



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**“¿AUTONOMÍA POLÍTICA DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS A
PARTIR DE LA PROPUESTA DE REFORMAS A LA LEY DE SEGURIDAD
NACIONAL?” 2006-2011**

TESIS

Que para obtener el título de
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(CIENCIA POLÍTICA)**

P r e s e n t a

JESSIE LAZCANO RUIZ

Directora de Tesis

DRA. ELENA JEANNETTI DÁVILA

México, D.F.

Ciudad Universitaria

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES

JUAN LAZCANO RIVERA Y ELIZABETH RUIZ ALCARAZ

Antes que todo,
Por ser humanos de excepcional calidad;
Padres únicos y extraordinarios;
Amigos y compañeros de vida incondicionales;
Amantes de lo que es justo, noble, bello y sincero.

Sin ustedes no habría llegado a la meta.

GRACIAS

ETERNAMENTE

A **Alberich**, mi querido y travieso sobrinito

Conocerte ha sido una bendición y tu presencia me llena de energía, haciéndome un mejor ser humano.
Tu inteligencia, astucia, talento y vivacidad me sorprenden cada día y me inyectan de una extraordinaria alegría y entusiasmo

Hoy y siempre

GRACIAS

A mis queridas tías Carmen Lazcano Rivera y Concepción Lazcano Rivera (*q.e.p.d.*), por ser fuente de fortaleza y ejemplo de vida. Sus consejos siempre han guiado mi camino y bendigo a la vida por haberlas conocido. Por siempre,

GRACIAS

A **Demutrescu**,

Por haber compartido conmigo algunos de los mejores momentos de mi vida. Tu llegada cambió mi vida. Te recordaré por siempre.

Al '**Tío Lencho**' y a la '**Tía Armida**',

Por ser confidentes y cómplices y, sobre todo, por introducirme en este proyecto tan importante para mí y en el fascinante mundo 'UNAM'.

Muy especialmente a mis queridas amigas **Lupita Juárez**, por su incondicional amistad y compañerismo, por su paciencia y ánimo, por sus consejos y su cariño. **Betzabeth Cedillo**, por tu enorme sensibilidad, amor y comprensión. **Rita Robles**, por estar al pie de guerra y defender las causas más nobles y justas. Lupita Hernández (la güera), por tu inigualable simpatía. Por igual a Sergio, Marco, Bertín, Olivia, Giovanni, Julia, Javier, César, Rosalía, Alejandra, Carlos, Gerino, Miguel Ángel, Dalia, Alejandro, Claudia, Erubey... y a todas y todos cuyos nombres ahora se me escapan pero que ya forman parte muy importante de mi vida. Mi cariño y amistad por siempre.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)

A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES (FCPyS)

Amada y máxima casa de estudios por enseñarme a pensar, discernir, analizar y descubrir nuevos horizontes de pensamiento y diferentes panoramas humanos. Sobre todo por acogerme tal como soy y brindarme una experiencia académica única. Gracias.

A todos y cada uno de mis **QUERIDOS PROFESORES**, hombres y mujeres de fe en el conocimiento desde una base humanista y, por sobre todas las cosas, creyentes en las capacidades y habilidades del hombre como sujeto de acción y cambio.

Un agradecimiento especial al Dr. Valeriano Ramírez, quien con su enorme conocimiento hace ejercitar la mente del estudiante para orientarle en el complejo mundo de lo social de una manera divertidísima.

Con profunda admiración y respeto para mi directora de tesis **Dra. Elena Jeannetti Dávila**, por brindarme el apoyo, la confianza y la paciencia para terminar el presente trabajo. Su ilustración y guía ayudaron enormemente a la investigación; por todo ello, mil gracias.

Con gratitud y admiración a mis sínodos:

Profa. Aura Azucena Carrillo Cisneros

Dr. José Francisco Gallardo Rodríguez

Dr. José Antonio Castillo Medina

Mtro. Teódulo Aquino Cruz

INDICE

INTRODUCCIÓN	viii-xii
<u>CAPÍTULO 1. Historia de la Seguridad Nacional en México</u>	
Marco Teórico y Antecedentes	1
1.1 Seguridad Nacional. Seguridad interior. Seguridad Pública y Defensa Exterior del Estado Mexicano	19
1.1.1.Seguridad Interior	33
1.1.2.Seguridad Exterior	35
1.1.3.Seguridad Pública	35
1.1.4.Defensa Nacional o Exterior	36
1.2 Desempeño de las instituciones de Seguridad Nacional e Inteligencia en México (Antecedentes)	37
1.3 Combate a delitos, especialmente al narcotráfico y al crimen organizado (actuación del Ministerio Público, injerencia del Ejecutivo, intervención de las Fuerzas Armadas)	39
1.3.1. El Ministerio Público	39
1.3.2. Injerencia del Ejecutivo Federal	42
1.3.3. Intervención de las Fuerzas Armadas en el combate a delitos	42
1.4 Los Derechos Humanos en México [situación específica a partir del arribo de Felipe Calderón Hinojosa al poder]	43
1.5 Historia del marco de la Seguridad Nacional en México, 2006-2011.	46
1.5.1 Escenario de la Seguridad Nacional	47
1.5.2. Escenario de las instituciones de la Seguridad Nacional	48
1.5.3. Escenario de derechos humanos en México	49
1.5.4. Escenario actual de la Seguridad Nacional en México	51
<u>CAPÍTULO 2. Ley de Seguridad Nacional</u>	
2.1 Reforma a los artículos 73 y 89, que crea el régimen jurídico de la Seguridad Nacional como nueva materia dentro del orden normativo mexicano	53
2.1.1. Partes en conflicto	53
2.2 Ley de Seguridad Nacional 2005	70
2.3 Ley de Seguridad Nacional y el Proyecto de decreto de reforma a la Ley de Seguridad Nacional.	83

CAPÍTULO 3. Proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional
[Reference source not found](#)

3.1 Etapa pre-legislativa: el debate; etapa legislativa: elaboración formal de la ley; etapa post-legislativa: seguimiento de la norma en Cámaras. Pertinencia social y repercusiones políticas	97
3.1.1 etapa pre-legislativa	111
3.1.2. Etapa legislativa	113
3.1.3. Etapa post-legislativa	115
3.2 Contexto socio-político: posible transformación integral de las instancias de seguridad y Justicia	116
3.3 La justificación gubernamental al Proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional	126
3.4 Modificaciones senatoriales al decreto presidencial sobre la ley de Seguridad Nacional [Minuta del 27 de abril de 2010]	131

CAPÍTULO 4. El Estado y las Instituciones de Seguridad Nacional

4.1 Fuerzas Armadas Mexicanas (F.F.A.A.): El Ejército mexicano	185
4.2 Relación que guardan las Fuerzas Armadas con el Estado y la población civil partir del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa	216
4.3 Ensanchamiento de la Agenda de Seguridad Nacional. Evaluación de riesgos y amenazas	224
4.4 Proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, ¿avatares político-electorales	234
4.4.1 Aprobación de las modificaciones senatoriales al decreto presidencial sobre la Ley de Seguridad Nacional, ¿mayor autonomía política de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército mexicano?	242
4.5 Violación a derechos humanos, tanto civiles como militares	254

CAPÍTULO 5. Implicaciones: Beneficios y/o consecuencias del proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional

5.1. Conformación de nuevos esquemas de participación política de las Fuerzas Armada	262
5.2 Construcción de un escenario a futuro respecto al proyecto de decreto de reforma a la Ley de Seguridad Nacional	266
5.3 Propuesta	272
5.4. Conclusiones	277

Es imposible hacer referencia al Estado sin antes mencionar una característica que le es inherente: la seguridad. Así que pensar en el Estado sin la seguridad sería como pensar en un ser humano que ha nacido sin defensas. Su vida y su desarrollo serían inconcebibles. El concepto de Seguridad Nacional que engloba, por cierto, a la seguridad interior y la defensa exterior, es capital para comprender las acciones que el Estado emprende con respecto a estos dos rubros y porque pareciera también que el Estado mismo pelagra ante la presencia de los demás, ya que las acciones que cada Estado emprende en aras de aumentar su poder y sus intereses económicos involucran a otros muchos aspectos que, de rebasar los límites de su acción dentro de sus propias fronteras, podrían ser causa de conflictos de corte internacional. Así que la naturaleza y el carácter de la Seguridad Nacional varían considerablemente de acuerdo al modo de relacionarse en su ámbito interior como en el exterior.

A fin de tener un entendimiento apropiado del problema, habrá primero de definirse y comprenderse lo que se entiende por el término de Seguridad Nacional. A este respecto el presente trabajo considera que el uso del vocablo está descuidado y sigue siendo 'oscuro', lo cual implica enfrentarse a un obstáculo que pudiera ser casi incluso parte de del problema mismo. Por eso se analizará que a partir de la manera en que el Estado entiende la Seguridad Nacional, se está redefiniendo la forma en que éste se relaciona con las instituciones de Seguridad Nacional, específicamente con las Fuerzas Armadas.

Históricamente, se le ha considerado a la Seguridad Nacional como condición que presupone estar libre y/o exento de todo peligro, pero la literatura sobre el tema también muestra un intento o aproximación de análisis basado en un proceso de naturaleza, llámese poder, eminentemente 'expansionista', el cual hace necesario desplegar fuerzas de diverso tipo que soportan aquellos intereses, explicación sustentada en el marco de lo que se ha denominado 'gran estrategia'. Aquellos quienes concuerdan con esta aproximación favorecen la ideología de la Doctrina de Seguridad Nacional la cual, en su momento, pretendió evitar una conflagración de carácter nuclear, de consecuencias mortíferas, entre las dos superpotencias surgidas al término de la Guerra Fría: los Estados Unidos y la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas

No obstante, está en todo esto la parte que descansa sobre el sistema jurídico, la administración de justicia, las Fuerzas Armadas y las policías, y esa visión se refiere al enfoque democrático de la seguridad, el cual antepone la plena vigencia de la ley y el ejercicio legítimo de la autoridad estatal con miras a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, enmarcada dentro del respeto por el orden jurídico. Puede argumentarse que, si bien el problema de la Seguridad Nacional hoy día pretende pasar de una agenda inspirada por la Doctrina de Seguridad Nacional, a otra que trata de incorporar elementos como la seguridad interior, con ello sobre la importancia de la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos, y que cualquiera de los problemas de seguridad nacional y del orden público, si bien descansan

sobre la idea de que la función primordial (y única para algunos) del Estado, es la garantía de la seguridad, entonces las políticas que se dirijan hacia el cumplimiento de tal función no pueden ir en contravía de ciertos valores básicos del liberalismo, como es el caso del Poder Ejecutivo Federal de querer establecer en la legislación normas excepcionales en las que algunas garantías sean de alguna forma alteradas, propuestas a través del Proyecto de Decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, afectando no sólo a civiles, sino a militares también.

La cuestión aquí es que, ya que los problemas internos (narcotráfico, crimen organizado, el quebrantamiento de las instituciones del Estado, y por ende, la inobservancia de las leyes, básicamente) más que una 'guerra' en sí, representan actualmente las mayores amenazas para el Estado mexicano, se juzga necesario e imperativo para éste actuar decisivamente en ello y para ello, lo cual resolvería de forma importante los problemas más apremiantes.

Últimamente, el debate político en torno a la aprobación del Proyecto de Decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional ha suscitado las opiniones y recomendaciones más polarizadas y conflictivas respecto del tema.

Estos debates también han mostrado ser las formas más indiferentes en cuanto a la seguridad nacional misma, porque prácticamente la ignoran y los actores alrededor de ella se encuentran más preocupados por satisfacer una u otra postura (la aprobación o no aprobación, con base en diversos intereses) que de resolver el problema realmente, y éste es, si a través de la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional por ambas cámaras se crearían las condiciones necesarias para la protección, en primera instancia, de los derechos fundamentales de los individuos y/o se engendrarían, en segunda instancia, las condiciones suficientes que favorecieran una desvinculación de las Fuerzas Armadas con la comunidad (civil) política en detrimento de los individuos y de las otras instituciones de seguridad.

Ante tales escenarios y realidades en torno al tema de la seguridad, la hipótesis de investigación sostiene que:

Si los acontecimientos que dieron origen al proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional son más del orden político, entonces el mismo se vio más a favor de los avatares político-electorales en México.

Si la aprobación de las modificaciones senatoriales al Proyecto de ley sobre Seguridad Nacional enviadas por el Ejecutivo Federal desfavorece y desacredita a la institución castrense, entonces se suscitaría una mayor autonomía política de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército, con respecto de las decisiones político-gubernamentales en materia de seguridad.

Si no se justificasen plenamente ni el decreto presidencial ni las reformas senatoriales a la Ley de Seguridad Nacional, entonces dichas omisiones constituirían actos propicios que degenerarían en violación a derechos humanos, tanto de civiles como de militares.

Lo que dicho estudio pretende indagar a partir de estos elementos, y bajo tal perspectiva será analizar, en primer lugar, la forma en la cual se maneja la Seguridad Nacional desde el enfoque estatal para, a partir de ese momento, entender la propuesta del decreto de reformas a la ley de Seguridad Nacional [aún sujeta a la aprobación en las cámaras], decreto en el que, por cierto, las Fuerzas Armadas desempeñarían un rol más activo y social. En segundo lugar, se expondrían los atributos y contradicciones de cada uno de los conceptos que engloba la Seguridad Nacional, los cuales integran la seguridad interior y la defensa exterior, incluso la seguridad pública, para después hacer una prospección, es decir, la construcción de un escenario de decreto de reformas a la ley de Seguridad Nacional.

La propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, la cual complementaría la definición de Seguridad Nacional con la introducción del concepto de 'seguridad interior', de aprobarse, podría ser causa de diversas consecuencias aún no previstas, pues la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en el ámbito civil desvirtuaría, por una parte, las acciones específicas de la institución militar y, por otra, se le adjudicaría a éstas el peso total de la responsabilidad de la decisión gubernamental, que ya ha degenerado, lamentablemente, en violación a derechos humanos e, inversamente, generaría un descontento mayor por parte del gobierno sobre sus propias instituciones de seguridad.

