA.

### ***Contextualización Inicial.***

Aquí parto del hecho de que la Biblia, y específicamente el cristianismo, han sido una pieza central en la formación de los valores mexicanos; uno de los Diez Mandamientos prescribe “no mataras”. La cultura liberal de la civilización occidental ha “aplicado” dicho ideal a las personas agrupadas dentro de sus

---

<sup>436</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>437</sup> “Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo”. *Material de Apoyo al Diplomado en Análisis Político del CISEN. Op. cit.*, pp. 217-22.



entidades colectivas denominadas “naciones”. Más aun, la filosofía ilustrativa del perfeccionismo secular ha fortalecido esta creencia, enfatizando que la violencia no es solo moralmente errónea, sino irracional e innatural. Por lo general los mexicanos, aun cuando no han vivido una verdadera guerra en generaciones, al reflejar estas ópticas profundamente enraizadas consideran a ésta como un azote: mata, mutila y separa a las familias y a los amigos. De igual forma, la guerra y la preparación para la guerra interrumpen el ciclo rutinario del materialismo y la prosperidad auto-dirigidas.<sup>438</sup>

Respecto de lo anterior, la guerra y la paz son vistas como opuestos. El recurso de la guerra, o las amenazas de violencia por parte del Estado, son percibidos como rompimientos del curso normal de los asuntos internos. Con tal juego de percepciones, no es sorprendente que la mayoría de los mexicanos tengan una gran dificultad aceptando el dictado de Clausewitz, “la guerra es la continuación de la cópula de la política con la entremezcla de otros medios”,<sup>439</sup> por la típica visión mexicana, ya que se le tiene un miedo social patológico.

Sobre esto Jünger dice que entre el miedo y los peligros amenazadores (en este caso, la violencia generada por el narcotráfico), resulta muy difícil decir cuál de estos dos poderes es el que engendra al otro. El miedo es más importante; de ahí que si en verdad se pretende superar la problemática debe empezarse por el miedo. Si tratásemos de hacernos más peligrosos que aquellos a quienes tememos, comenzaríamos por contribuir a la solución.<sup>440</sup> Quizás hoy más que nunca, gobernar equivale a administrar el miedo y la violencia. Ello explica la perversión por la cual resulta que la meta objetiva deba ser que el temor se mantenga, e incluso que aumente. En particular, el pánico a la violencia del narcotráfico funciona como un justificante para fortalecer los poderes coactivos, es decir, hacernos más peligrosos que aquellos a quienes tememos.

La historia también nos ha enseñado que la paz y sus estados concomitantes (la estabilidad, la armonía social y la prevaencia del orden interno), siempre han sido vistos como responsabilidades de los gobernantes en turno, mientras que la guerra siempre ha sido la provincia de lo militar. Esta dicotomía ha conducido a la nación a percibir que lo militar no debe ser un factor determinante en la elaboración de las políticas públicas. De tal forma, en términos jurídicos *generales* la función militar se redujo a tres tareas básicas:

- i. El adiestramiento en tiempos de paz.
- ii. El combate en tiempos de guerra o la participación en tareas de mantenimiento del orden interno, bajo el mando de autoridades civiles.
- iii. El apoyo a la población en casos de desastres naturales.

<sup>438</sup> ZELIKOW, PHILIP D. “Force Without War”. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 7, No. 1, 1984, p. 35.

<sup>439</sup> Ver el Capítulo Primero de la presente obra, apartado “XI. Clausewitz”.

<sup>440</sup> JÜNGER, ERNST. *La Emboscada*. 2ª éd. Barcelona, España: Tusquets Editores, 1998, p. 71.

A consecuencia, las políticas públicas mexicanas enfocadas a desplegar y emplear a las fuerzas militares fueron creadas al vacío. Hasta los últimos sexenios del pasado milenio, tales políticas públicas de índole militar fueron formuladas mayormente sin el conocimiento de objetivos políticos precisos o relevantes, mucho menos con sus posibles consecuencias en mente, y las decisiones políticas fueron tomadas generalmente sin el consejo profesional militar respecto de las habilidades (ojo, es distinto a capacidades) militares.

Tradicionalmente, el acercamiento mexicano a la guerra se ha apoyado sobre dos proposiciones. Primero, la guerra no debía ser un instrumento de la política nacional. Segundo, la guerra, como un instrumento de defensa colectiva hacia un antagonismo capaz de afectar al orden interno, sí era justificable.<sup>441</sup> Entre otras cosas, estas proposiciones obviamente descartaban a la guerra preventiva, es decir, el atacar a los factores constituyentes de un antagonismo que, dadas las circunstancias, fuera encontrado con potencial, real o latente, para afectar la vitalidad del Estado (su seguridad nacional). Respecto de este particular, dicho razonamiento ha salvaguardado a los intereses nacionales, toda vez que la guerra preventiva es el arma anti-democrática usada por dictadores y regímenes totalitarios.<sup>442</sup> Pero el narcotráfico en la actualidad en México ya se encuentra sumamente arraigado, por lo que la guerra que se libra no constituye una guerra preventiva, sino una guerra territorial en donde se juega la supervivencia y preponderancia del Estado y sus instituciones.

No pierdo de vista que uno de los aspectos más inquietantes del narcotráfico radica en su dimensión transnacional y en el entrelazamiento, de una parte significativa de su actividad, con el crimen organizado global, especialmente con el tráfico de armas, el contrabando de precursores químicos y el terrorismo. Como ya lo expliqué, los vínculos existentes entre narcotráfico y otras formas de delincuencia organizada no constituyen un hecho novedoso. Aunque, el proceso de inserción del narcotráfico en el mercado global no se reduce a su articulación criminal, es a través de ésta que rompe la ficticia frontera entre economía legal e ilegal mediante el blanqueo de dinero procedente de esa y las demás actividades ilícitas.

De esta forma, se hace imposible considerar al narcotráfico como un fenómeno exógeno a nuestro ordenamiento económico y político. Al contrario, ha surgido en medio de los conflictos políticos nacionales, acompañado directa o indirectamente por el Estado, a través de la infinidad de actos de corrupción por parte de sus funcionarios, y participa activamente en la nueva economía mundial, por conducto de un sector tan relevante para el equilibrio financiero global como el representado por el conjunto articulado de traficantes de casi todo: armas, personas, residuos radioactivos y demás.

---

<sup>441</sup> LERCHE, CHARLES O. *Foreign Policy*. 3ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Prentice Hall, 1967, p. 110.

<sup>442</sup> *Ibid.*

Dadas estas ópticas tradicionalistas y realistas, en contraste con el pausado avance de la legislación mexicana sobre la materia, se explica la razón por la que apenas hasta hace poco tiempo ha comenzado a aceptarse públicamente la noción y la justificación moral relativas a la aplicación de soluciones militares al combate al narcotráfico. Por ello puedo argumentar que, aun cuando el pueblo mexicano rechaza la justificación de la guerra como extensión de la política, sí la ha ido aceptando con fundamento en sus principios morales con los fines de asegurar y, en casos, restaurar el orden interno y eliminar los antagónicos poderes *de facto* que han surgido. Invoco aquí una reflexión del diplomático norteamericano George Keenan, quien escribió, “Las democracias luchan en ira—luchan por las mismas razones que las obligaron a recurrir a la guerra. Luchan para castigar a los poderes que fueron lo suficientemente arrebatados y hostiles para provocarlas—para enseñarles a esos poderes lecciones que jamás olvidarán, y para prevenir que esos acontecimientos sucedan de nuevo”.<sup>443</sup> Claro, todo esto siempre y cuando no sea demasiado tarde.

En ese orden de ideas, y previo a continuar con el desarrollo de mis perspectivas de pensamiento estratégico político-militar, debo antes reconocer expresamente *cuatro primicias contextuales de carácter social, inclusive idiosincrático*, con las cuales podré estructurar mis proposiciones bajo tesis de realismo aterrizado, dotándolas así con un mayor grado de plausibilidad práctica.

La primera de ellas es reconocer que México está buscando social y políticamente mejorar su nivel de vida colectivo, y que se ha concebido la idea de que unas Fuerzas Armadas, cualitativamente mejoradas, le ayudarán al Estado a alcanzar dicha meta. No obstante, aun cuando mejorar y eficientar al sector militar mexicano con la finalidad de establecerlo como un medio (no un fin) para mejorar la vida social es un objetivo que vale la pena y que tiene sentido, son muchísimos los retos que existen para alcanzarlo.

De inicio, claramente existen varias posibles soluciones. No obstante, toda indica que, salvo raras excepciones, los altos funcionarios a quienes les compete esta tarea, no se han preocupado por dotar a las Fuerzas Armadas de los recursos suficientes para lograr cambios sustantivos. Obviamente que, además de recursos materiales y humanos, es imprescindible contar con voluntad política y que los responsables asuman un compromiso solidario con las Fuerzas Armadas. En elevado número, los generales y almirantes que las dirigen, o las han dirigido, se conforman con mantener un *status quo*. Lo anterior se deduce del hecho que no actúan en forma proactiva, sino que se limitan a responder a coyunturas y atender la inmediatez. En esas actitudes hacia el ejercicio de la función pública no será factible resolver los problemas de México, sean de la índole que sean.

La segunda de mis primicias contextuales es reconocer la característica social que radica en que mexicanos con cierto grado de educación hablen tan

---

<sup>443</sup> KEENAN, GEORGE F. *American Diplomacy, 1900 – 1950*. 2ª ed. Illinois, EE.UU.: University of Chicago Press, 1951, pp. 65-6.

abiertamente sobre la corrupción, los escasos salarios que gana la población, la migración masiva de la fuerza laboral en busca de mejores empleos y otras cuestiones similares, como si fueran el pan de todos los días. Esto me lleva a deducir que en México, la clase política se ha acostumbrado a vivir en tales condiciones sociales, y que las han adoptado como parte de su existencia cotidiana. En términos metafóricos, no solo están en un hoyo, sino que hasta ya lo amueblaron.

Traigo a colación un ejemplo comparativo militar: Uno de los mejores ejércitos del mundo es el de Vietnam del Norte; es altamente profesional, patrióticamente feroz y totalmente dedicado a su misión. No cuenta con muchos recursos económicos, y sus oficiales no son altamente educados. Sin embargo, su liderazgo es magnífico en todos los niveles. Sobre todo, tienen una misión claramente definida, a la cual se comprometen con sus corazones y almas. Tanto así que prevalecieron en una guerra contra el Estado más poderoso del mundo a través de la mera dedicación y persistencia. Con un cambio de idiosincrasia gubernamental en México, pudieran concebirse, creerse y lograrse todas las metas que se proponga el Estado. Pero actitudes de conformismo y mediocridad que subyacen a la idiosincrasia mexicana son otro de sus principales obstáculos para el desarrollo nacional.

La tercera de mis primicias contextuales es la de reconocer (y actuar en consecuencia) que el fenómeno del narcotráfico no es un problema privativo de México, ni es un fenómeno nuevo o que se haya presentado en el escenario de los diversos países de manera reciente. Baste señalar, para entender su larga historia, que en la segunda mitad del Siglo XIX se libró la llamada "Guerra del Opio" entre Gran Bretaña y China. En la frontera Norte de nuestro país, el narcotráfico aparece ligado a la migración china en Estados Unidos en su movimiento hacia el Sur de ese país. Problemas específicos se nos presentaron durante las guerras que libró los Estados Unidos, tiempo durante el cual dicho país acantonó tropas a lo largo de la frontera con México con los consiguientes problemas de abuso de estupefacientes, en el lado mexicano, por parte de los soldados estadounidenses.

La característica que distingue al narcotráfico de hoy es que, tal como la economía se ha globalizado, el narcotráfico ha adquirido un perfil transnacional. Hay estrechos vínculos con grupos criminales en países productores, de tránsito y consumidores, aunque esta diferencia se está desvaneciendo. De acuerdo con los expertos, no es posible erradicar el narcotráfico, más el Estado tiene la obligación de combatirlo. Se debe luchar para minimizar su presencia en México; es imprescindible generar las condiciones adecuadas para revertir los daños económicos, políticos, sociales y culturales. Es factible recuperar territorios y disminuir su influencia.

Es evidente que la evolución del pensamiento estratégico en estas materias ha sido moldeada por la interacción de un sinnúmero de influencias, muchas de las cuales, debido a sus propias características estratégico-políticas, son difíciles

de precisar. No obstante, como lo expliqué en los capítulos anteriores, tres son las categorías principales mediante las cuales puede ser delineada la evolución del pensamiento estratégico, siendo éstas: los intereses del grupo en el poder, los entornos militares y la política exterior.

Los intereses del grupo en el poder influyen directamente en el pensamiento estratégico que rige las políticas de seguridad y defensa de todo Estado. Como mínimo, determinan el grado de esfuerzo que un gobierno le destinará a la instrumentación de dichas políticas. En términos prácticos, el impacto que tienen éstas sobresale más en los contextos sociales que dominan la interacción de la ciudadanía en sí, y de ésta con el gobierno, amén de también crear huella sobre las áreas presupuestales. Si bien es cierto que los presupuestos no determinan las estrategias, sin duda las opciones de seguridad y defensa de un Estado, articuladas por los intereses en el poder, se ven fuertemente condicionadas por la naturaleza y la extensión de los recursos económicos disponibles.

De tal manera que mi cuarta primicia contextual es reconocer la imperiosa necesidad de aumentar y reorientar recursos presupuestarios para fines de seguridad y defensa nacionales. Eficientar no necesariamente implica gastar más, pero en un mundo en el que el narcotráfico cuenta con presupuestos relativamente ilimitados en comparación con los del Estado, resulta imprescindible aumentar los recursos públicos de los institutos armados para que tengan una ventaja competitiva de índole económica en el combate que libran. Eficientar también significa lograr más con lo mismo, ya que los recursos de hoy, aun cuando se ejercieran de forma eficiente, no resultarían suficientes como para hacerle frente de manera cabal a ese antagonismo.

El replanteamiento que propongo para una nueva política nacional en materia de seguridad y defensa se complementa con las propuestas de creación de una *Política de Seguridad Nacional* y de una *Política de Defensa Nacional*. Respectivamente, mis perspectivas para éstas tres son del tenor teórico-político que a continuación manifiesto.

### ***Perspectiva para una Nueva Política Nacional.***

La política nacional que se plasma en los Planes Nacionales de Desarrollo es la representación retórica de los compromisos que asume una administración presidencial entrante, para instrumentarse durante su periodo correspondiente. Debo recordar que aun cuando en términos generales busca procurar los intereses nacionales, estos no necesariamente empatizan del todo con los intereses particulares del grupo en el poder; como ya lo expliqué en los capítulos anteriores, la política escrita y la política practicada no son símiles. De tal manera, debe replantearse la perspectiva política del pensamiento estratégico, de forma que busque armonizar, al menos para fines de seguridad y defensa, a los intereses nacionales (intereses del Estado) con los intereses particulares

(intereses del gobierno), a fin de que las acciones en efecto se rijan por las políticas públicas definidas.

El paso inicial para desarrollar el replanteamiento hipotético de los *fundamentos de la política nacional en materia de seguridad y defensa nacionales*, debe ser la delimitación del rol que jugarán las Fuerzas Armadas. Para este punto, aquí retomo lo explicado particularmente en el segundo y tercer capítulos de esta obra, en el sentido de que el pensamiento estratégico mexicano es el responsable de la presente crisis de gobernabilidad, debido a la irresponsabilidad política con la que, sexenio tras sexenio, se ha actuado respecto de ambas tareas de Estado.

De conformidad con lo anterior, **la problemática del narcotráfico era históricamente inevitable**. Esto aunado al acontecer de la realidad nacional, que evidencia cada día un exponencial incremento en el número de asesinatos de policías, militares y funcionarios a manos de sicarios; a la par de un crecimiento en las acciones violentas por parte del crimen organizado en contra de la población en general, agravado por el fracaso de las instituciones policíacas de extracción civil dotadas de facultades legales y administrativas para contener esta forma de violencia y, sobre todo, las pérdidas territoriales en que ha incurrido el Estado mexicano, en donde el estado de derecho, la letra de la ley y la acción política han sucumbido a los poderes *de facto* que ejercen tales organizaciones delictivas, genera la percepción de que el Estado se encuentra perdiendo esta guerra.

A partir de todo esto, *concluyo que lamentablemente las Fuerzas Armadas Mexicanas tendrán que continuar encabezando el combate a este antagonismo, por una muy sencilla razón: hoy en México no existe otra institución pública capaz de realizarlo*. Por ende, más que nunca el Estado mexicano necesita a sus instituciones armadas.

No obstante, las perspectivas de pensamiento estratégico respecto de esta política armada **deben cambiar**, de conformidad con los siguientes puntos propositivos (a los cuales llamo el “Abecedario Político para el Pensamiento Estratégico Mexicano”):

- a. Primeramente, del pensamiento estratégico de Maquiavelo se desprende la necesidad imperante de generar sensibilidad para poder juzgar estratégicamente qué es posible y qué es imposible respecto del uso de fuerzas militares. En este sentido, debe reconocerse de forma inicial que la guerra en contra del narcotráfico es un error, tanto político como semántico.
- b. El error político radica en que jamás se menguará la demanda de narcóticos ilegales, lo que hace que su combate sea interminable. Más aun, debe reconocerse que con cada golpe al narcotráfico—cada decomiso, cada consignación, cada quema—se encarece el costo del tráfico y se benefician, directamente, los cárteles de las drogas, al poder justificar aun más el precio que se le asigna a partir del costo de oportunidad de sus servicios, los cuales en su mayoría tienen como objetivo el cruce fronterizo hacia Estados Unidos.

- c. Se incurre en un error semántico toda vez que constituye un artificio retórico manifestar que existe una guerra en contra del crimen organizado; esto implica que se está realizando una actividad combativa en contra de una actividad delictiva, sin definirse al perpetrador, lo cual desde el punto de vista sincrónico irrumpe la correspondencia entre el proceso y la causa. Es tan erróneo como el término “guerra en contra del terror”.
- d. Lo que *no es un error*, y lo que es a la par factible, es pretender recuperar los “territorios perdidos”, mediante el ejercicio de la violencia militar por parte del Estado. Adam Smith fue el primero en reconocer que la prosperidad de una nación se sustenta por su seguridad; su pensamiento estratégico llegó al grado de afirmar que hasta la misma libertad debe dar lugar a la seguridad, y que la reversión del poder, es decir, la debilidad del Estado, conducirá irremediablemente a la pérdida de todo lo que poseemos, como sociedad y como individuos, incluyendo nuestras capacidades de producción y generación de ingresos, y pudiendo alcanzar hasta la propia soberanía e independencia nacionales, perdiéndolas a favor de aquellos que nos sobrepasan en poder y en voluntad, tal y como ya sucede en dichos territorios perdidos.
- e. Para ello, antes que cualquier otra cosa, deberán redefinirse políticamente las misiones de las Fuerzas Armadas, y delimitarse clara y plenamente, convirtiendo las nuevas políticas estratégicas en letra de ley, bajo una reforma integral que armonice los marcos jurídicos vigentes y aplicables con las nuevas perspectivas de pensamiento estratégico. Esta propuesta será vertida en mi Perspectiva, la cual es parte subsiguiente del capítulo en curso.
- f. Toda política es una lucha por el poder y el poder es, en esencia, violencia. El narcotráfico ejerce la violencia con la perspectiva de conseguir poder: poder para dominar y obligar, para intimidar y controlar y, finalmente, para realizar con impunidad sus ilícitos. Por tanto, la violencia (o la amenaza de violencia) es la condición *sine qua non* de los narcotraficantes, quienes están firmemente convencidos de que sólo a través de la violencia podrán triunfar sus negocios, y sus fines de dominación a largo plazo podrán cumplirse. La respuesta del Estado no debe ser proporcionalmente inferior a la perspectiva con la que actúa el narcotráfico. Por ende, la política armada que se implemente en su contra debe pasar de ser predominantemente defensiva a ser ofensiva en su naturaleza. Cualquier ataque o amenaza de ataque deberá ser respondida con un ataque neutralizador por parte del Estado. Bajo ese tenor se obrará bajo la máxima estratégica que dicta, “no hay mejor defensa que una buena ofensa”.
- g. El Estado debe enfocar sus recursos bélicos sobre esos territorios a la sazón de los pensamientos estratégicos de Clausewitz y Delbruck, quienes establecieron que la finalidad de toda guerra debe ser la aniquilación total de las fuerzas enemigas. Ahora bien, para poder lograr dicha aniquilación,

lamentablemente debe desatarse en su totalidad el poder bélico del Estado mexicano, lo que causaría un verdadero escenario de *guerra*, con todos los alcances que ésta puede tener, incluyendo la suspensión sectorizada de garantías individuales, toques de queda, estados de emergencia regionales, cateos colectivos y detenciones aleatorias, entre otras medidas.

- h. No puede combatirse al narcotráfico con políticas y discursos; no puede dotarse de seguridad a la ciudadanía con buenas intenciones; no puede restaurarse el imperio de la ley en los territorios perdidos a partir de la realización de foros, cumbres, o de la simple presencia circunvecina de fuerzas militares. Si el pensamiento estratégico mexicano busca con seriedad, certidumbre y determinación la recuperación por parte del Estado de sus territorios perdidos y la aniquilación en combate de las células que componen las distintas ramas operativas de los cárteles de la droga, repito: tiene que desatarse la totalidad del poder bélico del Estado.
- i. El pensamiento estratégico deberá planear e instrumentar las políticas públicas armadas basándose en el siguiente sistema de procedimientos para la toma de decisiones: El liderazgo político determinará los objetivos nacionales; entre el liderazgo político y el mando militar se establecerán las estrategias para alcanzarlos; exclusivamente, el mando militar se encargará de la planeación y ejecución de las operaciones necesarias; y las autoridades civiles se encargarán de la administración de la función militar general, para garantizar los recursos necesarios para el éxito de las referidas operaciones.
- j. Para tal, deberá de encomendarse la administración (no la operación) de las Fuerzas Armadas a los civiles, creándose un órgano constitucional autónomo con jerarquía presidencial que conjunte a los tres institutos armados de acuerdo a los lineamientos que subsecuentemente verteré en mi Perspectiva Orgánica en el capítulo en curso. El fundamento propositivo principal detrás de su creación es contrarrestar la ineficiencia institucional actualmente generada por su separación. Se deberá a su vez recrear la Secretaría de la Defensa Nacional, pero ahora como una entidad a cargo de la administración y de la definición de las políticas aplicables, en manos de civiles, paralela a dicho órgano constitucional autónomo.
- k. Además, es indispensable contar con una instancia determinada, con presencia a largo plazo, para realizar la planeación de las estrategias político-militares correspondientes. En una fórmula se debe prescribir primeramente que el arte de la estrategia es el determinar la meta, la cual debe ser política; posteriormente, deberá derivarse de tal meta una serie de objetivos militares, los cuales tendrán que ser alcanzados; a continuación deberá estimarse respecto de dichos objetivos, los recursos militares requeridos, así como las precondiciones de necesidades que ameritan el alcance de cada uno; por último, deberán medirse los recursos disponibles y potenciales *versus* los requerimientos, y graficar tal proceso en un patrón



coherente de prioridades y líneas de acción racionales. Todo ello deberá planearlo y coordinarlo un Estado Mayor Conjunto.

- l. El pensamiento estratégico de Napoleón determinó que el arte de la guerra es una cuestión de ejecución, por lo que la solución militar que aplique el Estado mexicano deberá ejecutarse con extremo cuidado en aras del aspecto administrativo de las Fuerzas Armadas, ya que debo reiterar que éstas son instituciones finitas, y un uso irresponsable de la solución militar puede conllevar a su desgaste. Si eso llegara a suceder, el colapso en la capacidad del Estado en el campo de la seguridad y la defensa nacionales sería catastrófico, al punto de posiblemente requerir apoyo en la forma de presencia militar directa por parte de los Estados Unidos.
- m. El sistema de expedientes que a la usanza de Moltke guardan las Fuerzas Armadas a través de un largo proceso de consolidación teórica aquilatado por generaciones de práctica militar, no puede ser alterado de forma expedita o improvisada. Por tal motivo, debe dársele oportunidad a los institutos armados para reescribir sus doctrinas militares con ópticas que se apliquen a la instrumentación político-estratégica requerida por el México contemporáneo.
- n. Debe asumirse el costo social, político e internacional que representará la instrumentación completa de dicha solución. Social, en el sentido del colateral civil que será damnificado con las acciones militares, incluyendo la victimización de inocentes. Político, debido a la posible pérdida del capital político del mandatario que la ordene. Internacional, debido a lo cuestionable que será, en términos de la prevaencia de los derechos humanos y del imperio de la ley. Como dice el viejo adagio estadounidense, “no puede hacerse un omelet sin romperse huevos”.
- o. Las directrices subyacentes que deberán definir la política articulada por el pensamiento estratégico son los valores cívicos y éticos, los cuales funcionarán en su conjunto como el apalancamiento para el cambio. Tiene que recuperarse (e imponerse) la esencia nacional, es decir, aquellos principios morales bajo los cuales se fincó el Estado mexicano. En esa tesitura, los valores patrióticos también resultan indispensables como sustento político y rector fundamental.
- p. La diferenciación, distinción y delineación de las tareas que competen a cada instancia del gobierno en materia de seguridad deben enfatizarse. Debe crearse un referente acorde para dirigir la instrumentación e interacción de las distintas instituciones respecto de la naturaleza específica de la problemática en manos. Sólo así podrán aprovecharse y eficientarse los recursos institucionales hoy existentes.
- q. Tiene que restaurarse la separación natural existente entre las concepciones y prácticas de seguridad y defensa nacionales. Aun cuando las estrategias

de combate sean implementadas en su mayor parte por las Fuerzas Armadas, y aun cuando existen perdurables lazos que las unen, debe restaurarse la línea divisoria entre ambas, para identificar plenamente los campos de acción de cada una, e impulsar las facultades administrativas para el ejercicio de las operaciones de cada institución pública participante en la seguridad nacional, ya sea de índole civil o militar.

- r. De igual forma, debe establecerse una separación políticamente práctica entre la estrategia y la táctica militares. Como expliqué en el primer capítulo, la diferencia básica entre estrategia y táctica reside en que la estrategia se refiere a la organización como un todo, pues busca alcanzar objetivos institucionales globales, mientras que la táctica se refiere a sus componentes (unidades aisladas), pues busca alcanzar objetivos específicos; la estrategia se refiere a objetivos situados a largo plazo, mientras que la táctica hace referencia a objetivos situados en el corto y mediano plazo. Para la implementación de la estrategia se hacen necesarias muchas tácticas que deben sucederse ordenadamente en el tiempo. La estrategia, es definida por la alta administración, mientras que la táctica es responsabilidad de cada unidad.
- s. Debido a que la historia nos ha demostrado que las decisiones estratégicas se toman mayormente en respuesta a amenazas percibidas, debe desarrollarse un sistema que identifique referentes primarios y secundarios, así como la condición de disponibilidad de las Fuerzas Armadas para apoyar la toma de decisiones. Dicho referente deberá también describir estados progresivos de alerta y disponibilidad que serán activados por el presidente de la República. Los niveles deberán adecuarse en función de la gravedad de la situación militar. Por ejemplo, en territorios de paz se activará la "Condición 5", la cual irá descendiendo a medida que la situación territorial se vuelva más crítica; la "Condición 1" representará la previsión de enfrentamientos inminentes.
- t. Las políticas públicas en materia de inteligencia que actualmente despliega el Estado mexicano son, en el mejor de los casos, pedestres. La inteligencia no debe ser complicada, sino tomada desde una perspectiva sencilla: ésta consiste en tener conocimiento sobre eventos, tendencias y personalidades en situaciones inmediatas o inmediateamente previsibles. La inteligencia es más que una simple descripción; es un producto resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de la información obtenida. Debe ser considerada como una función inherente a la seguridad nacional, y por ende debe considerarse como un pináculo en la política nacional. La inteligencia representa la mayor ventaja competitiva de índole operativa que puede ejercer el Estado en el combate al narcotráfico.
- u. Las instituciones dedicadas a la inteligencia también deben de proveer a los tomadores de decisiones de una capacidad activa de asistencia para ciertos tipos de implementación política, la cual debe realizarse bajo la forma de

*operaciones encubiertas*. Por muy controversial que pueda llegar a ser, la acción encubierta es una herramienta tangible para la ejecución de políticas armadas que por sus características particulares, así lo requieran.

- v. El pensamiento estratégico de Jomini debe ocupar un lugar primordial en la planeación estratégica mexicana, fundamentándola sobre sus sencillos procesos de pensamiento, los cuales aducen que la estrategia es la llave para la guerra; que toda la estrategia debe ser controlada por principios científicos invariables; y que dichos principios disponen acción ofensiva con fuerzas masivas en contra de fuerzas enemigas más débiles en un puntos decisivo, si es que se pretende que la estrategia conduzca a la victoria. Es decir, las políticas nacionales deben impulsar a que las operaciones militares se vuelvan más quirúrgicas y menos eventuales.
- w. En atención al dictamen de Maquiavelo que dice que la defensa de un Estado no debe ser la encomienda de una clase particular, debe finalizar el hermetismo que ha prevalecido en las Fuerzas Armadas Mexicanas, debido a que en las tareas de seguridad nacional, y en parte de las que comprenden a la defensa nacional, se requiere de la participación de toda la sociedad. Por ende, deben hacerse del conocimiento de la sociedad los conceptos y los métodos para implementarlas, además de aperturarse la diseminación de la mística y demás valores militares hacia el pueblo de México. Obviamente, continuarán siendo de trato confidencial aquellas cuestiones que por su naturaleza así lo ameriten; la apertura no es total, sino es con fines de propaganda y enseñanza colectivas.
- x. Indiscutiblemente, las Fuerzas Armadas deberán invertir: sistemas de reconocimiento, de datos y otros adelantos tecnológicos les darán la actualización militar que requieren respecto de la modernidad.
- y. La industria militar es un componente indispensable de la defensa nacional. Esta debe incentivarse ya que, en la medida que vaya fortaleciéndose el complejo militar-industrial nacional, se irá dependiendo menos del exterior, tanto en equipo, como en finanzas públicas.
- z. Por último, debe saberse y actuarse en apego a que todas éstas políticas nacionales de índole militar **sean temporales**, y deberán instrumentarse únicamente para recobrar el control de los territorios perdidos, y perdurar solamente hasta que las instituciones de extracción civil puedan regenerarse, superarse y retomar el control político responsable de dichos territorios en términos de lo dictado por Clausewitz en el sentido de que, la política es la inteligencia conductora, mientras que la guerra tan solo es uno de sus instrumentos. Mientras se instrumenta la recuperación de los territorios, jamás deben parar los demás esfuerzos institucionales que actualmente implementa el gobierno para coadyuvancia a la seguridad pública, la persecución del delito, y el combate al narcotráfico desde otros sectores (educación pública, desarrollo social y demás).

### ***Perspectiva para una Política de Seguridad Nacional.***

Una conclusión emerge claramente de los capítulos anteriores: la complejidad de la política interna y del nuevo orden mundial se equipara solo por las dificultades en los retos de la seguridad nacional que enfrenta México. Envuelto alrededor de estas dificultades existe un velo de incertidumbre respecto del rol que debe asumir el Estado en el ambiente de seguridad (nacional, pero sobre todo internacional) que actualmente se forja. Hay una creciente conciencia en muchos círculos, internos y exteriores, sobre la precariedad de la política nacional mexicana, en específico una conciencia que refleja las reservas respecto de la voluntad política mexicana y su sentido de dirección, así como del poder militar de México.

Para contrarrestar lo anterior, es menester definir una Política de Seguridad Nacional, que marque el rumbo y la actuación del pensamiento estratégico mexicano respecto de estos temas. Sin embargo, como ya expuse existen múltiples limitaciones prácticas respecto de la formulación e instrumentación de una Política de Seguridad Nacional lo suficientemente comprensiva como para satisfacer las necesidades y demandas que han sido puestas en manos del Estado a razón de la situación nacional que de se desenvuelve. Para contrarrestar dichas limitaciones debe elaborarse una “política de poder” realista, que sea implementada por unos institutos armados robustecidos, dentro de un marco legal preciso y adecuado. Esto ofrece la mejor prospectiva para el éxito.

Debe reconocerse que respecto de la arena internacional, solamente el Estado mexicano puede salvaguardar legítimamente los intereses en materia de seguridad de sus componentes (pueblo, territorio y gobierno). Ninguna otra nación defenderá a México y sus intereses, o actuará en concierto con éste, si se percibe una aprensión sobre el poder, la voluntad política y el sentido de dirección de los gobernantes en turno. De tal forma, con la emisión de una Política de Seguridad Nacional, se creará un aire de estabilidad estratégica respecto de la dirección que toma el Estado en el combate a sus antagonismos, lo cual servirá además como sustento disuasivo respecto de las políticas ingerentistas de los Estados Unidos, asegurando el papel de las Fuerzas Armadas como un elemento natural e irreductible del Estado.

Las decisiones de México no son simple materia de alinearse con un sistema de pensamiento o con otro; las alternativas conciernen al pueblo mexicano, y a su voluntad de permitirle al gobierno ser y actuar acorde a las necesidades aquí planteadas. Un gobierno titubeante, que se retrae de sus cometidos y que no está seguro de su rol, invita y fortalece a sus adversarios. Un México fuerte, con confianza en sí mismo, ayudará a crear las condiciones sociales a largo plazo necesarias para su propia seguridad.