El presente trabajo juzga necesario un nuevo entendimiento sobre la seguridad en su conjunto, tratando de minimizar, en lo posible, los efectos que todas las partes involucradas tuvieran (comunidad [civil] política y Fuerzas Armadas, especialmente) de aprobarse dicho decreto. En el plano estatal, la autoridad tendría los suficientes elementos para evitar la confusión de atribuciones con respecto al manejo de la Seguridad Nacional; en el plano institucional, las instituciones sabrían el límite de sus atribuciones y el deslinde de responsabilidades; en el plano individual significaría, específicamente, la protección indudable a los derechos fundamentales.

De este modo, la forma que ha de conducir a un resultado fehaciente y satisfactorio se concibe desde un plano deductivo-inductivo en donde se utilice un esquema retroactivo, es decir, antes de la aprobación de la ley, y prospectivo, respecto a los efectos que ha tenido la Ley de Seguridad Nacional en el país, primeramente definiendo los conceptos inherentes a la Seguridad Nacional: Seguridad Interior, Defensa Exterior, Seguridad Pública.

A continuación se analizarán las condiciones existentes del antes y del después de la expedición de la Ley de Seguridad Nacional a través de una perspectiva retroactiva-prospectiva, profundizando el marco jurídico en el cual se encuentra la seguridad nacional y el estudio de las causas o motivos que han propiciado su reconfiguración, propuesta hecha por el titular del poder Ejecutivo Federal, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, expresada en un proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Nacional (2005), con la consabida modificación del 27 de abril de 2010 (minuta de seguridad nacional, aún no aprobada por la Cámara de Diputados). De esa manera, el presente estudio tratará de vincular la relación que guarda el Estado con las instituciones de seguridad,

específicamente con las Fuerzas Armadas mexicanas, y éstas con la población civil, a partir del arribo del Lic. Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República en 2006.

Dicho paso dará la pauta para establecer las categorías estructurales del estudio:

- a) Aprobación y/o rechazo del proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional.
- b) Intervención o no de las Fuerzas Armadas en el terreno de lo civil.
- c) Violaciones o no a los Derechos Humanos convergiendo así las categorías y variables pertinentes que se deriven del problema.

El 11 de septiembre de 2001 es una fecha que provocó un parte aguas en el mundo con respecto a la manera en que los gobiernos entienden y encaran el tema de la seguridad, por lo que hoy, más que nunca, aquellos dedicados a la hechura de las políticas públicas de seguridad deberán hacerlo desde un punto de vista predominantemente integrador, es decir, teniendo un manejo y un entendimiento del término de Seguridad Nacional más profundo y más generalizado, sin negar, claro está, el grado de complejidad que representa aproximarse a la definición de tal vocablo.

Es menester de los hacedores de políticas de identificar los límites de su aplicación e incluso de identificar sus discordancias, teniendo en cuenta el alcance real que se tiene cuando el concepto de seguridad y poder coinciden. Esto es importante tenerlo en cuenta porque a pesar de que en algún momento se les consideró uno sinónimo del otro, ambos son y significan cosas diferentes.

Otra discordancia que sufre el término de Seguridad Nacional tiene que ver con un medio que está en constante cambio y evolución, y ese se refiere a la innovación en la tecnología, o, al menos en el caso de México, en la adquisición de tecnología que prácticamente altera la forma en que deben ser diseñadas las políticas de seguridad en el país, no sin antes obviar el acoplo de nuestro sistema de seguridad hacia las políticas de seguridad del país del norte.

A pesar de que el concepto de Seguridad Nacional aplicado en México presenta graves confusiones y vaguedades, este hecho también se ha prestado para fundamentar las políticas y las acciones que los gobiernos en turnos perciban convenientes a sus intereses. De ahí la importancia de entender las iniciativas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional que el Ejecutivo Federal ha propuesto y también de ahí la importancia que tendrá el agotar todos los posibles significados que el concepto de seguridad tenga en sus diferentes grados, valores y categorías que se le den en México.

De esta manera, el Capítulo 1 presentará los fundamentos teóricos que abrazan al concepto de Seguridad Nacional y las categorías de seguridad que se desprenden de aquélla: interior, pública y defensa exterior.

El Capítulo 2 parte del contexto actual del manejo y práctica de la seguridad a través de la ley de Seguridad Nacional, junto con sus antecedentes. ¿Cómo se llegó a ella y que implicaciones ha tenido en el ámbito nacional?

El Capítulo 3 pretende un análisis profundo con respecto al marco normativo de la iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional; las diferentes etapas legislativas que ha sufrido y la situación jurídica en la que se encuentra actualmente, para después indagar los posibles efectos y/o consecuencias que pudieran tener las instancias de seguridad y justicia. Por cierto, será importante determinar las reales causas del Ejecutivo Federal en su intento por reformar la Ley de Seguridad Nacional.

El Capítulo 4 tratará sobre las instituciones de Seguridad, particularmente del Ejército mexicano y la relación que actualmente guarda con el Ejecutivo Federal. Asimismo se analizará detenidamente los temas que entran como prioritarios en la Agenda de Seguridad Nacional al establecer su naturaleza y la relación de dichas instituciones con la población civil, para así identificar los potenciales casos de violaciones a derechos humanos cometidos por el colectivo militar en contra de los civiles. Especialmente se analizará si la propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional [aún sujeta a la aprobación en cámaras] expresa avatares político-electorales o ha propiciado más bien una mayor 'autonomía política' de las Fuerzas Armadas en su conjunto.

El Capítulo 5 pretende analizar beneficios y/o consecuencias que la aprobación de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional pueda conllevar, por tanto la forma o formas en que las Fuerzas Armadas pudieran interactuar y participar con respecto al tema de la (in-)seguridad y la violencia. Se procederá a la construcción de un escenario del futuro imaginándolo a partir de deducciones hechas en el presente. Por último, se harán las conclusiones pertinentes.

El Capítulo 6, por su parte, contiene todo el material bibliográfico consultado que se utilizó para la elaboración del presente trabajo, el cual fue categorizado en bibliografía citada y bibliografía general, material hemerográfico (periódicos y revistas), documentos y leyes (normatividad vigente), así como recursos *on line*, páginas web y documentos *pdf* referentes a conferencias, ponencias y seminarios y el uso, también, de algunas obras de tesis especializadas sobre el tema así como diccionarios y enciclopedias.

CAPÍTULO 1.

Historia de la Seguridad Nacional en México

Marco Teórico y Antecedentes de la Seguridad Nacional

El concepto de Seguridad Nacional es complejo; ha evolucionado en el tiempo, atendiendo a situaciones coyunturales y a desarrollos intelectuales de cada década, desde que hizo su aparición al término de la Segunda Guerra Mundial.¹ Puede ser concebido como un término multifactorial y multidimensional. Por lo mismo, resulta difícil de operacionalizar y de medir.

Asimismo, la Seguridad Nacional podría tener connotaciones distintas si se le refiere al ámbito local, regional o nacional; al contexto internacional o bien a los países desarrollados o bien, a aquellos aún en vías de desarrollo. Más aún, el término seguramente puede prestarse a confusión cuando se lo refiera a situaciones estrechamente relacionadas con las fuerzas de seguridad pública o bien, en su caso, con el colectivo armado.

Muchas son las definiciones que se han hecho de la Seguridad Nacional. Desde aquellas primeras definiciones que hubieron partido del estudio de las amenazas, usos y control de la fuerza militar, fuera para protección o extensión de los valores vitales nacionales², aquellas que dieron paso a la inclusión de otros elementos como el Estado-nación en cuyo caso se introdujeron elementos más amplios como 'objetivos y/o prioridades nacionales',³ y otras tantas que están de acuerdo en la integración de otros factores como riesgos económicos, sociales, políticos y medioambientales, es decir, recurrieron a la reconceptualización de la seguridad incluyendo principios de indudable importancia como lo son el desarrollo y el progreso, se han venido utilizando aproximaciones conceptuales de Seguridad Nacional relativas a estrategias de concertación política antes que de resolución de los conflictos por la vía armada, por tanto, se ha tratado de restringir el uso de la fuerza cuando tuviera que hacerse uso de ella.⁴

Puede considerarse que realmente no existe una definición correcta o incorrecta sobre Seguridad Nacional y ésta, en todo caso, dependerá del contexto. Para propósitos del presente estudio se ha adoptado la definición dada por Catherine L. Thorup de que: "*Sería menos tortuoso y más viable aplicar el término 'intereses nacionales' para asuntos*

¹ *Doctrina de Seguridad Nacional*. Difundida y desarrollada bajo la administración de Harry Truman al calor de la Ley de Seguridad Nacional (creada el 26 de julio de 1947) dando lugar al establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional y de la Agencia Central de Inteligencia. Cfr. 'Los orígenes, 1945-1947', disponible en: historiauruguay.iespana.es/Archivos/Textos/.../guerra_fria_Manual.doc.

² Barry Buzan. 'Peoples, States & Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era', 2nd Edition, 2008, pp. 112-148.

³ John J. Mearsheimer. 'A Realist Reply', *International Security* vol. 20, no. 1(Summer 1995): pp. 82-93.

⁴ Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde. 'A New Framework for Analysis', 2nd. Edition, Boulder: Lynne Rienner, 1997, pp. 7-19.

no militares y el de 'Seguridad Nacional' para fines más tradicionales evitándose así cinco grandes riesgos:

- a) Evitar el creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas no militares;
- b) Diferenciar entre seguridad del Estado y la seguridad de la sociedad civil;
- c) Acotar el exceso de significados de Seguridad Nacional que lo vuelven inmanejable
- d) Definir el término de Seguridad Nacional de forma específica para cada país; y
- e) Saber quién o quienes determinan la agenda de Seguridad Nacional".⁵

A criterio del presente trabajo se agregaría a la aproximación conceptual de L. Thorup el que debe haber un mayor acercamiento del espacio público que brinde un mayor ensanchamiento de la dimensión pública, que profiera un mayor peso, espacio y dimensión a lo social, a lo civil, al individuo -con ello, a la defensa de los derechos humanos, de la libertad, la seguridad y dignidad personales-, que debe haber un sentido superior de estabilidad política y una plena voluntad para alcanzar un objetivo u objetivos comunes para así tratar de proveer un mayor acercamiento entre la sociedad y la política a través del diálogo, pero también de propuestas que resulten en acciones -de largo plazo, preferentemente- que debieran ser evaluadas dada la gravedad específica de cada vulnerabilidad, riesgo o amenaza, en donde las Fuerzas Armadas jueguen también un papel indiscutible, como defensores de la soberanía de la nación.

En el contexto de esta definición, y conforme a la evolución del concepto arriba indicada, la Seguridad Nacional consta de varios componentes (Estado, nación y poder nacional como elementos fundamentales y, emanando de éstos, las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales; pero también los antagonismos, riesgos y amenazas -reales y potenciales, tanto internos y externos-), seguridad que descansa sobre una base institucional que determina, en gran medida, su desempeño. Por tanto, se tiene al:

Estado: Resultado de un largo proceso histórico, el Estado es una '*realidad jurídica y social integrada por ejes constitutivos de gobierno (poder-dirección), pueblo (nación-sociedad), territorio (entidades de la república) y soberanía (libertad-independencia).*⁶

La seguridad del Estado, a su vez, consta de dos componentes:

- a) **seguridad externa:** se refiere a todos aquellos mecanismos estatales para hacer frente a amenazas o riesgos de tipo diverso provenientes del exterior.⁷
- b) **seguridad interna:** son el conjunto de condiciones orientadas a proporcionar las

⁵ Catherine L. Thorup. '*En torno a la definición de Seguridad Nacional*', en Aguayo y Bagley, '*En Busca de la Seguridad Perdida*'. *Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*'; México, 1ª. Edición, 1990, pp. 99-102.

⁶ Gerardo Clemente R. Vega García [Gral. Div. Dem.]. '*Seguridad Nacional. Concepto, Organización y Método*'. México, Bibliografía del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA; edición exclusiva para el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 2000, pp. 22-24.

⁷ José Thiago Cintra. '*Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo*', Material de apoyo al Diplomado en Análisis Político del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, (mimeo), 1993, p. 46.

garantías necesarias, para el desarrollo de las actividades económicas, políticas y sociales para preservar a la colectividad nacional de los peligros que contra su supervivencia, integridad y logro del bienestar general pueden surgir en su interior.

Nación, como unidad integradora étnica y social, un proceso que forja patria, que genera una identidad colectiva que a su vez deriva en la identidad nacional y en donde participan también otros elementos tales como la religión, la raza, la lengua la cultura y la historia.⁸

Poder nacional, como la suma de recursos morales, intelectuales y materiales disponibles en un Estado para garantizar la Seguridad Nacional y la obtención de los objetivos nacionales, es decir, refleja las posibilidades y limitaciones de los medios que lo integran y cuyas características esenciales son el sentido instrumental [no como un fin en sí mismo], la integración [aglutinación de todos los medios que dispone la nación], la esfera de actuación [tanto en el interior como en el exterior, contraponiéndose a las amenazas, riesgos y/o antagonismos] y la relatividad [al ser una función de tiempo, variando según los medios disponibles en determinada época o en función de factores externos o internos]. En resumidas cuentas, el Poder nacional es *'el conjunto de los medios de todo tipo de que dispone la nación y que son accionados por la voluntad nacional con la finalidad de lograr, conquistar y mantener, interna y externamente, los objetivos nacionales'*.⁹

Aspiraciones nacionales, constituyen la base fundamental de la Seguridad Nacional; en ellas se reúne la expresión más auténtica de una comunidad con el propósito de preservar un sistema de vida que permita el desarrollo de sus integrantes, como resultado de un proceso histórico el cual resume ideales y anhelos en forma coherente.¹⁰

Intereses nacionales, *todas aquellas decisiones que asume el gobierno con la finalidad de instrumentar estrategias que den coherencia a las aspiraciones nacionales, orientando las acciones políticas del Estado en función de sus objetivos y recursos, por ende se vinculan a la sobrevivencia misma de la comunidad nacional.*¹¹

Objetivos nacionales, síntesis de los dos primeros, producto de una identidad nacional e instrumento de la política de Estado que perduran en determinada etapa, más o menos larga de la evolución del grupo nacional, que garantizan el desarrollo nacional y proporcionan seguridad al proyecto fundamental de nación y para fines de Seguridad nacional; tienen como propósito el fungir como grandes guías de orientación y normatividad del Estado, destinados a la consecución del desarrollo y seguridad de la nación.