La Política de Seguridad Nacional debe contener el proceso para la toma de decisiones en su materia. Este debe visualizarse en la forma de círculos concéntricos: al centro debe estar el presidente de la República, rodeado por sus asesores más cercanos (estas son las personas que, por virtud de posición o relación personal con el presidente, están implicados en asuntos de seguridad nacional que requieren decisiones presidenciales. Este círculo debe incluir a los secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina-Armada, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores, a quien ocupe el cargo de Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, y al Procurador General de la República. La composición de éste “círculo interno” obviamente dependerá del asunto en manos, o de los deseos de un presidente en particular.

Como segundo círculo se encuentran ciertos organismos del ejecutivo federal y algunos oficiales de la Oficina de Presidencia de la República, como pueden ser el director de Petróleos Mexicanos, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal o el titular de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. De nuevo, la composición y relevancia de estos asesores depende de la trama en particular. En el tercer círculo se encuentran las instituciones relevantes del poder ejecutivo (como las demás Secretarías de Estado) y varios órganos autónomos. Luego en el cuarto se encuentra el poder legislativo. Después de este existe un quinto, en el que se encuentran los medios de comunicación masiva, los grupos de interés y el público en general.

Por muy lógico que parezca el modelo anterior, debo puntualizar que los capítulos anteriores indican que en México no se ha definido. No existe en letra política o de ley el funcionamiento anterior. Este concepto de anillos concéntricos en la elaboración de políticas específicas se enfoca en el presidente y en el poder ejecutivo, dejando al Congreso en un rol secundario. Esto se debe al sistema político mexicano en el cual el propio poder legislativo se ha rezagado, y en ocasiones ha frenado directamente, al desarrollo nacional. Quizá en realidad el Congreso ocupa un círculo separado del plano circular del ejecutivo federal, pero para fines de mi perspectiva lo mantendré en la analogía inicial.

Las fronteras entre los círculos de toma de decisiones no deben ser vistas como barreras impenetrables. Los individuos y hasta las organizaciones pueden movilizarse de un círculo a otro dependiendo del asunto, obedeciendo a la demostrada necesidad de hacer de la seguridad nacional algo flexible y dinámico. La mayoría de los integrantes del gabinete y sus asesores—por ejemplo, de la Secretaría de Hacienda—forman parte del tercer círculo, pero cuando son invitados para exponer un tema en específico ante el segundo círculo, digamos sobre aranceles estratégicos, se vuelven parte de éste, o inclusive hasta parte del primero.

No puede existir una forma única para la toma de decisiones en seguridad nacional. Los asuntos varían desde lo mundano, como puede ser el número de instituciones que deben de contar con representación en las embajadas, hasta lo crítico, como el tipo de armamento que debe ser adquirido por las Fuerzas

Armadas. Por este motivo, aun cuando deben existir procesos regulares para la toma de decisiones, los asuntos en sí y las formas particulares en que surgen son los que finalmente dictan el método preciso por medio del cual serán atendidos. Factores como la confidencialidad, inmediatez, sensibilidad política y dimensiones de impacto deben servir para asignarle a los asuntos una de dos categorías: “rutina” o “prioridad”. Las “decisiones rutinarias” deben involucrar a más círculos para la toma de decisiones, mientras que las “decisiones prioritarias”, especialmente aquellas que requieren de mayor secrecía y acción expedita, deben tomarse por los primeros dos círculos.

Debe recrearse el Consejo de Seguridad Nacional como un órgano cercano al centro, o en el mero centro, de la toma de decisiones del poder ejecutivo en esta materia. Este debe mantener un perfil bajo. Debe servir como un integrador respecto de las preocupaciones presidenciales con las instituciones respectivas, de tal forma proveyendo un foro para la consideración interinstitucional de políticas de seguridad nacional específicas y focalizadas.

Ciertos asuntos recurrentes, como puede ser el presupuesto de defensa, deberán ser rutinariamente tratados por conducto del Consejo de Seguridad Nacional. Otros asuntos, tales como una revaloración de la política armada en un territorio perdido en particular, deben de ser tratados de forma distinta. Este proceso debe comenzar con la identificación de un asunto en particular por parte de una institución del poder ejecutivo. (Teóricamente, también puede surgir por iniciativa del legislativo.) La institución debe buscar una clarificación de la política, es decir, una reevaluación de la política existente, o una formulación de política donde no exista previamente. Si la política es interinstitucional, como lo son la mayoría de los asuntos de seguridad nacional, el Consejo será la instancia idónea para tomar el asunto y decidir sobre él.

Para introducir un asunto al Consejo de Seguridad Nacional, una institución cualesquiera deberá elaborar una “Propuesta de Estudio” sobre el tema o asunto de su interés o preocupación y remitirlo al Consejo para su consideración. El Consejo lo revisará y preparará un “Informe Preliminar” para el presidente de la República. Si el presidente decide que el asunto en particular requiere de la atención del Consejo, entonces dirigirá una “Directiva de Estudio sobre Seguridad Nacional”. Esta Directiva de Estudio no tiene que proceder obligatoriamente de una institución, sino que puede surgir directamente del presidente, al presentarse un asunto de su interés particular.

Dicha Directiva requerirá que las instituciones que se vean afectadas por el asunto correspondiente emitan sus opiniones y recomendaciones respectivas para la toma de acciones. El Consejo recopilará y procesará dichas recomendaciones, y elaborará un “Memorándum de Acción de Seguridad Nacional”, el cual contendrá la configuración de las políticas específicas por instrumentar, mismo que será sometido para la revisión final y, en su caso, aprobación por parte del presidente. Las Acciones de Seguridad Nacional que se encausen por vía del Memorándum

deberán ser instrumentadas al pie de la letra por parte de las instituciones relativas.

Para ejemplificar hipotéticamente el mecanismo anterior, hay que suponer que un Estado en América Latina desea cooperar económicamente con la lucha en contra del antagonismo del narcotráfico en México. Dicha propuesta se le hace al embajador mexicano en el país respectivo, y se lleva hasta el centro por medio de los canales diplomáticos procedentes. Dicho mensaje detonará discusiones internas en las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa y Marina-Armada. De tal forma, una o las tres secretarías elaborarán y enviarán al Consejo una Propuesta de Estudio sobre el particular. El Consejo elaborará un Informe Preliminar para someterlo al presidente de la República. Supondremos que el presidente considera a dicho asunto como materia de seguridad nacional, y por ende le gira al Consejo una instrucción para elaborar una Directiva de Estudio sobre Seguridad Nacional. Con ella el Consejo requerirá de las tres secretarías, así como de Hacienda, opiniones y recomendaciones. Las secretarías se las emitirán y el Consejo desarrollará una propuesta de Memorándum de Acción de Seguridad Nacional, el cual someterá al presidente para su revisión y aprobación, dictando lineamientos administrativos que deberán ser adoptados por las instituciones respectivas.

La descripción anterior del Consejo de Seguridad Nacional como un sistema relativamente ordenado para la toma de decisiones tenderá a expresar una imagen equívoca de claridad donde la claridad escasamente existe. El Consejo debe servir solamente como un ente de coordinación y asesoramiento cerca del centro del proceso de toma de decisiones, pero más allá, en los otros círculos, yacen instituciones mucho más grandes y complejas. Este es el ámbito de la burocracia, también conocida como el gobierno permanente, compuesto en su mayoría por servidores civiles, oficiales diplomáticos y personal militar, quienes se ocupan del incluyente quehacer diario de instrumentar las políticas de seguridad nacional.

En efecto, todas las instituciones, organismos, agencias, departamentos y oficinas en el círculo burocrático participan en cierto grado en el proceso de toma de decisiones de seguridad nacional, ya que éstas son las que conducen el negocio diario de la seguridad nacional. Desarrollan la mayoría de la información y análisis que entran en el proceso de decisiones e, igual o más importante, implementan las decisiones después de que se toman. La mayoría de la información que ingrese al Consejo deberá provenir de estas instituciones.

Una vez que sea recreado, como las demás instituciones, el Consejo tomará vida por sí mismo, desarrollando áreas internas, procedimientos estándares de operación, mecanismos de coordinación y filtros para reclutar su personal. Será encabezada seguramente por un nombramiento presidencial, y deberá de estar compuesta por personal mixto, es decir, de extracción tanto civil como militar. Conforme vayan apareciendo y desapareciendo sus asuntos, y conforme lleguen y se vayan los presidentes, sus funcionarios de carrera deberán permanecer. A ellos

se les deberá el éxito y la promoción del Consejo, por medio del cual se instrumentará la Política de Seguridad Nacional de México, la cual deberá basarse en una mezcla de los fundamentos universales del pensamiento estratégico, de las realidades y necesidades nacionales, de los valores intrínsecos, y de las políticas nacionales en la materia que han sido previamente propuestas.

### ***Perspectiva para una Política de Defensa Nacional.***

Más que una política en sí, este apartado se refiere a la estrategia militar nacional. No obstante, para fines gramaticales lo llamaré Política de Defensa Nacional. Para esta perspectiva partiré de la afirmación que México es un Estado en guerra: enfrenta una guerra interna contra los poderes *de facto* en que se han constituido los cárteles del narcotráfico. Dicha guerra es irregular, asimétrica y de bajo impacto, pero como vi en los capítulos anteriores, no deja de ser una guerra. Su naturaleza es predominantemente por dominio territorial. Por ende, México enfrenta diversos retos en materia de defensa nacional. Sin embargo, considero que aun vivimos en un momento de ventaja y oportunidad.

La Política de Defensa Nacional debe delinear un acercamiento activo y estratificado respecto de la defensa del Estado y sus intereses. Debe buscar crear las condiciones que conduzcan al respecto de la soberanía y que aseguren un orden interno que favorezca a la libertad, la democracia y la oportunidad económica. La Política deberá promover una cooperación cercana con las demás instituciones civiles cometidas a estas metas, y sobre todo, debe tratar amenazas tanto maduras como emergentes.

Bajo las necesidades nacionales vistas con antelación, esta Política de Defensa Nacional debe articularse bajo las siguientes prerrogativas:

- a. *Asegurar a los tres niveles de gobierno, incluyendo a la infraestructura estratégica del Estado como es la petrolera, la eléctrica y la de telecomunicaciones:* Darle alta prioridad a la disuasión, desaliento y derrota de aquellos que buscan directamente lastimar a las instituciones de gobierno, especialmente narcotraficantes y miembros del crimen organizado. La realidad nacional de México conduce a concluir que el Estado se encuentra en guerra. Su enemigo lo constituye una amalgama compuesta por esas complejas redes de asociación delictuosa, las cuales tienen capacidad demostrada para utilizar métodos diversos de ataque, incluyendo ejecuciones públicas y terrorismo (las decapitaciones filmadas, los coches bomba y los ataques indiscriminados a la población civil como el ocurrido durante las festividades patrias en Morelia, Michoacán, son exactamente eso: mecanismos para causar terror en la población). El inherente peligro catastrófico que estas organizaciones representa para el Estado mexicano dicta un nuevo imperativo: el Estado confrontará en todo momento posible,



tempranamente y a una distancia segura, a aquellos que lo amenacen, empleando todos los instrumentos del poder nacional, incluyendo el militar.

- b. *Fortalecer alianzas militares:* México ha sido un país que se ha vinculado muy poco con fuerzas militares del exterior. Debe activarse una dinámica de relaciones militares-militares para buscar la retroalimentación estratégica y los apoyos coyunturales que tales relaciones pueden brindar respecto de intereses en común. Esto no implica de forma alguna que México deba participar en operaciones internacionales de mantenimiento de paz. Ese sería un grave error que contravendría uno de nuestros principios más sólidos de política exterior.
- c. *Establecer condiciones favorables de seguridad:* Por medio del trabajo interinstitucional, deberá fomentarse la coordinación con otras dependencias de gobierno, para coadyuvar a crear las condiciones de seguridad interna favorables y homogenizar en el gobierno los sistemas de valoración de los antagonismos y los pasos requeridos para protegerse de dichos antagonismos.

La Política de Defensa Nacional debe delinear la forma en que las Fuerzas Armadas apoyarán los esfuerzos colectivos del gobierno para crear condiciones que conduzcan a la prevaencia de la seguridad nacional, entendida como la vitalidad del Estado. Tales condiciones deben incluir el efectivo y responsable ejercicio de la soberanía, de la representatividad gubernamental, de la prioridad a una solución pacífica de las disputas regionales, y de mercados abiertos y competitivos.

México se encuentra en un estado de vulnerabilidad respecto de sus retos en seguridad. La realidad nacional nos demuestra que una capacidad inigualada para responder a los retos *tradicionales* ya no es suficiente. Las consecuencias de que se desate, por ejemplo, una ola de narcoterrorismo son impredecibles. Por ende, se deben enfrentar comprensivamente estas amenazas antes de que surjan, antes de que maduren. De tal forma debe apuntarse a, por medios diversos, impedir la emergencia de nuevos peligros. Las capacidades con las que para tal finalidad cuenten las Fuerzas Armadas serán tan solo uno de los componentes de un esfuerzo nacional integral e incluyente. Por ejemplo, el éxito en el campo de batalla debe ser tan solo un elemento de la campaña multifacética a largo plazo que se finque en contra del narcotráfico y del crimen organizado. Las actividades militares irán desde adiestramiento hasta operaciones mayores de combate. Los componentes no-militares deben incluir las comunicaciones estratégicas, las operaciones de seguridad pública y de procuración de justicia, y las sanciones económicas.

Tal y como lo analicé en el capítulo primero de esta tesis, los fundamentos universales del pensamiento estratégico, de la ciencia militar y del arte de la guerra dictan que el éxito de toda gran estrategia depende y requiere de fuerzas conjuntas con alta calidad administrativa y operativa. Para ello, deben

desarrollarse y sostenerse capacidades operativas clave, redimensionarse las fuerzas humanas respecto de las necesidades a corto y mediano plazos, invertir en el largo plazo, y fortalecer las capacidades de defensa armada para incrementar la habilidad de respuesta y coadyuvancia para alcanzar los intereses estratégicos específicos.

De conformidad con esto, y con las prerrogativas antes descritas, la Política de Defensa Nacional debe prescribir las siguientes capacidades y atribuciones militares deseadas, a sabiendas de que la meta no es la dominancia de todas las áreas de capacidades militares, sino el contar con los medios para reducir las vulnerabilidades del Estado mientras se fortalecen las ventajas militares. Por ello, vislumbro seis puntos de transformación en el quehacer de defensa nacional:

1. *Fortalecer las capacidades de inteligencia:* La inteligencia apoya directamente a la estrategia, la planeación y la toma de decisiones; facilita las mejoras operativas e informa a la programación y a la valoración de antagonismos. Tres áreas particulares de la inteligencia deben ser prioritarias:
  - Alerta temprana: La primera prioridad debe de ser mejorar la capacidad para la alerta temprana, especialmente respecto de las potenciales inestabilidades territoriales.
  - Proveer inteligencia certera: Incrementar el apoyo de inteligencia por medio de una transformación en su organización, enfoque y procesos. Específicamente, incrementar las capacidades para la recolección, y anticipar los comportamientos de los adversarios por medio de un análisis mayormente competitivo.
  - Integración horizontal: La comunidad de inteligencia compuesta por las Fuerzas Armadas, SEGOB (CISEN), PGR, el Sistema Nacional de Seguridad Pública y los gobiernos de los estados, debe jugar un rol central en la toma de decisiones en materia de defensa. A la extensión posible, debe buscarse fusionar las operaciones y la inteligencia, y desarticular las barreras institucionales, tecnológicas y culturales de las distintas instituciones. Esto permitirá adquirir, analizar y producir inteligencia crítica tanto para los tomadores de decisión política, como para los comandantes militares.
  
2. *Incrementar las habilidades operativas:* La habilidad de operar en cualquier parte del territorio nacional, incluyendo su espacio aéreo y sus aguas, así como en el ciberespacio, es de gran importancia para las Fuerzas Armadas actuando en conjunto. El incremento en tales habilidades le permitirá al Estado proyectar su poder donde se requiera. La capacidad para operar plenamente en y desde sectores estratégicos es crítica para la defensa directa de México, y con ello se proveerá una influencia estabilizadora en

regiones clave. Esto deberá de instrumentarse por vía de una redistribución de la presencia militar en el territorio, la cual obedezca de una forma más acertada a las realidades y necesidades nacionales.

El ciberespacio debe considerarse como un nuevo teatro de operaciones. Consecuentemente, las “Operaciones de Información” deben convertirse en un área relevante de la competencia militar. El éxito en las operaciones militares depende de la habilidad para proteger la infraestructura de información del Estado. La incremental dependencia de redes de información hoy crea nuevas vulnerabilidades que los antagonismos pueden explotar. Al mismo tiempo, el uso de dichas redes y demás tecnologías de la información por parte de los adversarios crea oportunidades para conducir Operaciones de Información discriminadas y exitosas. El desarrollo de estas operaciones como un área relevante requiere de cambios fundamentales en los procesos y la doctrina militar.

3. *Impedirles santuario a los enemigos:* Los adversarios que amenazan a México y sus intereses requieren de bases seguras de operación, y para ello utilizarán los santuarios creados por territorios perdidos. En la medida en que se retomen dichos territorios en perjuicio de los antagonismos, se irán menguando sus opciones estratégicas. La clave es desarrollar la capacidad para movilizar a las fuerzas militares rápidamente desde distancias estratégicas para impedir los santuarios.

En algunos casos, esto debe involucrar operaciones encubiertas instrumentadas por cuerpos de fuerzas especiales, o ataques de precisión en blancos muy adentro del territorio perdido. En otros casos, sostenidas operaciones de combate, conjuntas o combinadas, serán necesarias, buscando la derrota de los antagonismos del Estado que operan en, y desde, territorios perdidos. El impedir el santuario y el restaurar el efectivo y responsable control gubernamental sobre dichos territorios requiere aumentar un número de capacidades, incluyendo: esfuerzos de inteligencia y reconocimiento persistentes, golpes quirúrgicos, maniobras operativas a distancia, sostener operaciones de combate conjuntas en y desde localizaciones austeras, y mayor profundidad en la doctrina operativa, enfocándose en el combate asimétrico, irregular y de baja intensidad.

4. *Conducir operaciones utilizando redes céntricas:* El pensamiento estratégico de Napoleón dicta que el grueso de una fuerza integrada e interconectada es mucho más capaz que la suma de sus partes. Los avances continuos en las tecnologías de la información y las comunicaciones guardan la promesa de sistematizar y vincular a fuerzas, conjuntas o combinadas, que se encuentran altamente distribuidas. La capacidad operativa de las redes céntricas puede alcanzarse por medio del enlace de sistemas de información compatibles con la información adecuada. La alerta temprana, la toma de decisiones y las acciones militares que antes dependían o se sustentaban sobre una sola

plataforma, ahora pueden articularse de forma geográficamente dispersa pero operativamente integrada.

El dotarle a las Fuerzas Armadas de tales capacidades solo será posible si a la par se aumentan las capacidades institucionales para aprovechar y proteger las ventajas en el ámbito de la información. El sistematizar las fuerzas proveerá la fundación para ello; las operaciones en contra del narcotráfico han demostrado la ventaja de contar con información oportuna y certera. Para alcanzar estas capacidades deben reforzarse aun más el mando conjunto e interoperable, el control, las comunicaciones, las computadoras, la inteligencia, la supervisión y el reconocimiento.

Más allá del campo de batalla, una fuerza basada en redes céntricas incrementaría la eficiencia y la eficacia a lo largo de todas las operaciones de defensa, de las funciones de inteligencia, y de los procesos administrativos al darle a los institutos armados acceso a la más reciente, más relevante y más certera información posible. Esto también permitiría aumentar la eficiencia en el empleo de los recursos humanos y las capacidades armamentistas sin tener que desplegarlas por adelantado. La transformación hacia una red céntrica de operaciones requiere también cambios fundamentales en los procesos y la doctrina militar. El cambio en estas áreas proveerá la velocidad y el sigilo necesarios para la eficiencia, así como la precisión y la calidad en las decisiones que se tomen.

5. *Mejorar la competencia respecto de retos irregulares:* El conflicto *irregular* ya es un reto en la realidad nacional. Los retos que conllevan el narcotráfico y el crimen organizado tendrán involucradas a las Fuerzas Armadas en complejos problemas de seguridad por un buen tiempo, teniéndose que redefinir las concepciones políticas y doctrinarias del pasado relativas a fuerzas militares de propósitos generales. La derrota comprensiva de estos antagonismos y de otras fuerzas irregulares puede requerir sostener operaciones específicas por largos periodos de tiempo, utilizando diversos elementos del poder nacional, como pueden ser operaciones que requieran cambios a la forma en que se adiestra, equipa y emplea a las Fuerzas Armadas, particularmente para combatir a delincuentes organizados e insurgentes, y conducir operaciones de estabilización.

El trabajo en coordinación con otras instituciones del gobierno, así como con miembros de la sociedad civil, requiere desarrollar capacidades para identificar, localizar, rastrear y entablar combate en contra de los antagonismos y sus redes. Esto requerirá llevar a cabo un programa de entrenamiento que enfatice la perspectiva estabilizadora territorial, el fortalecimiento del lenguaje y de las relaciones cívico-militares.

6. *Incrementar las relaciones institucionales internas e internacionales:* Los objetivos estratégicos anteriores no son alcanzables sin el apoyo y la asistencia de aliados capaces, tanto en territorio nacional como en el

extranjero. Al exterior, México debe transformar sus relaciones de seguridad y defensa y desarrollar nuevas alianzas. Para esto deberá fortalecer sus capacidades y perspectivas de cambio en materia de relaciones intergubernamentales. De tal forma, los vehículos principales para fortalecer las alianzas en materia de seguridad internacional consisten en:

- Identificar áreas de interés común que pueden efficientarse mediante las relaciones militares-militares internacionales, como es el antagonismo del narcotráfico con los distintos países de Latinoamérica, en los cuales son productores, utilizando posteriormente a México como un conducto hacia los Estados Unidos.
- Alentar a los aliados a incrementar sus capacidades, disposiciones y voluntades para cooperar con las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Fomentar la transformación militar de aliados clave, por medio del desarrollo de evaluaciones comunes en temas de seguridad, del intercambio académico y en adiestramiento, de la colaboración en el desarrollo de conceptos y del intercambio de información.

A lo interno, deben incrementarse los vínculos de coordinación con las instituciones municipales, de los estados y federales para mejorar la defensa territorial. Las Fuerzas Armadas deberán promover alianzas con agencias policíacas locales encomendadas con la instrumentación de la seguridad pública en los niveles más pulverizados, así como con el manejo de consecuencias en caso de ataques directos hacia los gobiernos establecidos. Por medio de tal, se buscará mejorar las habilidades de respuesta para responder eficientemente a las eventualidades, mientras que se enfocan las capacidades reactivas de lo militar al derrocamiento de los retos antes de que maduren.

Para lo anterior, debe crearse una “Oficina Militar Coordinadora” a cargo de impulsar las capacidades de las diversas instituciones interesadas, y a mejorar la coordinación con los aliados internos para contribuir a la resolución de crisis con alta complejidad. De tal forma, se incrementaran las capacidades interinstitucionales colectivas para la instrumentación de estabilización no-militar y las tareas orientadas a establecer condiciones favorables de seguridad a largo plazo.

### **III. PERSPECTIVA JURÍDICA.**

#### ***Contextualización Inicial.***

“La dirección de una guerra implica la dirección de la fuerza en común; y el poder de dirigir y emplear la fuerza común es parte esencial en la definición de la autoridad ejecutiva”.<sup>444</sup> Con estas palabras, Alexander Hamilton definió el rol crucial del titular del poder ejecutivo federal en materia de seguridad nacional. En México, tal y como expliqué en el capítulo anterior, constitucionalmente se ha investido al presidente de la República como el único tenedor de las prerrogativas sobre la seguridad y defensa nacionales.

En otros Estados del mundo con sistemas de seguridad más desarrollados, lo anterior ha sido balanceado mediante una responsabilidad de decisión complementaria, generalmente compartida entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Y aun cuando dichas facultades complementarias puedan tener roles conflictivos en los procesos de seguridad nacional, con ello se garantiza que el depósito de la responsabilidad decisiva no se sujete a la voluntad y se ejerza bajo el arbitrio de una sola persona.

No obstante, la evolución histórica del Estado mexicano moderno (posrevolucionario) ha determinado que el privilegio del mando recayera solamente sobre quien cuente con la mayor cualificación política, es decir, quien ocupe la titularidad de la Presidencia de la República. En aras de los vacíos y necesidades identificados por los capítulos anteriores, la ley debe equipararse con la política, y debe permitir articular la armonización de ambas respecto de la praxis militar mexicana. El pensamiento estratégico de México no debe ser coartado, pero tampoco debe ser absoluto. Las facultades ejecutivas del presidente de la República deben regularse, ya que el poder de guerra absoluto es característica de regímenes totalitarios, y no de un país con serios compromisos democráticos.

En materia de defensa nacional, bajo un tenor similar al anterior, deben adecuarse las misiones de las Fuerzas Armadas en la letra de la ley, a fin de que puedan contar con la salvaguarda jurídica que faculte plenamente sus actuaries en *pro* del Estado mexicano. Lo mismo debe suceder con la seguridad nacional, en el sentido de dotársele con una plataforma legal que permita su instrumentación de una manera eficiente, comprensiva, integral, delimitada y sancionada. Dicha reforma debe prever que en la administración pública federal se establezcan claramente a qué institución u organismo gubernamental le corresponden qué cumplimiento de las tareas. En ese orden de ideas, la Secretaria de la Defensa Nacional debe tener como objetivo *la defensa nacional*, mas no la seguridad nacional, la cual debe recaer como propongo con antelación, sobre el poder político civil y por medio del aparato institucional general (no-militar).

### ***Perspectiva para un Nuevo Marco Legal.***

---

<sup>444</sup> HAMILTON, ALEXANDER. *The Federalist No. 74*. Edición especial. Illinois, EE.UU.: Enciclopedia Británica, 1952, p. 21.

Toda reforma del Estado, especialmente una que busque modificar parte de la esencia publico-administrativa de la federación, debe comenzar por modificar la Constitución Política. De tal manera que, de conformidad con todo lo analizado en los capítulos previos, y sobre las circunstancias textuales de la legislación vigente, mi perspectiva de reforma constitucional sea del tenor literal siguiente:

1. Reforma del artículo 89 fracción VI:

*Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:  
VI. Instrumentar las políticas públicas idóneas para el mantenimiento de la seguridad nacional, las cuales deberán sujetarse a lo previsto en la ley de la materia, e implementar las acciones relativas a la defensa nacional, haciendo para ello uso de las Fuerzas Armadas de conformidad con lo establecido en la ley de la materia.*

Con la perspectiva de reforma anterior, el tenor literal no requiere de interpretaciones, y se articula de manera que se mantenga la separación entre seguridad nacional y defensa nacional, refiriéndose a las leyes de la materia (seguridad y defensa, respectivamente), y delimitando el uso de las Fuerzas Armadas para fines de la defensa nacional, mientras que la seguridad nacional se da a entender como una cuestión interinstitucional, la cual debe mantenerse en todo momento, es decir, mediante la prevalecencia de la vitalidad del Estado.

2. Adición de un artículo 89 Bis:

*Artículo 89 Bis: El Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina-Armada construirán entre sí un organismo público autónomo que se denominará en conjunto Fuerzas Armadas Mexicanas, cuya titularidad jerárquica de mando y gestión será ejercida por el Presidente de la República de forma indelegable e irrenunciable.*

*Las Fuerzas Armadas Mexicanas tendrán tres institutos armados, consistiendo en el Ejército, Fuerza Aérea y Marina-Armada, respectivamente. Cada instituto armado llevará a cabo sus operaciones de forma autónoma a los otros.*

*Las Fuerzas Armadas Mexicanas serán administradas por la Secretaría de la Defensa Nacional, la cual será una secretaría de despacho encabezada por un civil, o por un militar con licencia o en retiro. El Presidente de la República nombrará libremente al Secretario de la Defensa Nacional.*

*El mando de las Fuerzas Armadas Mexicanas será ejercido por el Presidente de la República, por conducto del Secretario de la Defensa Nacional, directamente a los comandantes de las distintas regiones militares y navales.*

*Las Fuerzas Armadas Mexicanas contarán con un cuerpo consultivo con autonomía técnica que será compuesto por el alto mando de cada instituto armado, el cual se denominará Estado Mayor Conjunto. Su responsabilidad principal será instrumentar la preparación, política, planeación y adiestramiento de cada uno de los respectivos institutos armados. Además, fungirá como el asesor en jefe sobre temas militares del Presidente de la República y del Secretario de la Defensa Nacional.*

*Cada instituto armado contará con un Estado Mayor, el cual responderá directamente al alto mando del instituto correspondiente.*

Con la perspectiva de reforma anterior se logra eficientar la defensa nacional, a razón de que en primer término, se obedece al postulado de pensamiento estratégico de Clausewitz, que dicta la necesaria separación de la administración y la operación militar. En segundo término, el pensamiento estratégico de Richelieu dicta que las fuerzas militares no deben ser asimétricas, por lo que aquí se fusionan en un solo organismo autónomo con jerarquía presidencial.

En tercer término, se eficienta el proceso de mando, eliminando las barreras burocráticas y permitiendo la articulación de las órdenes directamente del presidente a los comandantes de región. En cuarto término se crea un Estado Mayor Conjunto, homologando de cierta manera el modelo estadounidense, lo cual permitirá una mayor integración y coordinación de los procesos y políticas que ahora serán comunes entre los institutos armados. En quinto y más importante término, se respeta la autonomía operativa de cada instituto, mientras que la administrativa se deja en manos plenamente civiles, para garantizar el mejor ejercicio de la gestión pública.

Para quien piense que al fusionar las Fuerzas Armadas Mexicanas dentro de un solo organismo se crearía una institución demasiado poderosa y, por ende, peligrosa, capaz de desestabilizar, o incluso tomar el control del Estado de forma expedita, traigo a colación los comentarios que al respecto me extendió un general en activo del Ejército Mexicano. Cuando en una entrevista de campo lo cuestioné sobre el poderío que un organismo de tales características pueda tener, el me contestó sencillamente, “la institucionalidad es sinónimo de lo militar; si yo quisiera dar un golpe de Estado, con las pocas armas y tropas que tengo en mi base, y en alianza con un par de otros amigos generales, yo podría dar un golpe de Estado. Para que pueda progresar México debe eliminarse el estigma de que las instituciones militares no deben ser poderosas por miedo a un golpe de Estado”.

3. Abrogación de la actual Ley de Seguridad Nacional y emisión de una nueva:

Como quedó claro en el capítulo anterior, la actual Ley de Seguridad Nacional es infuncional para los fines intrínsecos de la seguridad nacional del



Estado mexicano, toda vez que no se apega a la realidad pragmática y a las capacidades institucionales, amén de tan solo sancionar la recopilación, empleo y salvaguarda de la inteligencia que producen las instituciones competentes.

Por tal motivo, parte de mi perspectiva jurídica implica la total abrogación de dicha ley, y la promulgación de una nueva Ley de Seguridad Nacional. Se dice comúnmente que la ley es la petrificación de la política, por lo que la nueva Ley de Seguridad Nacional deberá acaparar todos los elementos vertidos en mi perspectiva política anterior, tanto los de la “nueva política”, como los de la “política de seguridad nacional”. Para fines de esta investigación no elaboraré un proyecto de ley, ya que eso requiere de un estudio pormenorizado de índole legislativa que analice, considere, plasme y modifique no solo la ley particular, sino las demás leyes que se vinculan con ella. No obstante, a continuación establezco los puntos principales que deberá contener:

- La nueva Ley de Seguridad Nacional debe comenzar por establecer el concepto de seguridad nacional, siendo este: la protección que debe proveerse, a través de una variedad de medios públicos, sobre los intereses políticos y económicos fundamentales y vitales del Estado. La definición e inclusión del concepto obedece a la necesidad de contar con parámetros objetivos para delimitar la materia de seguridad nacional, para otorgar seguridad jurídica al gobierno y los particulares, y a la vez eficacia y claridad al actuar de las autoridades.
- La ley debe reconocer en su texto jurídico los principios y valores que han sido determinados por las condiciones estratégicamente históricas del Estado, las cuales son el fundamento y el propósito de las instituciones cuya salvaguarda recae en la seguridad nacional. De tal forma, debe también reconocer la organización política del Estado. Esto es ambicioso en esencia, pero tal reconocimiento es imprescindible para otorgar una base sólida y concreta de apoyo al esquema jurídico, con la pretensión de la validez universal inherente a los principios del pensamiento estratégico mundial.
- Debe caracterizar a la seguridad nacional como una directriz de política pública, establecida en los planes nacionales, específica y focalizada a amenazas, riesgos y antagonismos en lo particular, incluyendo actos de interferencia extranjera en asuntos internos, actos de violencia que pretendan influir en decisiones gubernamentales, terrorismo en contra de otros Estados, crimen organizado y narcotráfico, así como cualquier acto que atente contra los intereses del Estado y contra su vitalidad.
- Debe incluir, definir y articular los esquemas y las estructuras para la toma de decisiones propuesta por mi prospectiva política, incluyendo la

constitución, composición y funcionamiento enunciados para el Consejo de Seguridad Nacional.