Se dividen, a su vez, en **Objetivos nacionales permanentes**, fundamentales para la

⁸ Cfr. Augusto Moisés García Ochoa. 'La Participación de las Fuerzas Armadas en el entorno actual de la Seguridad Pública', pp. 22-23

⁹ *Op. cit.*, pp. 25-26.

¹⁰ Gerardo Clemente R. Vega García [Gral. Div. Dem]. 'Seguridad Nacional [...]', *Op. Cit.* p. 19.

¹¹ Augusto Moisés García Ochoa. 'La Participación de las Fuerzas Armadas [...]', *Op. cit.*, p. 24.

formulación de cursos de acción específicos conocidos como políticas nacionales, y en **Objetivos nacionales coyunturales o actuales**, se refieren exclusivamente a los antagonismos que se identifican en el campo interno o en el campo externo con factores contrarios a la deseada consecución de aquellos objetivos nacionales permanentes.¹²

Antagonismos, se consideran, en todos sus casos, como las acciones de otro Estado que al expresar poder nacional, le impiden o limitan al país afectado, la obtención de sus objetivos nacionales o colocan a la Seguridad Nacional en diferentes grados de afectación. En concreto, son la *'enfermedad que mina la salud de la seguridad nacional, por tanto, daña importantemente el desarrollo nacional en todos sus órdenes perjudicando a una sociedad y su patrimonio'*.¹³

Presión dominante, antagonismo patrocinado intencionalmente por un poder nacional para contraponerse a las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales de un Estado con el fin de obstaculizarlo, poniendo en peligro su estabilidad y desarrollo.¹⁴

Riesgo, aquella situación real que tiene probabilidades de convertirse en amenaza para la sociedad, el gobierno y el Estado.¹⁵

Amenazas, debe considerársele como una *'situación de facto que atente contra las instituciones, la estabilidad social o política en los tres órdenes de gobierno, el orden jurídico, la integridad de la independencia y soberanía de la nación y que al adquirir una dimensión social -que atente en contra del bienestar social- se convierte en un problema de Seguridad Nacional'*. Generalmente se manifiestan por acciones violentas en los campos político y militar.¹⁶

Las diferentes concepciones políticas de los mandatos estatales y la distinta relación cívico-militar al interior de cada Estado actualmente están produciendo como resultado al menos dos conceptos de seguridad fácilmente diferenciables en el nivel teórico:

- a) Seguridad (en sentido integral), donde los roles de las Fuerzas Armadas actualmente involucran un espacio más amplio y participan en problemas de seguridad interna, siendo el combate al narcotráfico y a las bandas criminales buen ejemplo de ello.
- b) Seguridad (en sentido estricto o castrense), en donde el colectivo armado se ocuparía de repeler y/o contener cualquier rivalidad o agresión militar externa.

Si bien los Estados continúan haciendo frente a los antagonismos (sean éstos amenazas actuales y/o coyunturales, cercanos y/o lejanos, geográficamente hablando) en

¹² Gerardo Clemente R. Vega García [Gral. Div. Dem]. *'Seguridad Nacional. Concepto [...]' Op. cit.*, p. 61.

¹³ *Op. cit.*, pp. 103-105.

¹⁴ *Op. cit.*, p. 107.

¹⁵ *Op. cit.*, p. 108.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 107.

su sentido clásico, el problema de seguridad actualmente se ha transformado visiblemente, máxime en México, país de amplia tradición pacifista y en donde se están llevando a cabo procesos socioeconómicos y políticos de considerable envergadura¹⁷ que han provocado todo menos conflictos interestatales. El problema de seguridad actual ha variado enormemente. El término de la Segunda Guerra Mundial juega un rol importante al intentar explicar el problema de (in-)seguridad que actualmente priva en México y en el resto del mundo, y su importancia aumenta cuando se observan sus consecuencias.

En el terreno económico significó la definición de las bases del nuevo sistema financiero internacional (Bretton Woods, Connecticut, 1946) encabezado por Estados Unidos, como principal vencedor; creación del *Fondo Monetario Internacional* (FMI), '**para la reconstrucción y el desarrollo**' (que ponían a disposición crédito para los países de bajos ingresos), del *Banco Mundial* (BM) que condujera globalmente la liquidez y fuera el responsable de estabilizar la economía mundial; sustitución del patrón oro por un patrón dólar y el Acuerdo General de Aranceles y Comercio [GATT].¹⁸ En el ámbito político, por su parte, propició el inicio de la Guerra Fría y la instrumentación de la *Doctrina de Seguridad Nacional* (DSN), división y alineación de países en bloques, delimitación de zonas de influencia.

Guerra Fría, entendida como el '*enfrentamiento ideológico*' que tuvo lugar desde el fin de la Segunda Guerra Mundial (1945), hasta la desaparición del bloque soviético, entre 1985 (inicio de la Perestroika) y 1989 (Caída del Muro de Berlín) hasta 1991 (golpe de Estado y disolución de la URSS), entre los bloques occidental-capitalista, encabezado por Estados Unidos, y oriental-comunista, liderado por la Unión Soviética. Es considerada como una '*guerra de información*.'

Dicho enfrentamiento tuvo lugar en los niveles político, ideológico, económico, social, tecnológico, militar e informativo. Ninguno de los dos bloques tomó nunca acciones directas contra el otro, razón por la que se denominó al conflicto "Guerra Fría".

Estas dos potencias se alzaron como "ejes" influyentes de poder en el contexto internacional, ya que ambas deseaban implantar su modelo de gobierno en todo el planeta.¹⁹

Doctrina de Seguridad Nacional un concepto utilizado para definir ciertas acciones de política exterior de Estados Unidos tendientes a que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modificaran su misión para dedicarse con exclusividad a garantizar el orden interno, con el fin de combatir aquellas ideologías, organizaciones o movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer o apoyar al comunismo en el contexto de la Guerra Fría, legitimando la toma del poder por parte de las fuerzas armadas y la violación

¹⁷ '*Presidentes de Chile, Colombia, México y Perú crearán Pacto del Pacífico*'. El artículo señala que dichos países pretenden '*establecer una hoja de ruta para una integración más profunda*'. Abril 28 de 2011. Disponible en: <http://www.hispano.com>

¹⁸ Vid. <http://www.brettonwoodsproject.org/>

¹⁹ Ana Henríquez Orrego. '*Las Principales Características del Mundo Bipolar Configurado entre el Fin de la Guerra Fría y la Caída de la Unión Soviética*', 1ª. Edición, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2005, disponible en: <http://historiaimagen.com/2207/06/guerra-fra.html>

sistemática de los derechos humanos.²⁰

Para América Latina significó neutralización y/o aniquilación de la insurgencia en el momento en que los movimientos armados y las luchas por la liberación nacional-popular empezaban a cobrar auge. Poco tiempo después y como parte de la continuidad de la razón hegemónica, se aplicó la Guerra de Baja Intensidad para aquellos países que tenían un grado de avance significativo en sus luchas, como lo fue el caso de Nicaragua y el área Centroamericana.

El derrumbamiento del socialismo y el fin del sistema de equilibrio bipolar, dio paso definitiva y universalmente al establecimiento del sistema de economía capitalista y al proceso de democratización cuyas expresiones más exitosas fueron la llamada globalización y las instituciones. Eliminada, por tanto, la amenaza soviética a la estabilidad como principal amenaza a los intereses de los Estados Unidos pero sobre todo al sistema económico capitalista, se identificó al llamado Tercer Mundo -países que cayeron en la categoría de 'no desarrollados o en vías de desarrollo'- como una nueva fuente de conflicto, ante la ausencia clara y evidente de un rival al cual combatir luego de la aniquilación del enemigo soviético.²¹

En dicho contexto, el fenómeno de la **Globalización** aunque término difícil de conceptualizar es un fenómeno económico, político, social, tecnológico, ambiental y cultural cuyos efectos rebasan las fronteras nacionales, dada la creciente interacción e interdependencia entre las personas, los países y los mercados. Hace referencia a una creciente internacionalización de los procesos económicos (producción, inversión, comercio y finanzas), políticos y culturales, dando como resultado su acelerada interdependencia a nivel mundial y la generación de poderes y dinámicas que tienden a rebasar la capacidad de acción de los Estados y de los actores tradicionales condicionando claramente sus intervenciones.

La globalización supuso un cambio estructural en el sistema económico mundial que ha constado de varias etapas a partir de los años sesenta:

- a) Inicio de la desindustrialización de las regiones industriales tradicionalmente líderes e industrialización de nuevas zonas, como el caso del sudeste asiático,
- b) Integración de los diferentes mercados financieros a escala mundial,
- c) Dispersión mundial del sector industrial,
- d) Espectacular avance en el desarrollo de la informática y las telecomunicaciones.

²⁰ Joseph Comblin. *'Le Pouvoir Militaire en Amerique Latine: L'ideologie de la Securité Nationale'*. Editeur Jean-Pierre Delarge; 1ere Edition; Editions Universitaires, París, 1977, pp. 29-86.

²¹ Noam Chomsky. *'Cartas de Lexington'*. México, 1ª. Edición, Editorial Siglo XXI, 2000, pp. 43-72. Esto fue en parte también debido a la caída del Muro de Berlín, que significó, entre otras cosas: A) la unificación de Alemania convirtiéndose en la mayor potencia europea B) fortalecimiento y expansión de la Unión Europea; C) expansión de la democracia, los derechos humanos y el libre mercado a los países de Europa Central y del Este; D) desaparición de la Unión Soviética y el surgimiento de la Federación de Rusia como potencia regional euro-asiática; E) disolución del Pacto de Varsovia y el fortalecimiento de la OTAN; F) consolidación de los Estados Unidos como la única superpotencia política y militar.

Este cambio económico estructural fue posible gracias a la aceleración de los ritmos de apertura económica y de los intercambios de mercancías y servicios, la liberalización de los mercados de capitales que ha integrado los centros financieros y las bolsas de valores de todo el mundo, que no hubieran sido posibles sin la revolución experimentada en las telecomunicaciones y la informática, que ha tendido a la 'desaparición' de las fronteras geográficas, materiales y espaciales, poniendo en relación e interdependencia a todos los países y las economías del mundo, acercándose aún más a lo que fue llamada la 'Aldea global'²² Entre sus principales rasgos están:

a) Desterritorialización, según el cual una creciente variedad de actividades económicas y sociales toman lugar independientemente de la localización geográfica de los participantes (la localización latitudinal y longitudinal parece inmaterial a la actividad social dada;

b) Interconectividad, a través de fronteras geográficas y políticas existentes;

c) Velocidad o aceleración de la actividad social;

d) Proceso a largo plazo;

e) Proceso multicomplejo

f) Desreglamentación o debilitamiento del Estado,

Sobre todo desregularización de lo político, donde lo que adquiere importancia es lo privado y lo económico, donde una serie de instituciones constituyen una especie de gobierno oculto que sujeta la acción estatal, dándose un gobierno del mercado, una reducción del gasto público en servicios sociales, privatización y desregularización.²³

La generalización y profundización del fenómeno globalizador al término de la Guerra Fría vino acompañada, además, de una transformación sin paralelo tanto en el concepto como en la dinámica misma de la seguridad. A partir de dicho contexto, se comenzaron a fraguar, desde las distintas esferas del poder mundial, las concepciones 'alternativas' a la problemática de la seguridad y a definirse nuevas amenazas y nuevos enemigos, pero ahora desde una perspectiva global y multilateral.

La coyuntura mundial de los últimos años ha sido tan abruptamente cambiante en grado tal que todas las proyecciones de mediano y largo plazo han quedado sin validez. Las leyes del mercado se han impuesto con toda su fuerza y, hasta el momento no han tenido contraparte con la cual antagonizar. No obstante, se aprecia actualmente un proceso paralelo y consecuente en el plano internacional del cual México está resintiendo considerables efectos: La Regionalización.

La **Regionalización**, como un '*proceso explícito aunque no necesariamente*

²² Marshall McLuhan. 'La Aldea Global'. México, 4a. Edición, Editorial Gedisa, 2000, pp. 34-58.

²³ William Scheuerman. '*Globalization*', The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2010 Edition), Edward N. Zalta (ed.), Available in: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/globalization/>

institucionalizado de manera formal, que adapta normas estatales participantes, procesos de hechuras de políticas, estilos de políticas, contenido de políticas, estructuras de oportunidad política, economías e identidad (potencialmente tanto en los niveles de élites como populares), tanto para alinear como para definir un nuevo set colectivo de prioridades, normas e intereses a nivel regional, el cual puede, en sí mismo, evolucionar, disolverse o alcanzar una especie de [meta]stasis.²⁴

Warleigh-Lack argumenta que la regionalización se enfoca, por definición, en un *'proceso más que en un resultado, pero también es un término dinámico que implica fluidez y movimiento. Más aún, el término connota un centro multinivel al fincar su atención en las transformaciones de estructuras, procesos y organismos, en el nivel regional, en el nivel de los Estados que la integran, y dentro de aquellos -grupos, instituciones, individuos-, es decir, no se puede hacer o alterar una región sin alterar sus partes componentes y a las personas acogidas en ella o causar, parcialmente, el proceso. Adicionalmente, la regionalización puede ser entendida, también, como un proceso de dos direcciones y/o multidireccional, en donde complejas constelaciones de variables en los niveles regional, global, nacional, local e incluso en el nivel personal/individual pueden combinarse para producir resultados en cualquier momento.'*²⁵

Warleigh-Lack también argumenta que el término es *'generalizable'*, es decir, podría ser aplicado en cualquier caso de formación regional internacional transfronteriza en la política mundial. La regionalización supone, por otra parte, un vínculo entre la política y la economía, aunque no privilegia una sobre la otra. Permite a los *'asuntos de seguridad ser un factor causal, pero no espera que sea éste siempre el caso, al menos si por seguridad se entiende "asuntos militares"'*²⁶.

A partir de la década de los noventa, en un escenario completamente liberado de la amenaza nuclear y militar un nuevo conjunto de problemáticas de alcance global irrumpieron en el escenario político mundial como la pobreza, las pandemias, la corrupción, el respeto a derechos humanos, el deterioro medioambiental, etc. A pesar de la importancia evidente de tales problemas políticos mundiales, la superpotencia estadounidense no identificó en ellos un verdadero 'enemigo' al cual combatir, basando su estrategia, más bien, en el enfrentamiento de aquellas situaciones que supusieron acciones y gastos de defensa, lo cual le permitiría a la vez un dominio político-militar más agresivo en el sistema internacional.

Por tanto, la nueva amenaza prioritaria en la agenda de la seguridad mundial fue la del narcotráfico sustentando una política antinarcóticos y permitiéndole de esa forma a los Estados Unidos consolidar su injerencia en los asuntos de múltiples países en todas las regiones del mundo, facilitando su posicionamiento económico, político y militar a nivel mundial.²⁷

²⁴ Alex Warleigh-Lack. *'Studying Regionalisation Comparatively. A Conceptual Framework'*, in Andrew Cooper et al., *Regionalisation and Global Governance. The Taming of Globalisation?*, London: Routledge/Warwick Studies in Globalisation; edited by Richard Higgott, 1st. Edition, 2008, pp. 43-60.

²⁵ *Op. cit.*, p. 51.

²⁶ *Ibidem*, p. 51 y ss.

En el caso de México, el problema de la (in-)seguridad derivada de la lucha contra el narcotráfico también ha sido y es consecuencia de este discurso y política 'moralizante' estadounidense, no encontrando una mejor excusa que los atentados terroristas a las torres gemelas del World Trade Center en Nueva York, en Septiembre 11 de 2001, lo cual permitió a los Estados Unidos ejercer una política de seguridad mundial aún más represiva y unilateral y cuya consecuencia más obvia ha sido la invasión americana a Irak y Afganistán. A partir de dichos acontecimientos se priorizó la estructuración de un complejo militar bilateral entre México y Estados Unidos a través del 'Comando Norte', el cual incluyó a México *de facto*.²⁸ El Comando Norte (*USNorthCom*, por sus siglas en inglés), entidad militar anunciada formalmente en octubre de 2002, domina el espacio geopolítico de Canadá, Estados Unidos y México, y su proyección abarca algunos países del Caribe -incluyendo a Cuba- y las zonas marítimas contiguas de los Océanos Pacífico y Atlántico, hasta una distancia mínima de 500 millas, con el objetivo de conducir operaciones para disuadir, prevenir, y vencer amenazas y agresiones dirigidas a Estados Unidos y sus territorios e intereses.

Según Carlos Fazio, tal escudo de defensa estadounidense o 'tercer vínculo' es decir, la dependencia militar de los ejércitos del área a través de reuniones de jefes militares, de programas de ayuda militar o venta de armas y de la Ideología y doctrina, a través del entrenamiento de oficiales en escuelas militares de Estados Unidos responde más bien a la globalización de la Doctrina Monroe que intenta mantener a toda costa la hegemonía de Estados Unidos en el mundo, es decir, forma parte de la política expansionista, imperial estadounidense en beneficio de las corporaciones multinacionales con sede en el país del norte, a pesar de la preocupación de los legisladores mexicanos.²⁹

El afianzamiento del Comando Norte en México, también se ha consolidado a través de la Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte, ASPAN y la Iniciativa Mérida³⁰, lo que entraña graves riesgos para la soberanía de México, pues la proyección espacial de dichos mecanismos están directamente relacionados con la geografía, la política, la expansión de la economía capitalista (en cuanto a su funcionalidad

²⁷ De ahí que la región andina productora de coca -Colombia, Perú y Bolivia- fuese catalogada como países altamente amenazantes a la seguridad hemisférica y fuesen constantemente intervenidos y coaccionados militar y económicamente por la superpotencia (consumidora). De esta forma, la dinámica ofensiva y militarista de seguridad también comenzó a globalizarse.

²⁸ Nydia Egremy Pinto. 'Comando Norte', artículo disponible en: <http://www.lineaglobal.blogspot.com/2007/10/comando-norte.html>

²⁹ *Ibid.* Según el artículo de Egremy Pinto, la alineación de México hacia la política unilateral expansionista económica-militar de Estados Unidos desde 2002 y a la fecha (abril de 2011) -a partir de la llegada de Vicente Fox y Felipe Calderón a la presidencia de la República- sigue siendo un secreto, a decir de varios representantes del Senado de la República, y confirmado por Jeffrey Davidow, en su momento embajador de EU en México: "[hay] falta de información sobre el alcance y compromisos que ha adquirido el ejecutivo federal con el gobierno estadounidense", y luego señala: "varios legisladores expresaron preocupación con respecto a la próxima creación de una nueva entidad militar, conocida como el Comando Militar del Norte (Northern Command)", indicando que "crearía una situación en que las Fuerzas Armadas mexicanas estarían bajo el mando de un gobierno extranjero. Obviamente, el gobierno de Estados Unidos no tiene la intención de que eso suceda".

³⁰ Significando tanto la ASPAN como la Iniciativa Mérida una mayor y más agresiva subordinación de México hacia los intereses económicos, políticos y de seguridad imperialistas estadounidenses.

para la extracción de plusvalía) y lo militar y cuyo significado estratégico es el sostenimiento de la lucha antiimperialista de los Estados Unidos por retener la hegemonía mundial.³¹

En términos generales y al interior del Estado mexicano, tal situación ha significado un importante proceso y debate legislativo en materia de Seguridad Nacional, con base en la reforma a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que creó el Régimen Jurídico de la Seguridad Nacional, '*como nueva materia dentro de nuestro orden normativo*,³² cuyos principales antecedentes se encuentran en la conformación de la Comisión de Orden Y Respeto,³³ la creación de la figura del Consejero Presidencial en Seguridad Nacional³⁴ y finalmente la aprobación de la Ley de Seguridad Nacional en 2005, ante la preponderancia que el tema de Seguridad Nacional cobró en la agenda política durante la administración foxista.

Se entiende por **Marco Legal**, aquél que proporciona las bases sobre las cuales las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación política. En éste regularmente se encuentran en un buen número de provisiones regulatorias y leyes interrelacionadas entre sí.

Su fundamento en muchos países es La Constitución como suprema legislación, que se complementa con la legislación promulgada por una legislatura donde se incluyen leyes, códigos penales, y regulaciones, que incluyen códigos de conducta/ética. Por su parte, una **Ley** es una norma jurídica de carácter obligatorio y general dictada por el poder legítimo para regular conductas o establecer órganos necesarios para cumplir con determinados fines; su inobservancia conlleva a una sanción por la fuerza pública.³⁵

No obstante, el tema de Seguridad Nacional se complejizó aún más a partir del año 2006, bajo la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa dada su polémica llegada a la presidencia de la República y por cuya decisión se insertaron de lleno y casi inmediatamente a las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, provocando un serio conflicto que ha enfrentado a los distintos grupos de poder (Estado, comunidad [civil] política, élites económica y política, Fuerzas Armadas e instituciones de seguridad) que ha degenerado en un conflicto de escala mayor, y cuyas consecuencias más inmediatas se traducen, por un lado, en constantes violaciones a derechos humanos y crítica de la comunidad internacional, especialmente organismos internacionales de protección a derechos humanos, aunque por el otro, ha aludido a una

³¹ Carlos Fazio. '*Comando Norte*', La Jornada (México), lunes 22 de abril de 2002. Artículo disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2002/04/22/015a1pol.php>

³² Diario Oficial de la Federación (DOF), 5 de abril de 2004.

³³ COMISIÓN DE ORDEN Y RESPETO, creada mediante acuerdo presidencial el 4 diciembre de 2000 e integrada por los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como por la Procuraduría General de la República; como invitados permanentes, SEGOB, Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=74>

³⁴ *Op. cit.* Creación de la Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, en 2001. Que se incorporaría como el eje del Gabinete de Orden y Respeto.

³⁵ Disponible en: Centro de Conocimientos DANA, http://www.danacrm.com/wiki/index.php/Conceptos_deMarco-Legal,_Legislación_y_Reglamento

supuesta 'militarización y consecuente autonomía política' de las Fuerzas Armadas mexicanas.

Asimismo, tal coyuntura política nacional y ante presiones de distintos grupos -entre ellos sociedad civil y las mismas Fuerzas Armadas- le han proporcionado al Jefe del Ejecutivo Nacional la necesidad de replantear y modificar algunas partes vertidas en la Ley de Seguridad Nacional para de ese modo adecuar la actuación del colectivo armado en asuntos de seguridad interna y pública y, sobre todo, proteger la vidas y propiedades de civiles en todas aquellas regiones y zonas donde el estamento militar ha sido desplegado por orden gubernamental,³⁶ lo cual ha provocado un serio conflicto interno.

El conflicto generalmente gira alrededor del poder y opone siempre a dos únicos grupos con intereses totalmente contrarios, aquél que defiende los intereses establecidos y aquél que no los acepta y propugna el cambio de estructuras sociales. En consecuencia, poder político y poder económico tienen grandes nexos de unión y se auto-implican.

Es en Karl Marx en quien el **Conflicto** aparece como herramienta teórica central para la comprensión de la historia y, fundamentalmente, para la descripción y comprensión del sistema capitalista, por tanto, puede identificarse en Marx dos tipos de conflictos: el *conflicto político*, que se suscita en la lucha de clases y que mueve la historia; el otro es el *conflicto social*, que se da entre los distintos sistemas de estratificación social (patricios y plebeyos, señores y siervos, terratenientes y campesinos, burgueses y proletarios). En el sistema capitalista, la contradicción última y central, es aquélla dada entre burguesía y proletariado, luego entonces, el conflicto es parte de la realidad y en el sistema capitalista se ubica en la relación 'capital - trabajo', cuya superación no se alcanza eliminando uno de los polos en contradicción, sino modificando 'revolucionariamente' el sistema que permite su existencia.

Ralph Dahrendorf, sin embargo, va más allá de la explicación marxista al señalar que lo más determinante no es la propiedad sino el 'control' sobre los medios de producción (tecnócratas, burócratas). La fuente de los conflictos está en el sistema de poder, no en la realidad de la propiedad.³⁷

De ahí que el poder se base en la desigual distribución de la autoridad, autoridad existente en toda colectividad. El conflicto, por tanto, gira alrededor del poder y opone siempre a dos únicos grupos con intereses contrarios: gobernantes y gobernados.

La perspectiva de la **Teoría de las Élités**, desarrollada en parte como una reacción hacia el marxismo, rechaza una estructura igualitaria en la sociedad y reconoce la existencia de una clase dirigente o clase política que siempre '*sobresale*', argumentando que la organización jerárquica de las instituciones sociales le permite a una minoría concentrar y monopolizar el poder político y económico.³⁸ A su vez, los gobernados

³⁶ Proyecto de Decreto de Reformas a la Ley de Seguridad Nacional, Gaceta del Senado de la República, no. 372, del 23 de abril de 2009.

³⁷ Ralph Dahrendorf. "*Oportunidades Vitales. Notas para una Teoría Social y Política*". Madrid, España Espasa – Calpe Editores, S.A., 5ª. Edición, Madrid, 1983, pág. 74.

³⁸ Gaetano Mosca. '*Elementi di Scienza Politica*', Roma, Tipografía della Camera dei Deputati, 1896, 1ª. edizione, Cap. II. p. 60.

representan un grupo muy grande y amorfo que efectivamente pudiera detentar el poder.

Esto genera tensiones, rivalidades, discrepancias, disputas y luchas de diferente intensidad entre unidades sociales: grupos y sectores sociales, organizaciones, sociedades, Estados y entidades supra-estatales.³⁹

Por otra parte, todo sistema social implica distribución de poder, riqueza y posiciones de *status* entre actores individuales y los subgrupos componentes, pero nunca hay una completa concordancia entre lo que los individuos y los grupos dentro de un sistema consideran su justo derecho y el sistema de distribución. El conflicto sobrevendrá, por tanto, cuando diversos grupos e individuos vean frustrados sus esfuerzos por aumentar su parte de gratificación, sea ésta legal o no.

Son muchos los factores que pueden intervenir y llevar a grupos e individuos a cuestionar en un momento dado la *legitimidad del sistema de distribución de recompensas*, no obstante, los factores intervinientes pueden buscarse en el campo ideológico, tecnológico, económico, político o en cualquier otro. El conflicto, por tanto, genera tensiones.

Bajo tal perspectiva, el enfoque sistémico de Easton entiende por **Sistema** a cualquier conjunto de variables, independiente del grado de relación existente entre ellas. Por **Sistema Político** se entiende a aquellas *'interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad, tratando de lograr que la mayoría de sus miembros acepten dichas asignaciones como obligatorias y es eso lo que lo distingue de otros sistemas de su medio'*.⁴⁰ El ambiente, a su vez, puede dividirse en dos partes: **intrasocietal** (conductas, actitudes e ideas como economía, cultura, estructura social y personalidades individuales); **extrasocietal** (es decir, todos aquellos sistemas que están fuera de la sociedad dada, como el sistema cultural internacional), comprendiendo el *'ambiente total'* del sistema político.⁴¹

La manera en que las condiciones de tensión se comunican al sistema político se realizan a través de **inputs** (demandas y apoyos), como indicadores clave del modo en que las influencias y circunstancias ambientales modifican y modelan el funcionamiento del sistema político; y a través de **outputs** (decisiones y acciones de las autoridades del sistema), es decir, quién controla a quién en los diversos procesos de toma de decisiones, por medio de un proceso de **feedback o retroalimentación**, que mantiene informado al sistema de los resultados de su accionar y que hay un **loop o enlace** que conecta a las autoridades del sistema político con los miembros del sistema social, siendo la unidad básica del análisis la **interacción**.⁴²

³⁹ Karl-Heinz Hillman: *"Diccionario Enciclopédico de Sociología"*. (Martínez Riu, tr./dir.), Payá, Roca, Ángels, Vidal, Josep (col.); Barcelona, Editorial Herder, 1ª Edición; 1ª Impresión, 2001; pág. 162.