- Debe de promover el dinamismo en la toma de decisiones, para agilizar las capacidades de respuesta del poder Ejecutivo, dotando a las acciones que se instrumenten con un amplio grado de flexibilidad.
- Debe inculcar la importancia de mantener políticas públicas de seguridad nacional con visión estratégica, amplia y de largo alcance, que colabore con la construcción o reconstrucción de instituciones de Estado y no de gobierno. Se trata de cimentar la construcción de una nueva visión del Estado.
- Debe contemplar en su marco normativo a la seguridad internacional y al rol que el Estado mexicano jugará en ella, enalteciendo la defensa diplomática y estableciendo los parámetros estratégicos para fines de fomentar las relaciones militares con otros Estados, pero estableciendo la limitante expresa de la participación mexicana en operaciones de mantenimiento de paz.
- Debe distinguir entre las distintas categorías de seguridad, y determinar las instituciones que serán responsables de tutelar cada una.
- Debe mantenerse la Agenda Nacional de Riesgos, pero debe ampliarse con las perspectivas estratégicas del gobierno para contrarrestar los antagonismos que contenga.
- Debe tener una vocación eminentemente defensora de los derechos humanos y del marco legal vigente, pero reconociendo que la seguridad, por sí misma, implica la afectación de las libertades cotidianas.
- Debe optimizar el presupuesto destinado a las actividades propias de la inteligencia para la seguridad nacional, reconociendo la naturaleza administrativa y la especialidad de las funciones de la inteligencia. Debe permitirse la intervención de las comunicaciones privadas en casos de seguridad nacional, sin la necesidad de fundar y motivar las causas ante una autoridad paralela.
- Debe armonizar la participación del sector privado en las tareas de seguridad nacional, ya que para poder ejercer la protección de los derechos fundamentales del hombre, la cual es una obligación inherente al Estado, debe reconocerse la necesidad prioritaria de su subsistencia como Estado.

#### 4. Emisión de la Ley de Defensa Nacional:

De igual forma que lo anterior, las actividades relativas a la defensa nacional plasmadas por mi perspectiva política (incluyendo las contenidas en la “política de defensa nacional”) deberán también asentarse en letra de la ley. En esta instancia tampoco elaboraré un proyecto de ley, por las razones descritas con antelación; sin embargo, a continuación establezco los puntos principales que deberá contener:

- La Ley de Defensa Nacional debe definir el concepto de defensa nacional como: las acciones armadas que instrumenta el Estado para la defensa natural de su territorio, población y gobierno, de antagonismos externos o internos.
- La ley debe reestructurar a las Fuerzas Armadas de conformidad con mi perspectiva jurídica (constitucional) anterior, y con mi perspectiva orgánica que a continuación expondré.
- Deben especificarse con lujo de detalle las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas, mismas que propuse con antelación en mi perspectiva política, para dotarle a los institutos armados y a su personal con plenitud facultativa para la realización de sus tareas en beneficio del Estado mexicano.
- Debe disponer de circunstancias fácticas especiales para el uso de las Fuerzas Armadas en tareas distintas a la defensa nacional, especialmente por lo que respecta a otras categorías de seguridad. Dichas circunstancias deben estar clara y plenamente identificadas para fines de la certidumbre jurídica que merece el pueblo de México.
- Debe permitir la adopción de compromisos unilaterales mediante códigos de ética, normas internas o legislaciones a los recomendados por la comunidad internacional, sobre todo aquellos casos en que pueda haber limitaciones constitucionales. Por ejemplo, los referidos a la prohibición de ciertas armas o prácticas durante conflictos de carácter interno.
- Debe de impulsar el aprovechamiento de los recursos humanos nacionales ya formados en el campo internacional, político, técnico y jurídico, que han estado involucrados en el cumplimiento o negociación de los compromisos desde el gobierno o instancias internacionales.
- Debe fomentar el ajuste continuo de la política militar a los cambios externos e internos.
- Debe mantener la circunstancia jurídica que le permita a las Fuerzas Armadas auxiliar a la población en caso de desastres naturales.

#### IV. PERSPECTIVA ORGÁNICA.

##### ***Contextualización Inicial.***

Hoy en día, las personas trabajan más duro que nunca; la gente y sus organizaciones se están reestructurando; están realizando reingenierías, rediseñándose, mejorando la calidad y, sobre todo, la eficiencia. Y lo están haciendo con liderazgo, en lugar de con administración. ¿Cuál es la distinción entre estos conceptos? La dirección, desde el punto de vista administrativo, incluso gerencial, tiene que ver con los *procesos* de una organización—realizarlos correcta y eficientemente. El liderazgo tiene que ver con los *propósitos* de la organización.

Hoy, la ciencia de la administración permite que los ejecutivos traten con la complejidad. Las disciplinas tradicionales de la administración son: recursos humanos, sistemas de información, operaciones, finanzas, mercadotecnia, comunicaciones, comportamiento organizacional, contabilidad y demás.<sup>445</sup> Cada una está compartimentalizada. La administración tiene como objetivo que por medio del estudio de sus partes, independientemente cuántas de ellas sean, se obtenga un conocimiento del todo.<sup>446</sup> A partir de esta premisa, puede generarse un entendimiento de los roles que distinguen al liderazgo de la administración.

El liderazgo es una herramienta de aprendizaje indispensable para el correcto funcionamiento de toda administración, desde la de un taller mecánico, hasta la de las propias Fuerzas Armadas. Es elemental para las organizaciones de alto-desempeño. Y va más allá de crear el futuro y manejar la complejidad. El líder debe construir equipos permanentes o *ad hoc* de personas capaces de lograr tareas, y en sí, las Fuerzas Armadas deben considerarse un equipo de equipos. A través de los equipos, el liderazgo influencia y dirige el curso de la organización, creando su futuro y administrando el presente en un contexto organizacional, como un cuerpo coherente.

De tal forma el liderazgo estratégico tiene tres dimensiones: administrar, crear el futuro y construir equipos. Bajo éstas premisas organizacionales es que desarrollo mi perspectiva orgánica para las Fuerzas Armadas, cuyas características y justificaciones ya vertí con antelación.

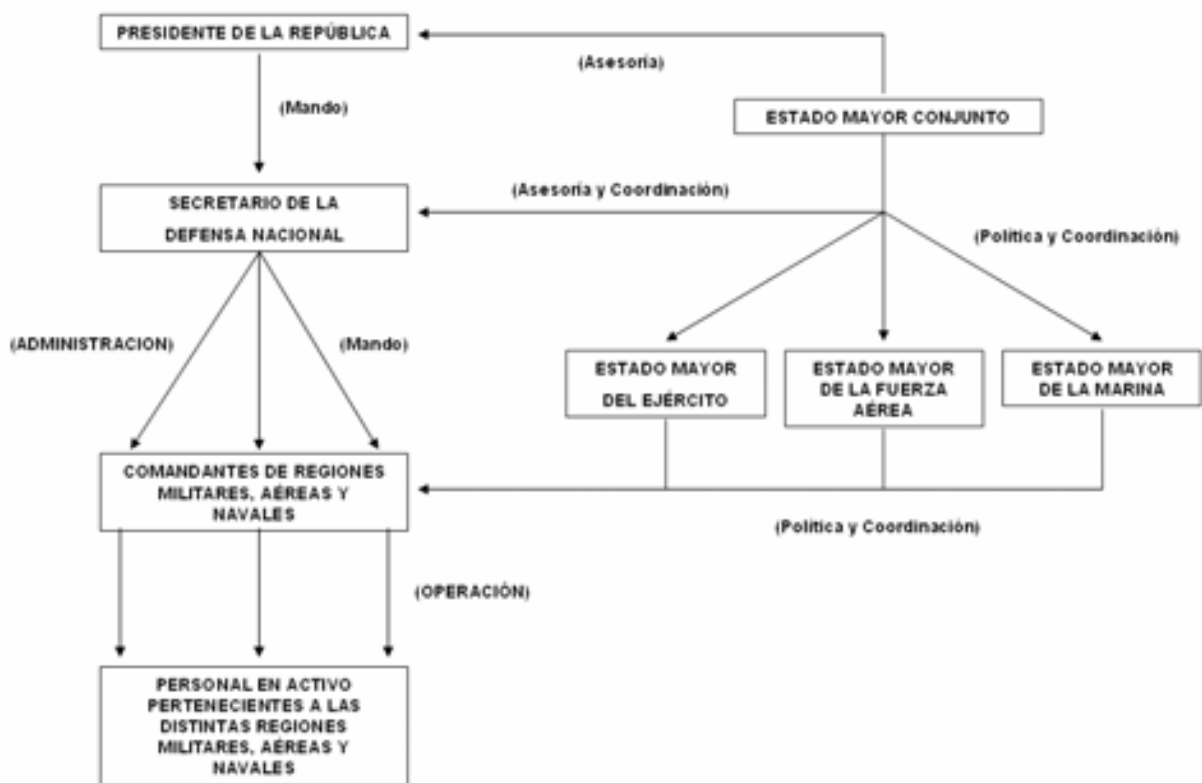
---

<sup>445</sup> SULLIVAN, GORDON R.; HARPER, MICHAEL V. *Hope is not a Method*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Times Books, a division of Random House, Inc., 1996, p. 43.

<sup>446</sup> WHEATLY, MARGARET J. *Leadership and the New Science*. 1ª éd. Suffolk, Inglaterra: Viva Books, 2007, p. 29.

En sí, tal y como expuse anteriormente, mi prospectiva orgánica implica principalmente la unificación de los tres institutos armados bajo un órgano constitucional autónomo denominado Fuerzas Armadas Mexicanas, el cual estará básicamente encargado de las operaciones militares y navales. Paralelamente, propongo recrear a la Secretaría de la Defensa Nacional, como una institución cuyo titular sea un civil, cuyo personal sea mixto (civiles y militares), la cual se encargue de la administración militar, de la definición de políticas armadas, y de la vinculación de mando entre el presidente de la República y los distintos comandantes de regiones militares y navales.

Para mejor comprender las dinámicas previstas por la estructura anterior, a continuación desarrollo un esquema visual:



Con el diagrama institucional anterior, se eficienta el flujo de mando, administrativo y operativo de las Fuerzas Armadas, dinamizando el ejercicio de sus misiones y aumentando su capacidad de respuesta ante las perpetuas eventualidades que surgen en el quehacer diario nacional.

La razón detrás de una administración militar ejercida por civiles recae principalmente en la ejemplificación histórica y la actual, las cuales demuestran que la administración de militares por militares tiende a generar limitantes y resquebrajamientos, los cuales pueden afectar desde sus capacidades operativas (como en el caso actual de México).

Es por ello que las Fuerzas Armadas no deben exponerse a la censura que constantemente están sometidos los órganos políticos, burocráticos y administrativos, por parte de sectores bastante considerables del pueblo, como consecuencia del carácter polifacético de la política. La actuación del militar en paz y en guerra, deberá merecer el apoyo del pueblo todo y la aprobación general, desde cualquier punto que se le observe para no defraudar las esperanzas que sobre él tiene fincadas el propio pueblo, que, por otra parte, es quien integra sus filas para luchar con las armas.



## FUENTES DE CONSULTA.

### BIBLIOGRAFÍA:

BOBBIO, NORTBERTO. *Diccionario de Política*. 13ª éd. México, D.F.: Siglo XXI Editores, 1982.

CASTILLO TAPIA, FERNANDO. *Poder, Política Exterior y Seguridad Nacional en los Umbrales del Siglo XXI*. Edición especial. México, D.F.: Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán", Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

HAMILTON, ALEXANDER. *The Federalist No. 74*. Edición especial. Illinois, EE.UU.: Enciclopedia Británica, 1952, p. 21.

JORDAN, AMOS A.; TAYLOR, WILLIAM J.; KORB, LAWRENCE J. *American National Security: Policy and Process*. 3ª éd: Maryland, EE.UU. The Johns Hopkins University Press, 1989.

JÜNGER, ERNST. *La Emboscada*. 2ª éd. Barcelona, España: Tusquets Editores, 1998.

KEENAN, GEORGE F. *American Diplomacy, 1900 – 1950*. 2ª éd. Illinois, EE.UU.: University of Chicago Press, 1951.

LERCHE, CHARLES O. *Foreign Policy*. 3ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Prentice Hall, 1967.

LERCHE, CHARLES O.; SAID, ABDOUL A. *Concepts of International Politics*. 2ª éd. Nueva Jersey, EE.UU.: Prentice-Hall, 1970.

MEIRA MATTOS, CARLOS DE. *Estrategias Militares Dominantes*. 1ª éd. Buenos Aires, Argentina: Editorial Pleamar, 1989.

MENDOZA MORA, CARLOS. *Aproximación Crítica a las Principales Teorías de las Relaciones Internacionales de la Primera Posguerra a la Fecha: Un Modelo Analítico de Política Exterior*. Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales. México, D.F.: UNAM, ENEP "Acatlán", 1995.

MORGENTHAU, HANS J. *Política Entre las Naciones: La Lucha por el Poder y la Paz*. 1ª éd. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

VASQUEZ, JOHN. *El Poder de la Política del Poder*. 2ª éd. México, D.F.: Editorial Gernika, 1992.

SPYKMAN, NICHOLAS J. *Estados Unidos Frente al Mundo*. 1ª éd. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1944.

SULLIVAN, GORDON R.; HARPER, MICHAEL V. *Hope is not a Method*. 1ª éd. Nueva York, EE.UU.: Times Books, a division of Random House, Inc., 1996.

WHEATLY, MARGARET J. *Leadership and the New Science*. 1ª éd. Suffolk, Inglaterra: Viva Books, 2007.

**HEMEROGRAFÍA:**

ZELIKOW, PHILIP D. "Force Without War". *Journal of Strategic Studies*. Vol. 7, No. 1, 1984.



**Conclusiones.**

La tesis de investigación doctoral que aquí concluye me arrojó, durante su desarrollo, las siguientes conclusiones:

1. La seguridad y la defensa, caracterizadas como instrumentos de la política y la administración pública, emanan del pensamiento estratégico del Estado que las ejerce.
2. Los orígenes y fundamentos generales del pensamiento estratégico tienen características de aplicación universal, las cuales han sido forjadas teóricamente por grandes pensadores y estadistas en distintos contextos históricos hasta llegar a los tiempos modernos.
3. El legado histórico arroja que la fórmula más óptima para realizar un ejercicio eficiente de la función militar es la siguiente:
  - 3.1. Que el liderazgo político determine los objetivos nacionales;
  - 3.2. Que entre el liderazgo político y el mando militar se establezcan las estrategias para alcanzarlos;
  - 3.3. Que exclusivamente el mando militar se encargue de la planeación y ejecución de las operaciones necesarias;
  - 3.4. Que las autoridades civiles se encarguen de la administración de la función militar general, para garantizar los recursos necesarios para el éxito de las referidas operaciones; y,
  - 3.5. Que una “cópula” entre estos tres determine el sistema de procedimientos para la toma de decisiones en materia de seguridad y de defensa nacionales.
4. La concepción y el método de pensamiento estratégico del Estado mexicano, ejercido por cada uno de los presidentes con posterioridad a la Revolución y hasta el presente, no se ha fundamentado sobre los principios universales teórico-políticos del pensamiento estratégico en general. Su práctica no ha seguido una línea recta de pensamiento debido a que se han reinventado, sexenio tras sexenio, las concepciones e instrumentaciones de su seguridad y defensa nacionales.
5. La irresponsabilidad política que ha generado los referidos vaivenes de pensamiento estratégico mexicano arroja como consecuencia que las leyes y políticas públicas que hoy regulan a la seguridad y defensa nacionales sean ineficaces, haciendo de su instrumentación diaria algo incompatible con el marco jurídico vigente y aplicable.

6. La facultad constitucional para emplear a las Fuerzas Armadas Mexicanas en todo lo que el presidente de la República decida, aunada a la ineficacia jurídica del marco legal, generan una condición de incertidumbre interna e internacional sobre su participación en el combate al narcotráfico.
7. Lo anterior afecta desde al propio personal militar, por carecer de las garantías y salvaguardas legales necesarias para ejercitar sus misiones políticas, hasta al pueblo en su generalidad, por no existir parámetros de acción militar que articulen el actuar de dichas fuerzas militares, y mucho menos las limiten sobre una letra específica de ley.
8. La política armada en contra del narcotráfico que ha sido desatada por el gobierno es un ejercicio de irresponsabilidad política, debido a que busca contrarrestar a este antagonismo, el cual es un resultado de la convergencia de múltiples factores negativos de índole política, económica, social y cultural, con una solución militar, siendo que la doctrina y el adiestramiento de las Fuerzas Armadas Mexicanas es para fines de la guerra en defensa armada del territorio, pueblo y gobierno, y no para la realización de tareas policíacas cuya responsabilidad recae en las instituciones de extracción civil que han sido rebasadas en sus capacidades por el referido antagonismo, generando el vacío de Estado que se busca rellenar con el componente militar del poder nacional.
9. La seguridad nacional en México es un concepto de ciencia política y una herramienta de la administración pública que, en fondo y forma, es incompatible con los principios democráticos en los que se fundó el Estado mexicano, toda vez que en estricto sentido su verdadera finalidad es, quitando la retórica que siempre la acompaña, defender los intereses del grupo en el poder, y no necesariamente los intereses nacionales.
10. La concepción jurídica y doctrinaria de seguridad nacional en México es excesivamente confusa e incluyente, al grado de truncar su función administrativa y generar ineficiencia en su praxis, toda vez que no permite crear una planeación estratégica integral para enfrentar eficientemente al narcotráfico, por lo que a este consuetudinariamente se le combate de una forma eventual con operativos planeados al momento; más preocupantemente, ésta confusión causa una situación teórico-práctica en que la misma seguridad nacional se encuentra absorbiendo, en su esfera conceptual y metodológica, a la defensa nacional.
11. La doctrina militar de México es incompatible con las realidades sociopolíticas del contexto nacional, para lo cual requiere una composición doctrinaria que permita el dinamismo y flexibilidad en los institutos armados; esto genera en sus orgánicas un grado de obsolescencia administrativa y operativa.