⁴⁰ David Easton, *'Esquema para el Análisis Político'*, Argentina, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, 2ª. Edición, CHECAR PAGS.

⁴¹ *Op. cit.*, cuadro 1, Capítulo V. CHECAR PAGS.

⁴² _____ *'Enfoques sobre Teoría Política'*, Argentina, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1997, pp. 217-231.

Por otra parte, si el sistema social es lo suficientemente flexible para ajustarse a las situaciones de conflicto, entonces estamos ante un cambio dentro del sistema. Si, por otra parte, el sistema social no es capaz de reajustarse y permite la acumulación de conflicto, es posible que los grupos "agresivos", imbuidos de un nuevo sistema de valores que amenaza dividir el consenso general de la sociedad y que portan una ideología que "objetiviza" sus demandas, lleguen a ser lo suficientemente poderosos como para superar la resistencia de los intereses creados y producir la quiebra del sistema y el surgimiento de una nueva distribución de los valores sociales.⁴³ Lo que parece explicar la escalada de (in-)seguridad y violencia en México es que las tensiones y discrepancias al interior del sistema [tanto internas como externas] han hecho surgir nuevas pautas específicas de conducta en algunos grupos enteros de individuos -cárteles del narcotráfico y bandas criminales- que persiguen el 'óptimo de gratificación' y han elegido lo que consideran '*medios apropiados*' [confrontación armada directa con las instituciones de seguridad del Estado y contra la sociedad civil] para la maximización de recompensas o consecución de sus objetivos, ante lo cual se tomó la decisión de insertar a las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate contra el narcotráfico y las bandas del crimen organizado.

La incorporación de las Fuerzas Armadas mexicanas en asuntos de seguridad interior y pública ha obedecido a distintos factores:

- a) Rechazo y el temor que los cuerpos policiacos representan para la sociedad mexicana
- b) Bajo nivel de profesionalización y creciente desconfianza pública
- c) Corrupción e impunidad

Por su parte, los mandatarios presidenciales que han hecho uso del poderío castrense saben que Fuerzas Armadas, aceptadas y reconocidas socialmente, han constituido hasta ahora la única institución capaz de generar confianza en la sociedad mexicana y que al ser éstas detentadoras legales de las armas del Estado y estar capacitadas para el uso de las mismas, están en condiciones de hacer frente a cualquier tipo de agresiones que se susciten, sean éstas de carácter externo y/o interno.

Las **Fuerzas Armadas** están constituidas por tres instituciones militares permanentes agrupadas en dos dependencias gubernamentales:

- a) Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
 - Ejército Mexicano
 - Fuerza Aérea mexicana
- b) Secretaría de Marina (SEMAR)
 - Armada de México

⁴³ Robert K. Merton. '*Social Theory and Social Structure*', Enlarged Edition 1968 [1949], The Free Press: New York, pp. 12-43 y 116-117.

A partir del gobierno del entonces presidente Vicente Fox Quesada se observa una mayor participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en decisiones de seguridad pública cuando se invitó a altos mandos militares a incorporarse al Consejo Nacional de Seguridad Pública,⁴⁴ y hasta el arribo del actual mandatario presidencial Felipe Calderón Hinojosa, la presencia militar se ha hecho aún más evidente. Luego entonces, la participación militar mexicana en asuntos del orden de la seguridad pública obedecería a dos factores, tanto internos como externos.

En el aspecto externo, la presión ejercida desde Washington para la *'preservación de la seguridad en la región y en aras de la cooperación y concertación de ambos gobiernos en la frontera norte mexicana y en la frontera sur estadounidense'*, sobre todo desde el ataque del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York, como parte del discurso hegemónico estadounidense.

En el ámbito interno se tiene, por un lado, la amenaza importante que los cárteles de las drogas y las bandas criminales suponen para el Estado y la sociedad mexicanos; por el otro, la inserción del colectivo armado parece obedecer más a la permanencia de los gobiernos panistas en el poder presidencial que a la perturbación y zozobra que la (in-)seguridad y los altos índices criminales han ocasionado. La inserción de las Fuerzas Armadas mexicanas en materia de seguridad pública se ha entendido, no obstante, como una cada vez más inminente militarización, por tanto, autonomía política, en asuntos y decisiones que le corresponderían a las dependencias policiales.

Para entender lo que pudiera considerarse como **Autonomía Política** de un colectivo armado, el presente trabajo se remitirá al profundo análisis que del tema hace Samuel E. Finer para comprender el modo o modos de intervención militar en la esfera de lo civil: Influencia; Chantaje; Desplazamiento, y Suplantación. Según E. Finer, dichos grados de intervención pueden lograrse por medio de ciertos métodos, solos o en conjunto unos con otros:

- a) Las vías constitucionales normales.
- b) Colusión y/o competencia con las autoridades civiles.
- c) Intimidación de las autoridades civiles.
- d) Amenazas de no-cooperación con o violencia contra las autoridades civiles.
- e) Fracaso en defender a las autoridades civiles de la violencia.
- f) Ejercicio de la violencia contra las autoridades civiles.⁴⁵

La participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en el combate al narcotráfico ha producido efectos encontrados que ha permitido una reforma a la Ley de Seguridad Nacional (minuta del 27 de abril de 2011 y aún bajo aprobación de la cámara de

⁴⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *'Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México'*, México, Grupo Mundi-Prensa, 2003, pp. 44.

⁴⁵ Samuel E. Finer. *'The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics'*, London: Pall Mall Press, 3rd. Edition, 1969, pp. 90-110.

diputados) y la formación de militares mexicanos a manos de Estados Unidos. Esta reorientación estratégica también ha exigido el abandono del apoliticismo y neutralidad de la institución castrense. Uno de las lecciones que ha dejado la participación del colectivo militar en este combate es que ésta no sólo debía partir de una clara estrategia militar; su freno debía establecerse desde una clara incidencia político-legal y social.

Algunas de las amenazas 'coyunturales o emergentes' que los Estados enfrentan actualmente son: el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y la diversificación de los delitos atribuidos a aquél [el tráfico de armas, tráfico y trata de personas, secuestro, extorsión, etc.], la inmigración ilegal, así como la depredación medioambiental, por tanto, el calentamiento global, entre otros. Dichos antagonismos, no obstante, no suponen las mismas amenazas y/o riesgos para los Estados, por lo que las estrategias así como los medios (el Poder nacional) a utilizar serán distintos y acordes con la realidad nacional de cada Estado. De ahí la complejidad del tema y de la importancia que las vías constitucionales suponen no sólo para las Fuerzas Armadas mexicanas y para cualquier otra institución del Estado mexicano.

ANTECEDENTES

A diferencia de lo que ha acontecido en la región sudamericana, donde se han dado diversos niveles de intervencionismo militar, tanto en las esferas económica, social -a través de vínculos personales e institucionales-, policial, en razón de la lucha antiterrorista o frente al narcotráfico, o bien, en la política, a través de nuevos procesos de militarización de la zona frente a la potencia militar estadounidense,⁴⁶ hasta la suplantación vía golpe de Estado, en México se evidencia una subordinación militar a la supremacía y control civiles, cuya génesis se centra en una consecuente profesionalización de las Fuerzas Armadas mexicanas, lo cual tuvo como fundamento la iniciativa del General Joaquín Amaro en la segunda década del siglo XX, vía la '*academia militar*', con el adoctrinamiento sobre la conformación de la identidad nacional fundamentada en los ideales de la Revolución, la consecuente formación de lealtades a los presidentes-generales, más tarde hacia el Partido de la Revolución Mexicana, PRM y, posteriormente, al Partido Revolucionario Institucional, PRI.

Otros factores han sido, en primera instancia la estabilidad política y como beneficios, los ascensos y salarios dignos.⁴⁷

Posteriormente, la identificación militar con la élite política a partir del ascenso del primer Ejecutivo Federal de origen no militar, Miguel Alemán, se atenúa de manera notoria,⁴⁸ aunque la ideología revolucionaria perdurase, base del llamado '*pacto cívico-militar no escrito*', sustentado en dos reglas no escritas:

⁴⁶ Sobresalen los planes estratégicos de Brasil que perciben a los Estados Unidos como enemigo militar potencial, el rechazo frente al Plan Colombia y, sobre todo, la actitud venezolana, con la compra de armamento a Rusia y/o a España.

⁴⁷ Joaquín Amaro. '*La Educación Militar*', Secretaría de Guerra y Naval, *Revista del Ejército y de la Marina*, noviembre de 1933, pp. 5-10.

⁴⁸ Alonso Aguirre Ramos (Gral. Brig. DEM). Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA, Discurso del 17 de julio de 1970, pp. 1-6. Disponible en <http://www.sedena.org.mx>

- a) El régimen priista respeta cierta autonomía *-aunque puede considerarse que el Ejército mexicano nunca tuvo realmente autonomía del sistema político por lo que no representó un factor de inestabilidad (como sucedió con la gran mayoría de los ejércitos latinoamericanos)*⁴⁹ y,
- b) El colectivo armado apoya total e incondicionalmente el régimen civil.

Aunque fue esa una etapa de relación mutua entre civiles y militares, también se vio ensombrecida por algunos acontecimientos que provocaron reacciones ambiguas entre ambas partes.⁵⁰

La última década del siglo XX, y en pleno régimen zedillista, el discurso revolucionario empezaba ya a perder su significación histórica y, en su lugar, la particularidad democrática del discurso militar hacia la preponderancia de lo civil se va robusteciendo cada vez más.

Aunque la lealtad hacia el jefe del Ejecutivo Federal y el principio de no intervención han prevalecido, la importancia de los mismos se han vuelto cada vez más independientes del partido en el poder -de ahí las fricciones y/o avatares político electorales cada vez más obvios al interior de los diferentes partidos políticos- lo que permitió en primera instancia, un proceso de alternancia política sin sobresaltos y una consecuente configuración de una relación cívico-militar ya no vinculada exclusivamente al priismo, sino a cualquier otro gobierno civil.

Tal hecho ha evidenciado un proceso de desfase político: las transformaciones ocurridas en muchas de las estructuras políticas del Estado mexicano no han ido de la mano de los cambios que también deben hacerse en las instituciones a cargo de la seguridad, sea ésta nacional o pública, lo cual por supuesto ha significado conflictos, oposición, desacuerdos, por tanto, temor, máxime en relación al colectivo armado.

Así que una vez en curso, la transición política del Estado mexicano hacia una plena democratización careció de los antaño mecanismos de control social del partido hegemónico en el poder, PRI, y el resultado fue una creciente ingobernabilidad que trató de contenerse por medio de la *decisión exclusivamente civil* de hacer uso de las Fuerzas Armadas mexicanas, no sólo con lo referente a cuestiones en esencia relacionadas con la seguridad -como acciones contra el narcotráfico y crimen organizado, contrainsurgencia, preparación y apoyo a las instituciones de seguridad pública, etc.- sino con aquellas que corresponderían eminentemente a instituciones civiles, como la vigilancia de la infraestructura del país -puentes, carreteras, etc.-, reforestación, vacunación, brigadas de despliegue humanitario, apoyo en desastres naturales, etc., acciones de tipo eminentemente interno.

⁴⁹ Vid. Augusto Veras (Coord.). *'La Autonomía Militar en América Latina'*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988, en Raúl Benítez Manaut. *'Las Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de Siglo'*, Fasoc, Año 15, núm. 1, enero-marzo, 2000, p. 14.

⁵⁰ Buen ejemplo de ello fue la acometida militar contra el movimiento del 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco, suceso que contrapuso a militares -veteranos y jóvenes-, no obstante que el respeto hacia los civiles y de éstos hacia lo militar continuó estando presente.

Al interior, los cambios en las estructuras del poder y en lo social seguían su curso inminente. En el ámbito exterior, los tratados internacionales y las políticas de apertura casi sin restricciones de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo -ambos priistas- hacia los Estados Unidos, significó la unificación de criterios gubernamentales en materia de acuerdos y tratados económicos y políticos.

En la esfera de seguridad, significó la estandarización y actualización de criterios estratégicos policiales y, sobre todo, militares, lo cual ha permitido asegurar la unidad de métodos y procedimientos en el combate a las actuales amenazas a la seguridad nacional: narcotráfico y crimen organizado, terrorismo, tráfico ilegal de armas, migración y lavado de dinero. Actualmente, el Estado mexicano encara una disyuntiva: ceder en algunos puntos jurídicos insertos en la Ley de Seguridad Nacional, ahora Minuta de Seguridad Nacional (sobre todo en cuanto toca al procedimiento que alegaría una 'afectación a la seguridad interior'), seguir encomendando la seguridad del Estado a instancias policíacas ineficientes y corruptas, seguir desvinculando a la institución castrense de la comunidad [civil] política, por tanto, aplazando la transformación institucional que necesita para acoplarse a los estándares internacionales vigentes, o bien, seguir en la misma espiral de violencia que ha lacerado profundamente los derechos fundamentales de los mexicanos de manera impune.

Las experiencias -a partir de la presente administración- en relación con el combate al crimen organizado y al narcotráfico, así como en la lucha contra el terrorismo global, han dirigido la atención gubernamental hacia el establecimiento en la legislación de normas excepcionales, en donde efectivamente algunas garantías fundamentales se han visto afectadas. Si bien cualquier visión de los problemas de la Seguridad Nacional y del orden público descansa sobre la función del Estado -única para algunos- de la garantía de la seguridad, toda aquella política o legislación dirigida hacia el cumplimiento de tal fin no puede ir en contravía de los valores básicos inherentes a un Estado democrático, y en tal caso debe aplicar no sólo a los civiles, sino a los miembros de la institución militar por igual. De otra forma se trataría de beneficiar plena y totalmente los derechos de unos en detrimento de los de otros, en este caso de los militares como individuos y del colectivo armado como institución.

1.1 Seguridad Nacional; Seguridad Interior; Seguridad Pública; Seguridad Exterior y Defensa Nacional (Exterior) del Estado Mexicano.

Hablar de seguridad no es hablar de seguridad *per se*. Es hablar, en primer lugar, del Estado, el cual ejecuta numerosos fines y satisface las más diversas necesidades y exigencias, incluso muchas de ellas opuestas, no obstante, buscando siempre un equilibrio que satisfaga tanto lo público como lo privado. El Estado viene a ser ese elemento jurídico y de poder político que tiene como meta elemental el favorecer el desarrollo y bienestar y el de mantener seguro al conjunto social que resguarda, pero también de la Nación, como aquél conjunto de elementos que caracterizan a una comunidad social, como la familia, las victorias y las derrotas, la historia, la cultura, la economía y, sobre todo, su territorio.

La evolución del Estado, pues, está íntimamente relacionada con la búsqueda de un orden o configuración política que intentará, mediante ordenamientos jurídicos, la integración del conjunto social: desde los griegos, hasta Maquiavelo; desde la Ordenanza de 1439, que permitió agrupar toda la fuerza militar de la nación bajo las órdenes del monarca francés, hasta el ‘Leviatán’ de Thomas Hobbes, el cual contribuyó de manera significativa a la concepción del Estado moderno; desde los trabajos de Milton, Locke, Montesquieu, Voltaire, Rousseau (inspiradores de la Revolución francesa en 1789) y Hegel en el siglo XIX hasta aquellos pensadores ideólogos del nacionalismo en el siglo XX.⁵¹

Así que, como puede verse, el desarrollo histórico del Estado se ha cimentado fundamentalmente en la consecución de las aspiraciones de dicho conjunto social, como la defensa del territorio, el desarrollo económico, etc. Dicho desarrollo histórico y económico se realizará cuando el Estado alcance su consolidación como Estado moderno, cuando las aspiraciones nacionales adquieran el status de intereses nacionales, constituyéndose como la base de la legitimidad de los gobiernos. Todo esto no hubiera sido posible sin un factor clave: la seguridad, una de las principales tareas del Estado e indispensable para que puedan existir condiciones favorables para la coexistencia y el desarrollo de las sociedades.

¿Qué es, entonces, la seguridad y qué significa ésta para el Estado? La definición llana de la palabra ‘seguridad’ es aquella de ‘estabilidad’, ‘certeza’, ‘garantía’ ‘firmeza’, ‘confianza’, que a su vez proviene del latín: seguro, cierto, firme, confiable, estable, continuo, fijo, sólido, a salvo.⁵²

⁵¹ Cfr. George Sabine. ‘Historia de las Ideas Políticas’. México, Fondo de Cultura Económica, 7ª. Edición, 1992.

⁵² Diccionario Smart Español/Inglés – English/Spanish (comp.) Barcelona, España, Instituto Ibérico de Lexicografía; 25ª Edición, Editorial Océano, 2009; p. 333.

De acuerdo al diccionario Oxford en inglés, seguridad, en este caso 'security', se le concibe como: la 'condición' de estar protegido de, o no expuesto a peligro; 'ser o estar libre de cuidado', o ausencia de peligro; 'protección', guardia, defensa. 'Base o fundamento para considerar algo como seguro', cierto; garantía; etc.⁵³ La definición estipulativa de la palabra 'seguridad' es explícita y directa, aunque no es posible aplicarla tal cual cuando el concepto es explorado y desmenuzado en el contexto de la política (inter-)nacional debido a la confluencia de diversos elementos tales como las políticas de seguridad de cada país, a la racionalidad dada por los actores políticos y las motivaciones derivadas de diferentes grupos.

Por tanto, las conceptualizaciones de la Seguridad Nacional serán producto de diferentes entendimientos de lo que la política es o debiera ser. Consecuentemente, el concepto de seguridad no es ni neutral ni tampoco es una simple idea. Así que el 'ser, estar o sentirse libre', - o relativamente libre- de riesgos y/o amenazas dependerá de si el tema de seguridad es tratado por un politólogo, un internacionalista, un militar, un marxista, un priísta, un panista o un ciudadano común.

Lo que sí debe quedar claro es que no existe una conceptualización de seguridad que no esté politizada y que no derive de una perspectiva teórica, labor nada fácil por la sencilla razón de que el concepto de seguridad es relativo⁵⁴, y precisamente también debido a las condiciones reales de inseguridad que actualmente los mexicanos padecen en, prácticamente, todo el territorio nacional. Pero, ¿de cuál o cuáles condiciones o factores, o de qué personas o grupos de personas podríamos sentirnos inseguros?

El concepto de seguridad está inserto en una dicotomía.⁵⁵ Observar alrededor permite al individuo percibir que cuando se alude a la seguridad, también se está aludiendo a esa condición universal que determina la vida de los sujetos. Y esa condición se refiere siempre a la existencia de un cierto grado de inseguridad: ya sea desempleo, pobreza, el temor ante agresiones del extranjero, etc. Es fundamental entender dicha condición dicotómica, ya que la inseguridad que de facto padecen todos los individuos desde el nacimiento hasta su muerte y sus condiciones de vida hace percatarse de que un grado, aunque sea mínimo, pero óptimo de seguridad, crea posibilidades de llevar vidas productivas y menos enajenadas.

⁵³ *The Oxford English Dictionary, A New English Dictionary on Historical Principles, founded mainly on the materials collected by the Philological Society; Oxford University Press, vol. IX S-Soldo, 2nd edition. Humphrey Milford (publisher to the University), 1933, p. 370.*

⁵⁴ Augusto M. García Ochoa. (General), 'La Participación de las Fuerzas Armadas [...]', *Op. cit.*, pp. 5-18.

⁵⁵ La dicotomía puede entenderse como la división en dos elementos o partes, especialmente cuando son opuestos; es también la división de un concepto en otros que agotan su extensión. Disponible en: <http://www.definiciones.com.mx/definicion/D/dicotomia/>

La seguridad, por tanto, se vuelve un valor instrumental. Aunque entendido desde un plano individual. Pero para que ese grado de inseguridad no rebase su límite 'natural', por decirlo de alguna manera, será necesario procurar esa estabilidad, esa confianza, esa sensación de libertad, de sentirse libre de ansiedad o aprehensión; esa garantía, pero sobretodo, esa certeza de estar protegido o no expuesto a peligros innecesarios. Es decir, habrán de generarse las condiciones necesarias que permitan la continuación y la solidez de mecanismos que conduzcan hacia una seguridad óptima.

A lo largo de la historia, pero muy precisamente a lo largo de la historia del convulsionado siglo XX, cuando se experimentan los fenómenos del auge del capitalismo, la explosión demográfica, la descolonización, pero sobre todo el inicio de las dos grandes guerras mundiales,⁵⁶ han sido muchos los Estados, especialmente los Estados Unidos que a nivel nacional han adoptado diferentes posturas de seguridad, de acuerdo a circunstancias históricas, económicas, políticas, culturales y sociales muy particulares.

Ha sido tanta la influencia y predominio de éste último que, al término de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos empiezan a considerar al sistema internacional como hostil [el Realismo, como doctrina política de las relaciones internacionales], que basándose en su 'Destino Manifiesto', teorizaron y promovieron el término de 'Seguridad Nacional', para defender al mundo de la amenaza comunista, pero sobre todo, para extender su dominio político, económico y militar.

Así lo afirmaba Walter Lippman en torno al concepto de Seguridad Nacional al decir que *"Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra"*.⁵⁷ Algunas aproximaciones importantes que se han hecho de la Seguridad Nacional, la mayoría de ellas concebidas a partir de la segunda mitad del siglo XX y que han representado serios intentos por indagar y determinar los elementos, componentes y características básicas de la seguridad, pueden agruparse de la siguiente manera:

a) Tradicionalistas.- Para estos estudiosos, las aproximaciones, conceptualizaciones, y las acciones en el campo de la seguridad deben ser mantenidas en el ámbito de lo militar y, si acaso, de lo político, limitándose a la interacción de los Estados. También han centrado su atención en el estudio y comportamiento de las políticas e influencia internacionales; en las prácticas de 'ofensiva – defensiva', generalmente basando sus supuestos en la Teoría de la Acción Racional (TAR) que estudia y analiza el comportamiento de los actores involucrados [Estados, individuos, organizaciones, etc.], generalmente inserto en el contexto de la Guerra Fría. Algunos de los autores tradicionalistas más representativos se tienen a, Christensen, Schweller, Wohlforth y Zakaria, pertenecientes al 'realismo neoclásico'⁵⁸, o bien llamada la Teoría Realista.

⁵⁶ Cfr. Eric Hobsbawm. *'Historia del Siglo XX, 1919-1991'*, Buenos Aires, Argentina. CRÍTICA (Grijalbo Mondadori, S. A.), 1ª. Edición, 1998, pp. 29-203.

⁵⁷ Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, *'La Reconceptualización de la Seguridad'*, en Aguayo y Bagley, *'En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana'*, México, Editorial Siglo XXI, 1ª. edición, p. 44.

⁵⁸ Rose Gideon. *'Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy'* *World Politics* no. 1, vol. 51, 1998; pp. 144-172.

b) *Escuela de Copenhague*.- Dicha escuela de pensamiento en cuanto a estudios de seguridad surge a principios de los años 90 debido a los cambios extremos en el reacomodo geopolítico europeo, después del desmantelamiento de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín, y fueron ellos quienes dieron un vuelco al tratamiento que de la seguridad se había venido haciendo, al introducir en los estudios de seguridad, riesgos económicos, sociales, políticos y medioambientales a las amenazas militares.⁵⁹ Precisamente Barry Buzan ha sido uno de los autores más prolijos de la Escuela de Copenhague al cambiar al Estado, como objeto referente de estudio, hacia el 'individuo', en especial a partir de los atentados del 11 de Septiembre de 2001 a las Torres Gemelas del World Trade Center en Nueva York y de los estudios de Waever y su idea de 'securitization', entendido como un 'acto discursivo'.⁶⁰ Dentro de dicha escuela, ha surgido otro enfoque, la de los 'profundizadores' (deepeners) -a menudo los mismos autores que pertenecen a esta clasificación- y que han introducido cinco categorías que ahondan en el tema de la seguridad: sistemas internacionales, subsistemas internacionales, unidades, subunidades e individuos.

c) *Escuela Constructivista*.- Dicha perspectiva teórica explica que la seguridad puede ser alcanzada fácilmente a través de la 'comunidad', más que a través del poder. En pocas palabras, la seguridad es algo que puede ser 'construido'; también es llamada perspectiva de 'Emancipación'⁶¹.

⁵⁹ Ole Waever y Barry Buzan. 'After the Return of Theory: The Past, Present and Future of Security Studies' en Collins, A. (Ed.) *Contemporary Security Studies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 383-402.

⁶⁰ Ole Waever. 'Securitization and Desecuritization', en Ronnie Lipschutz (ed.), 'On Security', New York: Columbia University Press, 1997, pp. 46-86.

⁶¹ Emanuel Adler & Michael Barnett (eds.). 'Security Communities. Cognitive regions in International Relations, Millenium, vol. 2, 1997, pp. 47-227.

d) Estudios Críticos de Seguridad (también llamados 'Estudios Estratégicos).- Son estudios generalmente basados en los trabajos de la Escuela de Welsh, entre cuyos principales exponentes se encuentra Ken Booth - quien fue el primero en acuñar el término de 'estudios críticos'⁶²- y Richard Wyn Jones.⁶³

e) Estudios Feministas de Seguridad.- Ann Tickner, una de las principales representantes de dicho enfoque, afirma que el estudio de seguridad siempre ha sido considerado un asunto 'masculino', y enfatiza también que los problemas de seguridad siempre han afectado más directamente a las mujeres que a los hombres. Tickner también revela datos importantes: el 80% de refugiados a nivel mundial son mujeres y niños; la violación de mujeres es aprovechada como instrumento de guerra y los índices de violencia doméstica contra las mujeres es más alta en sociedades militarizadas o en vías de serlo.⁶⁴ En pocas palabras, la autora considera una falacia el hecho de que el Estado sea el garante de la seguridad para con sus ciudadanos, ya que el actuar político del primero no es imparcial al proveer de seguridad a todos los individuos que lo componen.⁶⁵

f) Estudios de Seguridad Posestructuralistas.- Esta escuela de pensamiento socava la concepción tradicional tanto de la seguridad como de su objeto referente; básicamente niegan la manera en cómo se ha cimentado el conocimiento en cuanto al estudio de la seguridad. Entre sus principales exponentes se encuentran Bradley Klein ⁶⁶ y David Campbell.⁶⁷

⁶² Ken Booth. 'Security and Emancipation'; *Review of International Studies* No. 23, 1997, pp. 371-377.

_____. 17, no. 4, 1991, pp. 313-326.

_____. 'Dare not to: International Relations Theory versus the Future', en Ken Booth y Steve Smith (eds.) *International Relations Theory Today*; Cambridge, U.K., Polity, 1995, pp. 328-350.

⁶³ Richard Wyn Jones. 'Seguridad, Estrategia y Teoría Crítica'; Boulder: Editorial Lynne Rienner, 1999, pp. 165-166.

⁶⁴ Ann Tickner. 'Re-Visioning Security', pp. 175-197, in Ken Booth y Steve Smith, 'Dare not to: International Relations Theory versus the Future' *International Relations Theory Today*; Cambridge, U.K., Polity, 1st edition, 1995, p. 180-187.

⁶⁵ *Ibid*, p. 193.

⁶⁶ Bradley Klein. 'Estudios Estratégicos y el Orden Mundial: La política Global de Disuasión', Cambridge, U. K., Cambridge University Press, 2^a. edición, 1994.