12. Para fines de generar un contexto teórico-político y público-administrativo en el cual se implementen con eficiencia y eficacia la seguridad y defensa del Estado mexicano, deberán de readecuarse las políticas públicas, reformarse la letra de la ley y reestructurarse los institutos armados, de acuerdo a lo propuesto por mi perspectiva estratégica, la cual será objeto del Capítulo Cuarto de esta tesis, el cual en obvio de repeticiones se da por insertado aquí de forma textual.

Independientemente de las conclusiones anteriores, y de todo lo visto en esta obra, a cuyo final aquí llego, **la conclusión más importante que obtuve fue que para eliminar la mayoría de los antagonismos internos, se deben combatir, hasta erradicarse—con el empleo diligente de absolutamente todos los recursos del Estado y de las capacidades humanas disponibles—la ignorancia, la enfermedad y la pobreza en México.**



# **Apéndice I.**

**COMPROMISOS E INSTANCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE LA PAZ, DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL**

	CONVENCIÓNES Y OTROS ACUERDOS INTERNACIONALES	ORGANISMO INTERNACIONAL QUE INTERVIENE Y EMITE DECISIONES O RESOLUCIONES. EN SU DEFECTO, CORRESPONDE A LA CONFERENCIA DE ESTADOS PARTE LA TOMA DE DECISIONES	POSIBILIDAD DE VERIFICACIÓN O INJERENCIA INTERNACIONAL	ACCIONES REQUERIDAS	AFECTACIÓN A PARTICULARES
PAZ, ESTABILIDAD SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y SEGURIDAD	MULTILATERALES REGIONALES Y BILATERALES	SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS	DEPENDIENDO DEL TEMA	DEPENDIENDO DE LA DECISIÓN O RESOLUCIÓN ADOPTADA	POSIBLE
	DERECHO HUMANITARIO	SISTEMA INTERAMERICANO	DEPENDIENDO DEL TEMA, POR EJEMPLO, TLCAN	DEPENDIENDO DE LA DECISIÓN O RESOLUCIÓN ADOPTADA	POSIBLE
	DERECHOS HUMANO	POR PAÍS	DEPENDIENDO DEL TEMA	DEPENDIENDO DE LA DECISIÓN O RESOLUCIÓN ADOPTADA	POSIBLE
<b>COMPROMISOS E INSTANCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE PAZ, DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL</b>					
USOS PACÍFICOS.	ESPACIO, OCÉANOS, CIENCIA Y TECNOLOGÍA EDUCACIÓN PARA LA PAZ, LA PREVENCIÓN Y LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS.	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.	SOLO ANTE SITUACIONES DE CONFLICTO INTERNACIONAL, Y VINCULADOS CON LA APLICACIÓN DE ACUERDOS ESPECÍFICOS.	RELACIONADA CON LAS ACCIONES NACIONALES DE LOS ESTADOS.	
DESARME, NO PROLIFERACIÓN Y CONTROL DE ARMAMENTOS.	DESARME GENERAL Y COMPLETO PREVENCIÓN DE LA CARRERA ARMAMENTISTA EN EL ESPACIO; USO DE LOS FONDOS MARINOS	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.			
ARMAS DE DESTRUCCIÓN EN MASA.	ARMAS NUCLEARES Y USOS PACÍFICOS DE LA ENERGÍA NUCLEAR, ARMAS QUÍMICAS, ARMAS BIOLÓGICAS E INGENIERÍA GENÉTICA.	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA ORGANIZACIÓN PARA LA PROHIBICIÓN DE ARMAS QUÍMICAS COMITÉ DE NACIONES UNIDAS PARA EL ESTUDIO DE LOS EFECTOS DE LAS RADIACIONES ATÓMICAS.	EN TODOS LOS CASOS, INCLUIDA LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, SEGÚN SE ESTABLECE EN LA LETRA DE LAS CONVENCIÓNES Y ACUERDOS.		POSIBLE O DIRECTA, SEGÚN EL ACUERDO.
ARMAS CONVENCIONALES.	TRANSPARENCIA EN EL GASTO MILITAR Y EN MATERIA DE TRANSFERENCIAS INTERNACIONALES	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.			

**APÉNDICE I.**

	MINAS TERRESTRES ANTIPERSONALES.	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.			
PREVENCIÓN DEL LITO Y COMBATE A LA DELINCUENCIA.	DELINCUENCIA ORGANIZADA.	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.			
CONTRABANDO, TRÁFICO Y PIRATERÍA.	TRÁFICO DE ARMAS Y PRECURSORES, TRÁFICO DE DROGAS Y PRECURSORES, TRÁFICO DE PERSONAS Y TRATA DE BLANCAS.	ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA, OEA, SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, INTERPOL.			
	CONTRABANDO DERECHOS DE AUTOR.	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, INTERPOL ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS.			
LAVADO DE DINERO.		OCDE, SISTEMA DE NACIONES UNIDAS.			
<b>COMPROMISOS E INSTANCIAS INTERNACIONALES EN MATERIA DE PAZ, DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL</b>					
CORRUPCIÓN.		SISTEMA DE NACIONES UNIDAS, OCDE			
TERRORISMO.	ACTOS TERRORISTAS	SISTEMA DE NACIONES UNIDAS			
MULTILATERALES.	CONVENCIÓN EN NEGOCIACIÓN	SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL Y ONU CONSEJO DE SEGURIDAD			
ACUERDOS BILATERALES.	SEGÚN EL ACUERDO	SEGÚN EL ACUERDO	SEGÚN EL ACUERDO	SEGÚN EL ACUERDO	SEGÚN EL ACUERDO

**COMPROMISOS ADQUIRIDOS POR MÉXICO RESPECTO AL DESARME CONTROL Y NO PROLIFERACIÓN DE ARMAMENTOS**

APOYO A RESOLUCIONES DE LA ONU Y ORGANISMOS MULTILATERALES	MEDIDAS VOLUNTARIAS Y FORTALECIMIENTO DE LA CONFIANZA	OBLIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON PROHIBICIONES TOTALES O PARCIALES	DE	OBLIGACIÓN DE NORMAR PENALIZAR O ACCIONAR EN EL ÁMBITO NACIONAL	COMPROMISOS CON SISTEMA DE VERIFICACIÓN
PAZ Y SEGURIDAD CARTA DE NACIONES UNIDAS ASAMBLEA GENERAL					
ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS					
DERECHO HUMANITARIO	CONVENIOS DE GINEBRA CONVENIOS DE LA HAYA				
ARMAMENTOS	TRANSPARENCIA EN MATERIA DE ARMAMENTOS; GASTOS Y ADQUISICIONES. USO PACIFICO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA. USO PACIFICO DEL ESPACIO. REGIONES LIBRES DE CIERTO TIPO DE ARMAS. GUERRA INFORMÁTICA.				
	ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. ARMAS Y USO PACIFICO EN EL CAMPO DE LA ACTIVIDAD QUÍMICA, BIOLOGÍA Y NUCLEAR. ARMAS BIOLÓGICAS, INGENIERÍA GENÉTICA Y BIOTECNOLOGÍA.				
	MINAS TERRESTRES ANTIPERSONALES Y OTRAS QUE TIENEN EFECTOS INDISCRIMINADOS Y AFECTAN PARTICULARMENTE A LA POBLACIÓN CIVIL.				

**APÉNDICE I.**

ZONAS LIBRES	TLATELOLCO, Y SE VOTA AL FAVOR DE LAS RESOLUCIONES COMO DE LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO, EL HEMISFERIO SUR SUDOESTE ASIÁTICO, ETC.				
DELINCUENCIA ORGANIZADA Y TERRORISMO	TRÁFICO DE ARMAS, DROGAS, MUJERES, NIÑOS, MIGRANTES. CONTRABANDO Y PIRATERÍA, TRATA DE BLANCAS, LAVADO DE DINERO Y CORRUPCIÓN. TERRORISMO.				
DERECHOS HUMANOS	TODOS	TODOS	ALGUNOS	ALGUNOS	MISIONES DE OBSERVACIÓN NO DE VERIFICACIÓN DE COMPROMISOS.

**ARMAS DE DESTRUCCION MASIVA**

TRATADO SOBRE LA PROHIBICIÓN DE EMPLAZAR ARMAS NUCLEARES Y OTRAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN EN MASA EN LOS FONDOS MARINOS Y OCEÁNICOS Y SU SUBSUELO (TRATADO DE FONDOS MARINOS, 11 DE FEBRERO DE 1971).

ASUNTOS NUCLEARES

ESTATUTO DEL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA (29 DE JULIO DE 1957).

TRATADO SOBRE LA PROSCRIPCIÓN DE PRUEBAS NUCLEARES EN LA ATMÓSFERA, EL ESPACIO EXTERIOR Y BAJO EL AGUA (5 DE AGOSTO DE 1963).

TRATADO PARA LA PROSCRIPCIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (TRATADO DE TLATELOLCO, 14 DE FEBRERO DE 1967).

TRATADO SOBRE LA NO PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES (24 DE SEPTIEMBRE DE 1968).

ACUERDO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA PARA LA APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS EN RELACIÓN CON EL TRATADO SOBRE LA NO PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS NUCLEARES (29 DE MARZO DE 1973).

CONVENIO SOBRE LA PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN DEL MAR POR VERTIMIENTO DE DESECHOS RADIATIVOS (17 DE JULIO DE 1975).

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑOS NUCLEARES (12 DE NOVIEMBRE DE 1977).

CONVENCIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN FÍSICA DE MATERIALES NUCLEARES (8 DE FEBRERO DE 1987).

CONVENCIÓN SOBRE LA ASISTENCIA EN CASO DE ACCIDENTE NUCLEAR O DE EMERGENCIA RADIOLÓGICA (26 DE FEBRERO DE 1987).

CONVENCIÓN SOBRE LA PRONTA NOTIFICACIÓN DE ACCIDENTES NUCLEARES (10 DE JUNIO DE 1988).

CONVENCIÓN SOBRE SEGURIDAD NUCLEAR (9 DE NOVIEMBRE DE 1994).

TRATADO DE PROHIBICIÓN COMPLETA DE LOS ENSAYOS NUCLEARES (MÉXICO LO RATIFICÓ EL 24 DE SEPTIEMBRE DE 1996, TODAVÍA NO ENTRA EN VIGOR).

ACUERDO REGIONAL DE COOPERACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA NUCLEARES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ARCAL, 28 DE SEPTIEMBRE DE 1998).

ACUERDO EN EL MARCO DEL OIEA PARA PARTICIPAR EN LA BASE DE DATOS SOBRE INCIDENTES DE TRÁFICO ILÍCITO DE MATERIALES RADIATIVOS.



ARMAS QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS:

PROTOCOLO RELATIVO A LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO EN LA GUERRA DE GASES ASFIXIANTE, TÓXICOS O SIMILARES DE MEDIOS BACTERIOLÓGICOS (PROTOCOLO DE GINEBRA DE 1925).

CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL DESARROLLO, LA PRODUCCIÓN Y EL ALMACENAMIENTO DE ARMAS BIOLÓGICAS Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN (10 DE ABRIL DE 1972).

CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL DESARROLLO, LA PRODUCCIÓN, EL ALMACENAMIENTO Y EL EMPLEO DE ARMAS QUÍMICAS Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN (13 DE ENERO DE 1993).

ARMAS CONVENCIONALES:

ARMAS CONVENCIONALES EXCESIVAMENTE CRUELES, NOCIVAS O DE EFECTOS INDISCRIMINADOS

CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN O RESTRICCIÓN DE CIERTAS ARMAS CONVENCIONALES QUE PUEDEN CONSIDERARSE EXCESIVAMENTE NOCIVAS O DE EFECTOS INDISCRIMINADOS Y SUS CUATRO PROTOCOLOS (10 DE ABRIL DE 1981, MÉXICO ES PARTE DE LOS PROTOCOLOS 1, 11 Y IV).

CONVENCIÓN SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL EMPLEO, ALMACENAMIENTO, PRODUCCIÓN Y TRANSFERENCIA DE MINAS TERRESTRES ANTIPERSONAL Y SOBRE SU DESTRUCCIÓN (13 DE DICIEMBRE DE 1997).

TRÁFICO ILÍCITO

CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA PRODUCCIÓN Y EL TRÁFICO ILÍCITOS DE ARMAS DE FUEGO, MUNICIONES, EXPLOSIVOS Y OTROS MATERIALES RELACIONADOS (10 DE NOVIEMBRE DE 1997).

PROTOCOLO SOBRE EL TRÁFICO ILÍCITO DE ARMAS DE FUEGO (SE PARTICIPÓ EN SU NEGOCIACIÓN).

OTROS TEMAS DE DESARME Y SEGURIDAD INTERNACIONAL:

TRATADO SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE DEBEN REGIR LAS ACTIVIDADES DE LOS ESTADOS EN LA LUNA Y OTROS CUERPOS CELESTES (27 DE ENERO DE 1967).

ACUERDO QUE DEBE REGIR LAS ACTIVIDADES DE LOS ESTADOS EN LA LUNA Y OTROS CUERPOS CELESTES (18 DE DICIEMBRE DE 1979).

USO PACÍFICO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

GUERRA INFORMÁTICA.

INFORME ANUAL DEL GASTO MILITAR (NACIONES UNIDAS).

TRANSPARENCIA EN MATERIA DE ADQUISICIONES DE ARMAMENTOS (REGISTRO DE NACIONES UNIDAS).

# **Apéndice II.**

## 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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**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.

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.

**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.

**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.

**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.

**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.

**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;
- 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.

## **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.

**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.

### **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.

### **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.

**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.

### 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.

## 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.

## **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.

**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.

#### **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.

#### **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.

**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.

**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 Bicamaral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

La presidencia de la Comisión será rotativa y recaerá alternadamente en un senador y un diputado.

*Párrafo adicionado DOF 26-12-2005*

**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 reformado DOF 26-12-2005*

**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 cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de enero de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA**

**DECRETO por el que se reforma el artículo 58 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional.**

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 2005

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el artículo 58 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar como sigue:

### **TRANSITORIOS**

**Primero.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.-** Al entrar en vigor el presente Decreto y para los efectos del segundo párrafo del artículo 56 de este Decreto de Reformas, en un plazo de un año, deberán impulsarse las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos por parte del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para contar con las atribuciones necesarias para el mejor desempeño de la Comisión Bicameral.

México, D.F., a 22 de noviembre de 2005.- Dip. **Heliodoro Díaz Escárrega**, Presidente.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de diciembre de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Carlos María Abascal Carranza**.- Rúbrica.

# **Ampliación de la Bibliografía.**

Adicionalmente a las Fuentes de Consulta empleadas para fines de la presente investigación doctoral, mismas que han sido relacionadas al final de cada capítulo correspondiente, a continuación expongo bibliografía adicional relativa a los temas de seguridad y defensa nacionales, la cual por una u otra razón no fue incluida en la tesis. En varios de los casos, manifiesto mi concordancia u oposición a los planteamientos teóricos que contienen y sustentan. Al final de la exposición, propongo una lista de fuentes bibliográficas como sugerencias para ampliar el conocimiento de cualquier interesado en estas materias.

Con motivo de la convergencia disciplinaria que intrínsecamente conllevan las teorías existentes sobre seguridad y defensa nacionales, en la cuales generalmente confluyen la política, la ciencia política y la administración pública, es menester diferenciar la ampliación bibliográfica segmentando los contextos de investigación a los que se relaciona. Para ello, examinaré dicha bibliografía categorizando a la seguridad nacional y la defensa nacional como dos temas independientes, aun cuando ambos conciernen aspectos jurídico-regulatorios y, más importante, se vinculan con políticas públicas activas y reactivas, pasadas y presentes, complementándose a su vez por la doctrina y los antecedentes históricos, para fines de atender de una mejor forma, al menos académica, a las verdaderas necesidades nacionales imperantes.

Bajo esa tesitura, comenzaré por auscultar la bibliografía relativa a la seguridad nacional. Cabe reiterar que en el caso mexicano, tal y como lo explique en el desarrollo de esta obra, la seguridad nacional emana de la defensa nacional, va invariablemente ligada a ésta a lo largo de los sexenios. Por ello, todo estudio sobre seguridad nacional contendrá siempre fundamentos, contextos y concepciones de índole militar. No obstante, a continuación haré referencia a aquella bibliografía enfocada a la seguridad nacional, dejando la bibliografía plenamente castrense para el segundo nivel de categorización.