⁶⁷ David Campbell. 'Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity', Manchester, U. K.: Manchester University Press, 4th edition, 1993, 269 pp.

g) *Estudios sobre Seguridad Humana*.- La seguridad humana, como categoría conceptual, cobra auge en el año de 1994 con el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas⁶⁸, dándose un importante desplazamiento desde los estudios de seguridad territorial hacia el de seguridad de las personas. Ahora la persona, el individuo, se convierte en prioridad y la obtención de la seguridad puede darse a través del desarrollo humano sustentable, y el cual consistiría en los siguientes lineamientos: seguridad económica, alimentaria, de salud, medioambiental, personal, comunitaria y política⁶⁹, considerando dicho programa como amenazas los siguientes factores:

- a) Explosión demográfica inmoderada,
- b) Disparidades económica,
- c) Degradación ambiental
- d) Presiones migratorias,
- e) Narcotráfico y
- f) Terrorismo transnacional. [Nótese las dos últimas.]

Cabe destacar la inclusión de las dos últimas amenazas que ya hacían su aparición como tales en el discurso internacional del año 1994 y las cuales, desafortunada y últimamente, se han convertido en serios desestabilizadores de la seguridad en México.

El problema del término es que es muy elástico y tiende a perder su uso analítico.⁷⁰ La construcción histórico-evolutiva que se ha hecho del concepto de seguridad a lo largo del tiempo ha permitido hacer uso de él desde un punto de vista teórico-analítico aunque también pragmático, pero sobre todo, ha permitido circunscribir la forma en que el Estado ha venido enfrentando los peligros y las amenazas tanto en lo interior, como en lo exterior.

⁶⁸ *United Nations Development Programme [UNDP] Human Development Report, New York, Oxford University Press, 1994.* En <http://www.undp/1994.com> y en <http://hdr.undp.org>. Cfr. También en UNDP 1994, Canada's periodical on refugees, *Refuge*, Vol. 14, no. 2 (May, 1994), p. 18, en: <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/viewFile/21812/20481>

⁶⁹ *'United Nations Development Programme. Op. cit. 20.*

⁷⁰ *David Baldwin. 'The Concept of Security', Review of International Studies 23, no. 1 (1997): pp.5-26.*

Desafortunadamente, el dilema de la seguridad continua: seguir los lineamientos de la visión tradicionalista o los de la ampliacionista, que, a su vez, se presta a una fuerte subjetividad que conlleva a que la seguridad siempre signifique cosas diferentes para diferentes actores, dando como resultado, una gran producción de textos, pero también una gran confusión referente al significado de las bases conceptuales de la seguridad. No por nada, la noción de seguridad ha sido llamada la '*Torre de Babel*'.⁷¹ Deben considerarse también otros aspectos de la seguridad, como lo son el hecho de que el ámbito y perspectivas en donde se manejaban el discurso y la práctica de la seguridad, insertos, por cierto, en el contexto de la Guerra Fría, están invirtiéndose y de ser para los Estados cuestiones de carácter internacional-global, ahora están desplazándose hacia el ámbito de lo local, de lo regional, de lo interno, de lo cotidiano. De ahí también que los estudios de seguridad que siempre habían hablado de amenazas, riesgos y/o guerras, ahora se caractericen por hablar de vulnerabilidades y protección.

Precisamente debido al carácter multifactorial y multidimensional de los problemas que encara la seguridad [globalización, extremismo religioso-ideológico, imperialismo económico-cultural, crimen organizado transnacional, degradación medioambiental, etc.], ya no es posible pensar y/o tomar decisiones que beneficien a sólo un Estado o bloque de Estados, sino que éstos, tanto individual como colectivamente, deberán replantear los caminos de manera concertada que permitan el desarrollo armónico de sus sociedades.

Por tanto la re-conceptualización del término de Seguridad Nacional ha permitido que la imputación represiva que el término tuvo en su momento haya sido atenuada, considerándosele ahora como un interés nacional relacionado con ámbitos como el desarrollo económico y social de los Estados.

Es en este punto donde resulta más comprensible el tema de la seguridad; la pregunta que surge es la siguiente: ¿En qué momento el término seguridad se convierte en aquél de 'Seguridad Nacional'? ¿Cuándo se le agregó el adjetivo 'nacional' a la seguridad?

Efectivamente, antes de la década de los años 80, el sentido y entendimiento que se tenía de la seguridad había estado dominado por una acepción estrictamente limitada, cuya preocupación tenía que ver, más bien, con el poder militar, siendo la materia de esas preocupaciones el Estado, así que el concepto se refería rutinariamente como '*Seguridad Nacional*'.⁷²

⁷¹ Edward. A. Kolodziej. '*Security Studies for the Next Millenium: Quo Vadis*', en Crofft, S. and Terriff, T. (eds.) '*Critical Reflections on Security and Change*', London: Frank Cass; pp. 18-38.

⁷² Michael Sheehan. '*International Security, an Analytical Survey*'; Lynne Rienner Publishers: Boulder London, 2005, p. 5.

La expresión ‘Seguridad Nacional’ fue acuñada inmediatamente después de las terribles consecuencias y término de la Segunda Guerra Mundial y describía el área de política pública preocupada con la preservación de la independencia y autonomía estatales. La Seguridad Nacional adjetivada como sinónimo de la seguridad a secas, se le relacionaba con la necesidad de los Estados por mantener su independencia y libertad políticas de la toma de decisiones nacionales (el llamado *decision-making*), a través de instrumentos tales como las Fuerzas Armadas, el servicio diplomático y los servicios de inteligencia. Por consiguiente, los medios más directos que los Estados tenían para defenderse de las amenazas y/o peligros eran o la diplomacia o la guerra.

El presente estudio juzga necesario, por tanto, hacer un recuento de las definiciones más representativas de todo ese contexto histórico-evolutivo del concepto de seguridad. Algunas de dichas definiciones fueron recopiladas por Barry Buzan⁷³ y son las siguientes:

SEGURIDAD:

- a) *‘La habilidad para resistir la agresión extranjera’*. [Lucinani, G., 1989].
- b) *‘Parte de la política gubernamental cuyo objetivo es la creación de condiciones, políticas nacionales e internacionales favorables a la protección o extensión de los valores vitales nacionales contra los adversarios existentes o potenciales’*. [Trager, N.F. & Simonie, F.L., 1973].
- c) *‘Una nación es segura cuando no tiene que sacrificar sus intereses si desea evitar la guerra y que sea capaz, si se le confronta, de mantenerlos a través de la victoria de dicha guerra’*. [Wolfers, A., 1962].
- d) *‘Habilidad de una nación para perseguir exitosamente sus intereses nacionales en cualquier lugar del mundo’*. [Hartland-Thunberg, P., 1982].
- e) *‘Preservación de un estilo de vida tolerable para la gente y compatible con las necesidades y legítimas aspiraciones de otros. Incluye la libertad del ataque militar o de la coerción, libre de subversión interna y libre de la erosión de los valores políticos, económicos y sociales que son esenciales para la calidad de vida’*. [Course Documents, National Defense College of Canada, 1989].

Puede notarse que las primeras aproximaciones hechas al término de Seguridad nacional hacían referencia básicamente al estudio de las amenazas, usos y control de la fuerza militar y cuyo contexto más próximo se tuvo al término de la Segunda Guerra Mundial. También se tienen las siguientes definiciones de Seguridad Nacional:

Según la Doctrina de Seguridad Nacional, a la Seguridad Nacional se le considera como: *‘La consecución necesaria de los intereses nacionales, tanto los internos como los externos. Proceso de naturaleza eminentemente expansionista que encuentra amenazas*

⁷³ Barry, Buzan. *‘People, States & Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era’*, New York, 2nd Edition, 2008, pp. 112-145.

frente a las cuales se hace necesario desplegar fuerzas de todo tipo: económicas, militares, políticas e ideológicas, que sean capaces de vencerlas o neutralizarlas'.⁷⁴

a) 'Una nación está segura cuando su objetivo tiene el suficiente poder y capacidad milit para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra'.⁷⁵

b) 'Búsqueda que realizan los Estados y las sociedades para estar libres de toda amenaza y la habilidad de estos mismos para mantener su identidad independiente y su integridad funcional en contra de las fuerzas de cambio que se perciben como hostiles'.⁷⁶

c) 'Aquella que busca asegurar el logro de los objetivos vitales permanentes de la nación, contra toda oposición, sea externa o interna, evitando la guerra si es posible, o llevándola a cabo si es necesario con las máximas probabilidades de éxito'.⁷⁷ [Do Cuoto e Silva, General; Brasil].

d) 'El arte de garantizar, sin guerra si es posible, pero con guerra si es necesario, la consecución y salvaguardia de los objetivos vitales de una nación, por sobre los antagonismos que contra ellos se manifiesten en el ámbito interno o en el campo externo'.⁷⁸ [Domínguez Oliveira, General; Brasil].

e) 'La seguridad nacional es un tema en el que no existen acuerdos generales o universales en cuanto a su definición, por lo tanto, puede tratarse de lo siguiente: doctrina política para acceder al poder, sistema político para gobernar un estado, un medio para emplear el poder nacional, un área temático y funcional que es responsabilidad exclusiva de las fuerzas armadas, un sistema político para gobernar un estado, condición para garantizar el desarrollo de un país'. También define a la Seguridad nacional como: 'condición permanente de libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran los poderes de la Federación'.⁷⁹

⁷⁴ Difundida y desarrollada bajo el gobierno de Harry Truman al calor de la Ley de Seguridad Nacional (creada el 26 de julio de 1947), la cual dio lugar al establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional y de la Agencia Central de Inteligencia. Bajo esa perspectiva se soportan aquellos intereses en el marco de lo que se ha denominado '*Gran Estrategia*'. De ahí que durante el periodo llamado de la Guerra Fría se elaboraron estrategias político/militares denominadas de "*contención*" y "*disuasión*", "*respuesta flexible*" y "*détente*". Cfr. '*Los Orígenes 1945-1947*', disponible en:

historiauruguay.iespana.es/Archivos/Textos/.../guerra_fria_Manual.doc. Y en Francisco Leal Buitrago. '*La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur*'. *Revista de Estudios Sociales*, junio, no. 015. Universidad de los Andes, Bogotá Colombia, pp. 74-87.

⁷⁵ Sergio Aguayo y Michael Bruce Bagley. (Comp.) "*En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana*"; Editorial Siglo XXI, 1ª. edición, 1990; p. 13.

⁷⁶ Barry Buzan. "*New Patterns of Global Security in the Twenty First Century*", en Steven L. Spiegel y David J. Pervin (eds.) en, "*At Issue: Politics in the World Arena*", St. Martin's Press, New York, 1994, p. 238.

⁷⁷ Golbery Do Cuoto e Silva. "*Planteamiento Estratégico*", en Rodrigo Borja, '*Enciclopedia de la Política*', México, Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, 1997, p. 1256.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 1256.

⁷⁹ Gerardo C. R. Vega García [Gral. Div. Dem.], '*Seguridad Nacional [...]*', *Op. cit.*, p. 10-48.

f) *“El concepto de seguridad nacional se construyó cuando la mayor parte de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas construyen su visión, teoría y doctrina, entendiendo por seguridad nacional como el “adoctrinamiento y pertrechamiento de los ejércitos””*.⁸⁰ [Javier Oliva Posada, Asesor del Colegio de la Defensa Nacional].

g) *‘Condición de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de Derecho procuran en nuestro país los poderes de la Federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) a fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como los procedentes del exterior’*. Durante los años subsiguientes al desenlace de la Segunda Guerra Mundial, el término de seguridad hubo de ser ajustado y requirió, por tanto, de una aproximación continua al mismo, a menudo etiquetado como ‘Estudios Estratégicos’, es decir, estudios desde la perspectiva del Estado-nación y de las guerras interestatales, en nombre de la claridad conceptual y la parsimonia teórica.⁸¹

h) *‘La mejor y más útil de las definiciones de seguridad será aquella que permita evitar suficientemente el recurso a la fuerza y a la violencia organizada, previniéndolas, cuando sean inevitables, recurriendo a estrategias de concertación política pacífica antes que a la fuerza y restringiendo el uso de la fuerza cuando tiene que usarse’*.⁸²

i) *‘Debe restringirse el concepto incluyendo, sí, otros principios y objetivos de indudable importancia tales como el desarrollo y progreso más humano, democracia, justicia social, dentro de otros conceptos amplios como ‘prioridad nacional’, ‘objetivo nacional’ o ‘principios nacionales’, dándoles un peso similar a cada uno evitando que fueran relegados o desplazados y volviéndolos más significativos, haciendo que la Seguridad Nacional ya no fuese la meta suprema’*.⁸³

j) *‘La seguridad nacional es el grado relativo de garantía que, mediante acciones políticas, económicas, sociales y militares, el Estado puede proporcionar en una época determinada a la nación para la consecución y salvaguarda de sus objetivos nacionales a pesar de los antagonismos existentes.’*

k) *‘Seguridad Nacional es la capacidad de un Estado para proteger sus valores internos de las amenazas externas. No obstante, las amenazas de un país no siempre son militares; la seguridad del gobierno y del grupo gobernante no necesariamente es equivalente a la Seguridad Nacional’*.⁸⁴

⁸⁰ Cfr. Entrevista con Javier Oliva Posada, asesor del Colegio de la Defensa Nacional, en Ana María Salazar, *“Seguridad Total. El Reto de las Democracias”*, Pról. de César Gaviria, 3ª. edición, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, 2002. 512p.

⁸¹ Cfr. en Mearsheimer, J. ‘A Realist Reply’, *International Security* 20, 1: pp.82-93 y Chapman, J. ‘El Futuro de los Estudios de Seguridad: más allá de la Gran Estrategia’, *Survival* 34, 1: pp. 109-131

⁸² ‘En Busca de la Seguridad Pérdida. El Reto de las Democracias’, *op. cit.*, p. 89.

⁸³ Gene Sharp. ‘En Torno a la Definición de Seguridad Nacional’, en Aguayo y Bagley “En busca de la Seguridad Perdida.” *Op. cit.*, p. 92.

⁸⁴ Lorenzo Meyer *‘Liberalismo Autoritario. Las Contracciones del Sistema Político’*, México, Editorial Oceáno, 1ª. edición, 1995; pp. 37-38, 138-139 y 144-147; 282 p.