Para cimbrar los cimientos teóricos, siempre es óptimo comenzar por el estudio del desenvolvimiento histórico de las amenazas y los antagonismos al Estado mexicano, y la evolución de sus políticas de seguridad y defensa nacionales. Sobre el particular, la investigadora Gloria Delgado de Cantú, en su libro *Historia de México 2: Estado Moderno y Crisis en el México del Siglo XX*, analiza distintos eventos históricos entre los cuales, el cambio del militarismo al civilismo es de especial interés, destacando los detalles del pacto cívico-militar cuyas secuelas aun vivimos en el presente. Por su parte, el autor José Manuel Villalpando, con su obra *Historia de México a través de sus Gobernantes y La Presidencia Imperial* del historiador Enrique Krause, son fuentes teóricas que permiten abundar en el particular de las relaciones políticas entre el ámbito civil y el militar en nuestro país, de las cuales emanó la connotación moderna y presente de la seguridad nacional.

Al respecto de los antecedentes históricos de la seguridad nacional, el investigador Pedro De la Cruz, en su libro *Seguridad Pública y Nacional en*

*México: Evolución de los Paradigmas en el Cambio Institucional* recoge y estructura una serie de ópticas analíticas para explicar el desarrollo del concepto e implementación de la seguridad nacional mexicana. El define a la seguridad nacional como la condición política y social fundamental para garantizar la existencia de todo Estado contemporáneo y el ejercicio de las libertades individuales. Argumenta también que la seguridad nacional no solo es una condición de la vida social y estatal, sino que también es garantía inexorable para el ejercicio de las libertades individuales y sociales en un país moderno.

Sobre lo anterior, es correcto afirmar que la seguridad nacional tiene características condicionantes, *sin equa non*, por lo que su investigación y articulación requiere sugiere conciliar la dirección política de un Estado con el respaldo ciudadano, con el sistema de gobierno y con la democracia. El fundamento último del Estado se aboca en lo esencial a garantizar el ejercicio de las libertades individuales bajo las más óptimas condiciones de seguridad, tanto para los individuos, como para las instituciones. Esta concepción es piedra angular de la ideología liberal que sitúa a la justicia como paradigma que requiere esencialmente la intervención del Estado, centrada en la protección de la vida, la libertad y la propiedad de los individuos, que formalmente tienen los mismos derechos y oportunidades ante la ley.

Para entrar en el campo del debate actual sobre la seguridad nacional, el investigador Raúl Ramírez, en su obra *Delitos de Disolución Social y Seguridad Nacional* señala que la seguridad nacional se encuentra contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, argumentando que radica en una condición permanente, ideal, del ser nacional que se procura a través del conjunto de elementos políticos, económicos, militares, sociales y culturales que garantizan la soberanía, promueven el interés de la nación, al estrechar las ventanas de vulnerabilidad frente al exterior y fortalecer los elementos que propician viabilidad, solidez y consistencia al proyecto nacional.

Independientemente de la validez interpretativa de la concepción anterior, existen casi interminables definiciones sobre seguridad nacional, de las cuales su mayoría apunta a las mismas características pero con distintas palabras. Sin embargo, todas éstas conllevan un error, un vicio de origen, el cual se encuentra en la vasta amplitud de las mismas, y la imposibilidad de ponerse en práctica por la vía de gobierno. Por ello, para los fines de la investigación doctoral que elaboré, concebí a la seguridad nacional no como algo simplista, sino como un concepto simplificado, siendo tal: las acciones que instrumenta el Estado para garantizar su vitalidad. En ello se circunscriben de forma consolidada, congruente y plausible el propósito, la naturaleza y la facultad estatal para ejercer la seguridad nacional.

El autor Martín Gabriel Barón, en su obra *Policía y Seguridad en México*, toca temas sobre las consecuencias directas relativas a la participación militar en tareas de seguridad nacional y pública, lo cual se traduce en una militarización, y denota que hoy en día se habla insistentemente de una creciente militarización de la seguridad, siendo ésta influenciada por el sistema económico que impera en el



mundo: el neoliberalismo, el cual ha acentuado las desigualdades sociales y para controlar los posibles desórdenes que éstas provocan se recurre a controles militares, paramilitares o bien policiales para controlar cualquier posibilidad de desgobierno, debido a las razones de la decisión política de vincular a las estructuras militares al ámbito de seguridad, aun cuando éstas se adaptan rápidamente a las necesidades del sistema económico y político. Este autor considera a las Fuerzas Armadas Mexicanas como el baluarte fundamental de mantenimiento del status del Estado.

Bajo ese tenor, el autor tiene razón parcial, ya que por un lado el militarismo y la militarización de las instituciones policíacas sí es una consecuencia directa de escalar la política armada a los niveles en que el presidente Felipe Calderón lo ha realizado en la actualidad, más dicha militarización, suscrita como el “baluarte fundamental”, es incorrecta. Las fuerzas armadas de cualquier país deben representar la última línea de defensa, tanto de las instituciones, cómo de la propia soberanía. Pero un país no puede perder más si dicha soberanía se vulnera por sus propias instituciones internas, incluyendo las militares, y una militarización eso conlleva. La seguridad nacional emana de la soberanía, y es de ésta de quien obtiene sus posicionamientos y articulaciones, no del poder armado del propio Estado.

Subsecuentemente, es opinión conjunta de los investigadores Agustín Pérez Carrillo, Fernando Tenorio Tagle y Massimo Pavarini, vertida en su obra *Seguridad Pública: Tres Puntos de Vista Convergentes*, que siendo justamente un tema político por excelencia—la seguridad—éste debería ser administrado y gobernado en términos no ideológicos, o al menos, menos ideológicos, ya que argumentan que muchas cuestiones de desorden social son producidas o amplificadas por el desorden producido artificialmente por el proceso definitorio que coloca a los mismos en el área de la ilegalidad. Los grandes mercados ilegales de la droga, de la prostitución y del juego de azar, se han convertido en emergencias de seguridad solo porque se ha querido que así fuese.

Respecto del particular anterior, en opinión de quien escribe, la seguridad (tanto pública como nacional) no puede desvincularse de la ideología, ya que ésta plasma los valores categóricos bajo los cuales serán articuladas las políticas públicas que harán frente a los diversos antagonismos. En efecto, el idealismo es fuente de situaciones o emergencias de seguridad, pero la propia seguridad, siendo preternaturalmente interpretativa, no puede sesgarse a la identificación de focos de amenaza, reales o exagerados, y por ende no puede soslayarse del carácter ideológico que la subraya.

Ahora bien, dichos investigadores también afirman que los Estados modernos, y aún mas, aquellos con un avanzado estado social de derecho, se han legitimado como capaces de garantizar la seguridad interna, esto es, la seguridad nacional a través del gobierno represivo y preventivo de los conflictos. Por lo tanto, concluyen, la administración del bien público consistente en la seguridad pertenece con plenos títulos al patrimonio originario de la historia del Estado

moderno. Este silogismo no concuerda con las realidades del Estado mexicano, ya que, aun siendo un estado moderno, el estado de derecho interno es diariamente comprometido por la impunidad generalizada y por las autoridades *de facto* en los que se ha convertido el crimen organizado.

En México, la seguridad nacional sí debe considerarse como un bien público, pero su administración no emerge de un legado histórico, en la misma medida en que no puede considerarse al narcotráfico como un problema históricamente inevitable. No puede negarse que el pasado defina al presente, y que los vaivenes del pensamiento estratégico mexicano hayan permitido florecer al crimen organizado y sus colaterales. Pero la obligación de proveer seguridad nacional para el Estado no surge de hechos ancestrales, ni tampoco del pasado inmediato, sino que proviene de las obligaciones fincadas en la Constitución Política cuyo enfoque se traduce al despliegue de esfuerzos para garantizar la vitalidad del propio Estado y de sus instituciones de gobierno.

Por su parte, los investigadores Sergio Aguayo, Bruce Michael Bagley y Jeffrey Stark, en su libro *En Busca de la Seguridad Perdida*, compilan lo que probablemente puede considerarse como uno de los mejores textos en la materia, estableciendo como amenazas a la seguridad nacional los antagonismos siguientes:

- Degradación del ambiente y agotamiento de los recursos naturales.
- Incapacidad de gobernar y mala administración.
- Deuda externa.
- Bajos niveles de competitividad.
- Dependencia alimentaria.
- Falta de diversificación del comercio exterior.
- Pobreza crónica y rezagos sociales acumulados.
- Violación sistemática de los derechos humanos.
- Corrupción en las instituciones encargadas de la administración y la procuración de justicia.
- Desastres naturales y socioorganizacionales.
- Surgimiento de nuevos centros de poder político y económico e inestabilidad política.

- Creciente poder de corporaciones multinacionales.
- Narcotráfico.
- Acciones de traición a la patria.

Me encuentro en total desacuerdo con los autores señalados al respecto de que, la mayoría de los contingentes anteriores no pueden considerarse amenazas a la seguridad nacional, debido a lo absurdo en que recae, ya que de ser extrapolados, absolutamente cualquier cuestión puede considerarse amenaza a la seguridad nacional. Es precisamente esa disfuncionalidad conceptual la que ubiqué en mi investigación como la fuente principal del estado de indefinición que existe en México sobre la materia.

En concreto, yo argumento en contrario: las consideraciones de los autores citados abarcan demasiado, lo cual lo hace de sus postulados ineficientes, incluso ilógicos; pueden considerarse como meramente retóricos, ya que buscan fines quizá académicos, lo cual también es un error de la actual administración presidencial; su poca practicidad limita las posibilidades de implementación por parte de la administración pública; y, hacen alusión a conceptos y referencias cuya existencia ni siquiera se acerca en términos básicos a las pretensiones del concepto que yo propongo sobre seguridad nacional.

Resulta lamentable que la costumbre de hacer retórica haya permeado a la política mexicana sobre seguridad nacional, haciendo de sus concepciones algo abstracto e inoperante. En este respecto reitero que la seguridad nacional debe ser sencilla, flexible, dinámica, de posible instrumentación, definida y articulable bajo parámetros que armonicen lo jurídico con lo político y doctrinario. ¿Es acaso esto imposible de conseguir?

El autor José Luis Piñeyro en su obra *La Seguridad Nacional en México: Debate Actual* argumenta que la absoluta falta de acuerdo político sobre las situaciones sociales que pueden ser riesgos o amenazas a la seguridad nacional mexicana es una constante histórica que obedece en gran parte a dos situaciones estructurales. La primera responde al carácter presidencialista y autoritario del régimen político en el que, históricamente, quien ha definido lo que se entiende por seguridad nacional es el ejecutivo federal en turno. La segunda obedece a las múltiples presiones de Estados Unidos para incorporar aún más al país a su esquema de seguridad nacional según sus intereses, objetivos, retos y peligros, y a la reticencia de los gobiernos por mantener una variable distancia frente al mismo.

En el mismo tenor, el investigador Marcelo Berman, en su libro *Seguridad Pública y Estado en México*, argumenta que el incremento de la inseguridad ha producido un clamor popular por un mayor control. Hacia mediados de la década de 1990, la gran mayoría de las encuestas, registran la creciente preocupación

ciudadana al respeto y, hacia final de esos años, la inseguridad se convierte en el principal problema para los mexicanos. Asimismo, las instituciones encargadas de proveer seguridad pública se muestran en franco deterioro: el marco, normativo rezagado, y las autoridades no parecen haber encontrado las respuestas adecuadas para atender la demandas ciudadanas. México, concluye el autor, tiene un claro problema de provisión de seguridad ciudadana, y su marco institucional parece desbordado por la amenaza.

Nada puede ser más cierto que lo anterior: con motivo del fracaso de las instituciones policíacas de extracción civil dotadas de facultades legales y administrativas para contener al crimen organizado y, sobre todo, las pérdidas territoriales en que ha incurrido el Estado mexicano, en donde el estado de derecho, la letra de la ley y la acción política han sucumbido a los poderes *de facto* que ejercen tales organizaciones delictivas, se genera la percepción colectiva (y posiblemente fáctica) de que el Estado mexicano se encuentra perdiendo la guerra.

De tal forma, dados los cambios afectivos realizados en México, donde las estructuras policíacas tradicionales habían sido desbordadas por la dimensión del delito y la incapacidad de controlarlo por las vías tradicionales (abusos policiales, tortura, corrupción y demás), debe buscarle la articulación de nuevas y modernas policías que estén a la altura de los desafíos. El diagnóstico principal de los actores sociales y políticos que realicé en mi tesis doctoral, sostuvo que las policías existentes son incapaces de combatir el delito organizado en forma eficiente, ya que están mal preparadas, mal equipadas, y son en su mayoría corruptas—llegando en algunos a estar asociadas al crimen—y carecían de equipos o de entrenamiento para un uso efectivo de la inteligencia. Asimismo, no existen registros únicos de delitos, delincuentes y policías; se carece de instrumentos metodológicos; se sufre de una falta de adiestramiento y capacitación adecuada para los policías. No existe homogeneidad e integración entre los sistemas de información; se verifican grandes atrasos tecnológicos e innumerables procedimientos administrativos obsoletos y se trabajaba con equipamiento e infraestructura deteriorados. Eso es la realidad nacional.

Hacia el ámbito internacional de la seguridad nacional mexicana y su diplomacia *ad hoc*, la investigadora Guadalupe González González ha escrito numerosos volúmenes. Entre tantos, su escrito *Los Desafíos de la Modernización Inconclusa: Estabilidad, Democracia y Seguridad Nacional en México* cobra gran relevancia por sus propuestas respecto a que la transformación del sistema internacional conllevó a los países de tercer mundo a repensar sus problemáticas de seguridad nacional como Estados con posición de debilidad por una ausencia de poder. Dicho planteamiento no responde del todo al caso mexicano, ya que si bien es cierto que el gobierno de nuestro país siempre ha mantenido una base fuerte de poder, no ha sido sabio al utilizarlo, lo cual ha generado muchas de los antagonismos en materia de seguridad nacional que se enfrentan hoy en día.

De dicha autora también destaco la obra *México ante América Latina: Mirando de Reojo a Estados Unidos*, el cual identifica y analiza los patrones de continuidad y cambio en las estrategias político-diplomáticas de México hacia América Latina en el periodo 1945-2005, como caso de estudio para evaluar el impacto de variables de carácter sistémico y estructural, específicamente de los cambios en la distribución de poder a nivel mundial, sobre la política exterior de países intermedios.

Ella distingue cuatro periodos de la política latinoamericana de México a la luz en una tipología de estrategias diplomáticas construida con base en dos criterios: el grado de atención y actividad que los gobiernos mexicanos otorgan a los países de América Latina y el nivel de alineamiento o convergencia con las posiciones de Estados Unidos en el hemisferio. El argumento central es que los cambios en la ubicación y la posición relativa de México en la estructura de poder en el hemisferio y el paso de una estructura bipolar a otra crecientemente unipolar a nivel global no explican la persistencia de la brecha histórica entre cercanía simbólica y lejanía material en la relación de México con América Latina. A lo largo de las seis décadas que cubre el estudio, se documenta la existencia de un creciente desfase entre el escalamiento gradual de la posición mexicana en la estructura de poder regional y la limitada proyección de México hacia la región.

Lo anterior puede explicarse con varias de las conclusiones a las que arribé en mi investigación doctoral, de las cuales sobresale la indefinición y los vaivenes del pensamiento estratégico mexicano a lo largo de los sexenios. Un Estado que no guarda una gran estrategia, o una estrategia nacional, tanto al interior como al exterior, no es capaz de enaltecer planteamientos e instrumentaciones estratégicas coyunturales que le permitan aprovechar su posición geopolítica, dando como consecuencia dicha segregación material no solo de América Latina, sino del resto del mundo.

Otra obra de Guadalupe González González que guarda relevancia con el particular se titula *Condicionantes de la Cooperación Hemisférica para el Combate al Narcotráfico: Interdependencia y Asimetría*, el cual es esencialmente descriptivo, y revisa los términos y el estado de la cooperación entre un conjunto de socios desiguales—Estados Unidos y América Latina—en el campo del combate al narcotráfico, y evalúa las perspectivas de entendimiento que se abren en el hemisferio al fin de la guerra fría. Esta reconstrucción histórico-descriptiva tiene como finalidad evidenciar la dinámica circular de conflicto y cooperación que ha caracterizado a las relaciones hemisféricas en el ámbito del narcotráfico a lo largo de las últimas décadas, así como identificar los factores que ayudan a explicarla.

El investigador del Colegio de México, Humberto Garza Elizondo, en el libro *Entre la Globalización y la Dependencia: La Política Exterior de México 1994-2000*, coordina esa compilación la cual aborda el tema de la política exterior mexicana durante el gobierno de Ernesto Zedillo dentro del marco del fenómeno de globalización económica mundial. Algunas de las preguntas que sus autores se

plantean son acerca de las características de la política zedillista y sus objetivos; si ésta fue una política adecuada para que el país se insertara en la dinámica internacional y cual fue el balance que dejó la actuación de Ernesto Zedillo como presidente en política mexicana.

Paralelamente, el autor Luis Herrera Lasso, en su texto *México ante el Mundo: Tiempo de Definiciones*, realiza un recorrido descriptivo a través del orden global actual y de las relaciones de México con su entorno internacional. Realiza una revisión exhaustiva de lo que ha sucedido en la vida interna y externa de México en los últimos años y sus implicaciones para la política exterior, llegando a la conclusión de que los ajustes en esta última se han quedado rezagados frente a la velocidad de los cambios mundiales. Una mirada más cuidadosa a las relaciones exteriores de México en los ámbitos de la seguridad y la economía confirma la hipótesis de la necesidad urgente de nuevas definiciones. El autor combina una interesante mezcla de habilidades y experiencias en la academia, la diplomacia y el sector público. Sus propuestas y recomendaciones se vuelven un producto del conocimiento y la práctica, así como de una clara intención de aportar elementos e ideas que sirvan para la formulación de una estrategia de política exterior acorde con las nuevas realidades nacionales e internacionales.

Otro internacionalista con obras de importancia en el tema es Luis González Souza, quien en su texto *Soberanía Herida: México-Estados Unidos*, sostiene que el "cambio estructural" de Miguel De la Madrid y la modernización salinista implicaron un creciente y grave deterioro de la soberanía nacional, al poner al país de "rodillas" ante Estados Unidos, lo que concuerda con una de mis conclusiones hipotéticas al respecto de que la firma del Tratado de Libre Comercio, entre otros instrumentos internacionales, han soslayado a la seguridad nacional y comprometido a la defensa nacional.

El mismo autor, en su obra *México en la Estrategia de Estados Unidos*, identifica a la luz de la firma del Tratado de Libre Comercio en 1992, las principales fuerzas y actores sociales y políticos en Estados Unidos, así como su percepción de México y las entonces propuestas para la mejora de las relaciones entre ambas naciones. González Souza argumenta que mientras México ha sido desde tiempo atrás objeto de estudio minucioso para los norteamericanos, no ha ocurrido así a la inversa y afirma su intención de contribuir a paliar esta deficiencia con un análisis crítico de los empresarios, trabajadores, agrupaciones cívicas, prensa, tanques de pensamiento o *think-tanks*, partidos, Congreso y gobierno de los Estados Unidos.

Sin lugar a dudas, tanto en la agenda internacional como en la interna, el narcotráfico es el mayor factor de influencia en la redefinición y replanteamiento de las políticas de seguridad nacional, tanto con miras al interior, como las descritas con antelación articuladas hacia el ámbito internacional. Sobre narcotráfico, existen numerosos autores que lo analizan con enfoques no-románticos, y con sustentos y ópticas objetivas y serias. Entre estos se encuentra Jorge Luis Sierra, quien en su libro *Las Fuerzas Armadas Mexicanas en la Guerra Antinarcóticos*

expone que la militarización antidroga no ha conseguido demostrar un impacto significativo en el flujo general de narcóticos hacia Estados Unidos. Para el Departamento de Estado de aquella nación, México es una fuente sustancial de abastecimiento en el mercado de drogas ilícitas, con organizaciones de narcotraficantes que son en gran parte responsables de la venta de drogas, entre ellas y de manera creciente las metanfetaminas.

Por lo anterior, lejos del optimismo con el que la Casa Blanca ve los progresos de México en el combate a las drogas, las cifras generales indican una tendencia a la baja en los esfuerzos de erradicación e interceptación versus los niveles de tráfico estimados hacia Estados Unidos. Las operaciones militares antinarcóticos se han volcado a la persecución militar de los líderes del narcotráfico y al desmantelamiento de la estructura de sus organizaciones, mientras que han disminuido sus labores de interceptación de drogas y erradicación de plantíos ilícitos, lo cual es cierto.

En concordancia con el citado autor, la política armada de Felipe Calderón esta impartiendo una solución militar incompleta al problema del narcotráfico, el cual de entrada corresponde a instituciones de índole policíaca y de procuración de justicia. Dicha solución arrojará resultados igualmente incompletos, cuyas consecuencias y colateral serán vividas por el pueblo durante tiempos indefinidos. El ámbito internacional ha reprobado dicha política armada. Recordando el ayer no tan lejano, al conocer la noticia de que el general Macedo de la Concha sería nombrado Procurador General de la República, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó a México mantener a las Fuerzas Armadas en el rol propio para el cual fueron creadas, de acuerdo con la legislación internacional en la materia.

Sobre el tema en comento, otro autor cobra relevancia por sus análisis respecto de la ineffectividad generada por la referida política armada. En su libro *México, Tráfico de Drogas, Seguridad y Terrorismo*, el investigador Luis Astorga concluye que con la militarización, el propio Estado creó las condiciones de viabilidad para que los grupos de narcotraficantes recurrieran de manera más frecuente a la cooptación de militares especialmente entrenados en Estados Unidos en contrainsurgencia y lucha antidrogas entre sus filas, como son los autodenominados "Zetas". Con ello se inició un proceso de paramilitarización asociado al negocio de las drogas y se incrementó el tráfico y uso de armas cada vez más potentes para los enfrentamientos entre bandas y con las autoridades.

El papel preponderante de las Fuerzas Armadas Mexicanas en la política sobre drogas de México debe ser reevaluado. *De facto*, las Fuerzas Armadas han sido colocadas por el Ejecutivo Federal por encima de la autoridad de la Procuraduría General de la República, institución legalmente encargada de la política sobre drogas. El presidente de la República así lo ha decidido pero, tal y como lo demostré en mi tesis doctoral, sin una modificación del marco legal que establezca claramente las nuevas atribuciones de los militares. Esto es independiente a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobara seis tesis

de jurisprudencia que legitiman la intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública, lo cual es simplemente una interpretación de la letra de la ley, mas no una ley como tal.

De ahí que actualmente una gran parte de la Policía Federal Preventiva está compuesta por militares. Sin embargo, el artículo 129 de la Constitución señala los límites para la intervención de los militares y no ha sido modificado. Las tesis de jurisprudencia son una especie de traje a la medida y sobre pedido, pero en teoría no están por encima de la Constitución. No debería invocarse la necesidad de emplear a las Fuerzas Armadas para mantener el estado de derecho y violar algunos aspectos el mismo estado de derecho; es irónico y contraproducente.

Pasando al campo de la defensa nacional, relativo exclusivamente a las actividades relacionadas con las políticas, la administración y la operación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, existen varios autores de renombre e importancia. Curiosamente, los mayores exponentes analíticos del tema son de proveniencia internacional.

Se encuentra el autor Roderic Ai Camp, quien es reconocido como uno de los mayores analistas político-militares de México en los Estados Unidos de América. En su obra *Generals in the Palacio*, expone un análisis histórico de cuantiosa información empírica relacionada con las relaciones cívico-militares en México y el desenvolvimiento de las Fuerzas Armadas a nivel nacional. El mismo autor cuenta con dos obras más: su reciente *Mexico's Military on the Democratic Stage*, en la cual determina mediante información que no había sido accesible anteriormente, que no obstante su autonomía institucional, de una falta de reforma y de una creciente participación en misiones civiles, las Fuerzas Armadas Mexicanas siguen siendo subordinadas a las autoridades políticas civiles; y *Mexico's Mandarins: Crafting the Power Elite for the Twenty-First Century*, el cual es un estudio sobre los flujos actuales de poder y liderazgo dentro de la estructura gubernamental de México, incluyendo al elemento militar.

De aplicación indirecta se encuentra *Las Razones del Antimilitarismo* de Fernando Savater, quien hace una exposición de los pensamientos antimilitaristas modernos concluyendo que la clave de los mismos no radica en una cuestión de ética, ni utópica, sino política, discutiendo también otros temas como los roles de los ejércitos y las más apropiadas alternativas de defensa armada.

Otro autor de importancia es David Ronfeldt, científico social de la corporación internacional de análisis político RAND, cuyo texto *The Modern Mexican Military: Implications for Mexico's Stability and Security*, muestra entre otras cosas, la vitalidad de la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad interior de la nación y las diversas consecuencias de ella se derivan.

Con respecto a estudios de aplicación analógica en éste contexto, existe la obra *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives* de



David Pion-Berlin, profesor de ciencias políticas de la Universidad de California en Riverside, la cual es una relación de ensayos sobre la influencia que ejercen las fuerzas armadas sobre gobiernos democráticos en el continente americano, incluyendo al caso de México. También encontramos al diplomático Bruce W. Farcau, quien en su libro *The Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Military*, quien examina los distintos papeles jugados por los ejércitos latinoamericanos en la ola de democratización que ha permeado a la región en la última década. *The Armed Forces and Democracy in Latin America* de J. Samuel Fitch, es otra obra que contrasta los distintos patrones de pensamiento militar a lo largo de América Latina y en nuestro país.

En busca de un abrevado teórico comparativo, puedo mencionar a la obra *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, de los académicos Douglas J. Murray y Paul R. Viotti, cuya relevancia con el tema resulta sustancial, relacionando estados, regiones y climas políticos globales con agendas de seguridad internacional para identificar el involucramiento respectivo de distintas naciones y sus fuerzas armadas en escenarios recientes.

Asimismo, está *Armed Forces in Latin America: Their Histories, Development, Present Strength and Military Potential* por Adrian J. English, cuya presentación comparativa esboza las ideologías nacionales de cada país con la articulación de los roles internos de sus fuerzas armadas respectivas. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, de Michael C. Desch, académico de la Universidad de Kentucky, demarca escenarios sobre la entrega de control militar a manos civiles en la época posterior a la guerra fría.

Por último, *Political Order in Changing Societies* de Samuel P. Huntington, autor de *El Choque de las Civilizaciones y la Reordenación del Orden Mundial*, establece la premisa que la distinción política más importante entre países no es su gobierno, sino su calidad de gobierno, lógica que considero puede ser aplicada de forma analógica a las fuerzas militares de las naciones. Huntington cuenta con otro libro, *The Soldier and The State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, en el cual, desde su punto de vista, manifiesta que el liberalismo está fundamentalmente opuesto a la propia ética militar, y por tal advierte sobre las problemáticas inherentes en aplicar soluciones liberales a las problemáticas militares.

Como lectura adicional sobre ambas materias, recomiendo la siguiente bibliografía adicional, la cual tiene caracteres tanto básicos como complementarios, y de índoles tanto directas como comparativas:

Ackroyd, William S., *The Military: The Impact of Professionalism, Civilian Behavior and the Revolution*, Institute of Security Studies, EE.UU., 1982.

Anderson, Perry, *El Estado Absolutista*, Siglo XXI, México, 1985.

Avalos-Pedraza, Dario, *U.S.-Mexico Bilateral Relations and Importance of Mexican Military in the Drug-Control Strategy*, U.S. Army War Collage, EE.UU., 2001.

Astie-Burgos, Walter, *México en el Siglo XXI: Orden Mundial y Política Exterior*, Editorial Aldina, México, 2000.

Bartra, Roger, *Anatomía del Mexicano*, Plaza & Janés, México, 2001.

—, *La Democracia Ausente: El Pasado de una Ilusión*, Océano, México, 1986.

Bermúdez Flores, Renato, *Compendio de Derecho Militar Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1996.

Borreguero Beltrán, Cristina, *Diccionario de Historia Militar: Desde los Reinos Medievales hasta Nuestros Días*, Ariel, México, 1991.

Brom, Juan, *Esbozo de Historia de México*, Grijalbo, México, 1980.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1996.

—, *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, México, 1999.

Camp, Roderic Ai, *Democracy in Latin America: Patterns and Cycles*, SR Books, EE.UU., 1995.

—, *Intellectuals and The State in Twentieth-Century Mexico*, University of Texas Press, EE.UU., 1986.

—, *Mexico's Mandarins: Crafting the Power Elite for the Twenty-First Century*, University of California Press, EE.UU., 2002.

—, *The Making of a Government: Political Leaders in Modern Mexico*, University of Arizona Press, EE.UU., 1984.

Castañeda, Jorge, *La Herencia: Arqueología de la Sucesión Presidencial*, Extra Alfaguara, México, 1999.

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

Carpizo, Jorge, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1993.

—, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI, 1983.

Covián González, Miguel A., *La Cumbre del Milenio: Hacia Dónde Van las Naciones Unidas*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 2000.

Delgado de Cantú, Gloria, *El Mundo Moderno y Contemporáneo bajo la Influencia de Occidente*, Alhambra-Bachiller, México, 1995.

Desch, Michael C., *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, The Johns Hopkins University Press, EE.UU., 2001.

English, Adrian, *Armed Forces of Latin America: Their Histories, Development, Present Strength and Military Potential*, Jane's Information Group, EE.UU., 1995.

Farcau, Bruce W., *The Transition to Democracy in Latin America: The Role of the Military*, Praeger Publishers, EE.UU., 1996.

Fitch, J. Samuel, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, EE.UU., 1998.

Frías, Heriberto, *Episodios Militares Mexicanos*, Editorial Porrúa, México, 1988.

Galeano, Eduardo, *Las Venas Abiertas de América Latina*, Editorial Catálogos, México, 2001.

—, *Patas Arriba: La Escuela del Mundo al Revés*, Siglo XXI Ediciones, México, 1998.

García Ramírez, Segrio, *Delincuencia Organizada: Antecedentes y Regulación Penal en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.

—, *Narcotráfico: Un Punto de Vista Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1989.

González de Castejón, Gabriela, *México: Historia, Política, Sociedad, Economía, Cultura*, Biblioteca Nueva, 2002.

Guevara, Ernesto "Che", *Guerrilla Warfare*, University of Nebraska Press, EE.UU., 1988.

Hammes, Thomas X., *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century*, Zenith Press, EE.UU., 2004.

Hoppe, Hans-Herman, *The Myth of National Defense*, Ludwig Von Mises Institute, EE.UU., 2003.

Johnson, John J., *The Role of the Military in Underdeveloped Countries*, Princeton University Press, EE.UU., 1962.

Krause, Enrique, *México: Biografía del Poder*, Editorial Tusquets, México, 1997.

Liddell, Hart B. H., *Strategy: Second Revised Edition*, Plume, EE.UU., 1991.

Loyo Camacho, Martha Beatriz, *Joaquín Amaro y el Proceso de Institucionalización del Ejército Mexicano 1917-1931*, Fondo de Cultura Económica, 2003.

Margáin Manatou, Emilio, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1994.

Marks, Thomas, *Colombian Army Adaptation to FARC Insurgency*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, EE.UU., 2002.

Martínez de la Senra, Juan Antonio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1983.

Meyer, Lorenzo, *Fin de Régimen y Democracia Incipiente*, Grupo Océano, México, 1998.

—, *La Segunda Muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1992.

—, *Liberalismo Autoritario*, Grupo Océano, México, 1995.

Meyer, Michael C., Sherman, William L., Deeds, Susan M., *The Course of Mexican History*, Oxford University Press, EE.UU., 2002.

Monsiváis, Carlos, *Los Rituales del Caos*, Era, México, 1995.

Moore, John N., *National Security Law*, Carolina Academic Program, EE.UU., 2005.

Murray, Douglas J., Viotti, Paul. R., *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, The Johns Hopkins University Press, EE.UU., 1994.

Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Pion-Berlin, David, *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, University of North Carolina Press, EE.UU., 2001.

Posse Comitatus Act.

Riding, Alan, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Vintage, EE.UU., 1989.

Ronfeldt, David, *Modern Mexican Military: A Reassessment*, Center for U.S.-Mexican Studies, EE.UU., 1984.

—, *The Modern Mexican Military: Implications for Mexico's Stability and Security*, RAND Corporation, EE.UU., 1985.

Savater, Fernando, *El Valor de Educar*, Ariel, México, 2004.

—, *Las Razones del Antimilitarismo*, Anagrama, España, 1998.

Sayeg Helu, Jorge, *Mexico: 2010: 1810... 1910... 2010... ¿Sera un Nuevo Hito en la Historia de Mexico?*, EDAMEX, 2001.

Shannon, Elaine, *Desperados*, Viking, EE.UU., 1988.

Solís Guillén, Eduardo, *Derecho Océánico: Cultura Jurídica Naval, Derecho Marítimo Mercantil, Derecho Naval Militar (Obras Jurídicas de Maestros de la Facultad de Derecho)*, Editorial Porrúa, México, 1987.

Stevens, Willy J., *Desafíos para América Latina*, Alfaguara, México, 1999.

Wagner, Stephen J., *The Mexican Military Approaches the 21st Century: Coping with a New World Order*, Strategic Studies Institute, U.S. Army War Collage, EE.UU., 1994.

Weinberger, Caspar, Schweizer, Peter, *The Next War*, Regnery Publishing, EE.UU., 1996.

Zedong, Mao, *On Guerrilla Warfare*, University of Illinois Press, EE.UU., 1995.