Los modernos autores, *'wideners'*, han integrado otros factores como riesgos económicos, sociales, políticos y, medioambientales a las amenazas militares que dominaron los estudios clásico-traditionalistas.⁸⁵

Al término de la Segunda Guerra Mundial [de consecuencias nefastas] y 'eliminado el enemigo', es decir, el comunismo, con el desmantelamiento de la Unión Soviética, se pensaba que el mundo entero ya se encontraba a salvo, sobre todo de la amenaza nuclear. De ahí que el tema de la seguridad haya pasado a segundo término, entre el final de la Segunda Guerra y principios de los noventa. Nadie contaba con que algunas décadas después, el terrorismo exacerbaría su manifestación en el escenario internacional y trastocaría el estilo de vida de prácticamente todos los seres humanos [11 de septiembre de 2001: ataque a las Torres Gemelas en la ciudad de Nueva York].

Así que en la actualidad, el tema de la seguridad vuelve a hacer su aparición, no sólo con fuerza, sino con gran preocupación y se encuentra de nuevo en la cima de las agendas nacionales; México no ha sido la excepción y parece ser que permanecerá por mucho tiempo más. ¿Cuál fue la evolución del concepto y aplicación de la Seguridad Nacional en México?

Prácticamente durante buena parte del siglo XX, hubo pocas referencias hacia el tema de la Seguridad Nacional en México,⁸⁶ debido a factores propios del sistema político de aquél entonces. Es decir, por un lado, los mecanismos de control social ejercidos por el régimen priísta minimizaron en el país las crisis de tipo social, y por otro lado, la misma ubicación geográfica del país mantuvo una nula preocupación por la Seguridad Nacional.

Hasta 1983, México, país de innegable herencia pacifista, hubo tratado sus asuntos de seguridad apelando a su soberanía⁸⁷, no obstante, es con el Plan Nacional de Desarrollo (PND 1983) que se introduce por vez primera el término de Seguridad Nacional.

⁸⁵ Cfr. Westing, A.H. *'The Environmental Component of Comprehensive Security'*, *Bulletin of Peace Proposals* 20:2: pp. 129-134, 1989; Buzan, B., Waever, O. & de Wilde, J. *'Security: A New Framework for Analysis'*. Boulder: Lynne Rienner, 1981.

⁸⁶ Sergio Aguayo Quezada. *'Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad'*, en *'En busca de la Seguridad Perdida'*, [...] *op. cit.*, p. 107.

⁸⁷ Luis Herrera-Lasso y González G. G., *'Balance y Perspectivas en el Uso del Concepto de la Seguridad Nacional en el Caso de México'*; en Aguayo y Bagley *'En busca de la Seguridad Perdida.[...]' Op. cit.*, pp.393-394.

Las condiciones lo ameritaban, pues México había hecho importantes descubrimientos de yacimientos petrolíferos, pero también era escenario de una severa inestabilidad político-social y más tarde, las consabidas fracturas al interior de la propia clase política, a la par de la relevancia que algunos problemas internos mexicanos representaron para la seguridad de Estados Unidos, sobre todo debido a la ‘política de contención’ implementada por éste, cuyo objetivo fue detener el avance comunista en el continente⁸⁸. Por otra parte, era la primera vez, también, que algunos elementos de las Fuerzas Armadas en México se preocuparon por tratar el tema de la seguridad desde una perspectiva más objetiva y abarcante, así como políticos y académicos también plantearon la idea de redefinir el concepto de Seguridad Nacional, especialmente al término de la Guerra Fría.

Entre 1970 y 1976, México observa importantes eventos que cambiarían su percepción acerca del tema: apertura política, que degeneraría en guerra sucia y cooptación de líderes y/o intelectuales opositores, así que la primera referencia que se tiene del término surge en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1973, y hasta 1980 tuvo una interpretación represiva.

El Plan Global de 1980-1982 ya menciona el término de Seguridad Nacional, que discute el papel de las Fuerzas Armadas, pero confunde, según Aguayo y Bagley la seguridad con la defensa nacional.⁸⁹

Será con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1983 cuando el término se amplíe y se busque el *“desarrollo integral de la nación; y la seguridad nacional sea la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro de un marco institucional y en donde la función de las Fuerzas Armadas sea la de colaborar, coadyuvar o contribuir a la Seguridad Nacional.”*⁹⁰

Posteriormente, la implantación del neoliberalismo, la recurrente crisis económica, el narcotráfico –que desde entonces ya se consideraba una seria amenaza a la seguridad nacional-, así como la llegada de miles de centroamericanos a México, debido al conflicto bélico en dicha región, fueron factores, tanto externos como internos que impulsaron reformas al concepto de seguridad nacional de 1983, para *“actuar con firmeza y anticipación a fin de evitar todo acto exterior que pueda convertirse en una amenaza a la Seguridad Nacional”*.⁹¹

⁸⁸ El concepto de Seguridad Nacional es derivado, precisamente, de la ‘política de contención’ extendiéndose por toda América Latina y dando pie a la consolidación de gobiernos autoritarios. En ‘Los Orígenes 1945-1947’, en: http://www.historiauruguay.iespana.es/Archivos/Textos/.../guerra_fria_Manual.doc

⁸⁹Sergio Aguayo. ‘Usos y Abusos de la Seguridad Nacional’, en Aguayo y Bagley *“En busca de la Seguridad Perdida [...]”*. Op. cit, p. 116.

⁹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1983, pág.6.

En:<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc7.pdf>

⁹¹ Plan Nacional de Desarrollo, 1989, pág. viii. En:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/34/trb/trb2.pdf>

Por tanto, para la nueva conceptualización de la Seguridad Nacional, las amenazas a la seguridad deben ser concebidas, clasificadas y definidas, más desde la perspectiva política y velando por el desarrollo nacional, que en términos estrictamente militares.

El razonamiento de todo esto deriva de los cambios geopolíticos mundiales y del incremento a que se han tenido que enfrentar los Estados-naciones, pero sobre todo, de la influencia liberal que declara que sin seguridad, un Estado no puede generar su propio desarrollo, y sin éste, no puede asegurarse la paz ni la estabilidad interna.⁹²

Por tanto, a medida que las percepciones de teóricos, académicos, militares y analistas acerca de la Seguridad Nacional se diversificó, así sucedió con el número de amenazas, dando como resultado una gran confusión conceptual ya que identificando como peligros a todo aquel factor que ‘pudiera frenar el desarrollo’ de un país, el concepto de Seguridad Nacional se volvió ambiguo y se promovió una lista infinita de supuestas amenazas potenciales. Mucho ha sucedido desde entonces y ahora la Seguridad Nacional vuelve a tomar un nuevo rumbo, sobre todo con respecto a las causas y consecuencias derivadas de la ofensiva norteamericana de ‘Guerra contra el Terrorismo’, alineándose, indefectiblemente, a los intereses y objetivos de la agenda de seguridad estadounidense con la ASPAN⁹³. Será hasta el año 2005 cuando el gobierno mexicano decreta la Ley de Seguridad Nacional, significando para éste: *‘las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano’* y cuyos objetivos son:

- I. *Protección de la nación mexicana frente a amenazas y riesgos*
- II. *Preservación de la soberanía e independencia nacionales y defensa del territorio*
- III. *Mantenimiento del orden constitucional*
- IV. *Mantenimiento de las partes integrantes de la Federación (según lo dispuesto por el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)*
- V. *Defensa del estado respecto a otros*
- VI. *Preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país.*⁹⁴

⁹² Richard C. Rockwell y Richard H. Moss. ‘*La Reconceptualización de la Seguridad*’ [...], en Aguayo y Bagley, ‘En Busca de la Seguridad Perdida [...], *op. cit.*, pp. 57-58.

⁹³ Elena Jeannetti Dávila, ‘*Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional*’, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2007.

⁹⁴ 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. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

Como puede observarse, la manera en que se ha aplicado la seguridad en México ha estado sujeta, en primer lugar, a los designios de la potencia militar que es Estados Unidos y en segundo lugar a los avatares tanto internos como externos que han sido causa y motivo de riesgos y/o amenazas a los intereses de la nación.

Si bien, la manera en que se han manejado los asuntos de seguridad revela más bien la afectación a los intereses de clase, la clase política y económica que a los de la nación en general

Hecha esta breve revisión de lo que la seguridad ha significado para los estudiosos en la materia y para los Estados a lo largo del tiempo y conforme a las circunstancias específicas que a cada uno de ellos le ha tocado padecer, es posible extraer los elementos que aspiran definirla. La seguridad debe ser, primeramente, lo siguiente:

[Primer atributo]

Ligada, indefectiblemente a [Segundo atributo]

	<ul style="list-style-type: none">• Condición,• Fundamento, Base	<ul style="list-style-type: none">• Estado y Nación
--	---	---

Para la consecución de [Tercer atributo] Y así afrontar [Cuarto atributo]

<ul style="list-style-type: none">• Aspiraciones, Intereses• Objetivos Nacionales	<ul style="list-style-type: none">• Retos, Peligros y/o Amenazas reales y potenciales e internos y externos
--	---



A través de [Quinto atributo]

	<ul style="list-style-type: none"> • Poder nacional y su, • composición
--	---

Considerándose lo siguiente:

a) Esa **Base, Fundamento o Condición** es lo que da sustento a la seguridad

b) Al **Estado** teniéndosele como ‘realidad jurídica y social integrada por ejes constitutivos de Gobierno (poder-dirección), el Pueblo (nación-sociedad), Territorio (entidades de la república) y Soberanía (libertad-independencia)’,⁹⁵ y a la **Nación** como unidad integradora étnica y social, un proceso que forja patria, que genera una identidad colectiva que a su vez deriva en la identidad nacional y en donde participan también otros elementos tales como la religión, la raza, la lengua la cultura y la historia.⁹⁶

c) Las **Aspiraciones nacionales** representando la expresión más auténtica y legítima de un conglomerado humano o de una sociedad determinada, es decir, contribuyen al ‘*fortalecimiento de la identidad nacional*’⁹⁷; los **Intereses nacionales**, por su parte, *todas aquellas decisiones que asume el gobierno con la finalidad de instrumentar estrategias que den coherencia a las aspiraciones nacionales, orientando las acciones políticas del Estado en función de sus objetivos y recursos, por ende se vinculan a la sobrevivencia misma de la comunidad nacional.*⁹⁸

d) Los **Objetivos nacionales** como síntesis de los dos primeros, producto de una identidad nacional e instrumento de la política de Estado, que garantizan el desarrollo nacional y proporcionan seguridad al proyecto fundamental de nación, y para ello se considerarán para su consecución la capacidad del poder nacional para obtenerlos y mantenerlos.⁹⁹

e) Una **Amenaza** debe considerársele como una ‘*situación de facto que atente contra las instituciones, la estabilidad social o política en los tres órdenes de gobierno, el orden jurídico, la integridad de la independencia y soberanía de la nación y que al adquirir una dimensión social –que atente en contra del bienestar social- se convierte en un problema de Seguridad nacional.*’¹⁰⁰ Y **Riesgo**, aquella situación real que tiene probabilidades de convertirse en amenaza para la sociedad, el gobierno y el Estado.

⁹⁵ Augusto M. García Ochoa. [General], ‘La Participación de las Fuerzas Armadas’ [...] *op. cit.*, p.22.

⁹⁶ *Ibid.* p. 22

⁹⁷ Cfr. José Thiago Cintra. ‘Seguridad Nacional, Poder Nacional [...]’, *Op. cit.*, p. 2.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 2

⁹⁹ *Op. cit.*, p.3

¹⁰⁰ Rosalba Taboada Villasana. ‘La Seguridad Fronteriza en el Marco de la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) 2001-2008’; tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, UNAM, 2009; p. 212.

f) Al **Poder Nacional** como la suma de recursos morales, intelectuales y materiales disponibles en un Estado para garantizar la seguridad nacional y la obtención de los objetivos nacionales¹⁰¹, es decir, refleja las posibilidades y limitaciones de los medios que lo integran y cuyas características esenciales son el sentido instrumental [no como un fin en sí mismo], la integración [aglutinación de todos los medios que dispone la nación], la esfera de actuación [tanto en el interior como en el exterior, contraponiéndose a las amenazas, riesgos y/o antagonismos] y la relatividad[al ser una función de tiempo, variando según los medios disponibles en determinada época o en función de factores externos o internos].¹⁰²

A pesar de lo complejo y espinoso que resulta tratar de presentar una definición de Seguridad Nacional, a pesar de la miríada de definiciones que han hecho su aparición en el horizonte académico a lo largo de la evolución histórica del término y a pesar del hecho también, de que el estudio de la Seguridad Nacional no ha contado, al menos en México, con instituciones, estudios y legislación apropiadas sobre el tema de seguridad debido a las condiciones muy particulares que imperan en el país [el autoritarismo, si bien ya no del sistema presidencial, pero sí de la élite política y/o de las amenazas reales y constantes] el presente estudio coincide con la autora Cathryn L. Thorup, de que *sería menos tortuoso y más viable aplicar el término 'intereses nacionales' para asuntos no militares y el de 'seguridad nacional' para fines más tradicionales evitándose así seis grandes riesgos* que la autora identifica:

- a) *Evitar un creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas no militares,*
- b) *Diferenciar entre la seguridad del Estado y la seguridad de la sociedad civil,*
- c) *Acotar el exceso de significados de seguridad nacional que lo vuelven inmanejable,*
- d) *Definir el término de seguridad nacional de forma específica para cada país,*
- e) *El término de seguridad nacional, por tanto, debe ser más específico y,*
- f) *Saber quién o quienes determinan la agenda de seguridad nacional.*¹⁰³

Sobre todo teniendo aún en cuenta la posición antibelicista de México ante los conflictos internacionales, aunque es bien sabido por todos que dicha posición se ha modificado gradualmente, sobre todo en el ámbito de lo interior, debido a los acontecimientos de pérdida de la soberanía del Estado mexicano ante la incursión del narco y del crimen organizado en prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional, pero también debido a la cada vez mayor subordinación de México a la política de estrategia militar y de seguridad de los Estados Unidos, específicamente a través de los mecanismos de políticas de seguridad de la ASPAN [Alianza para la Seguridad y el Progreso de América del Norte] y el Plan Mérida.

¹⁰¹ Augusto M. García Ochoa. 'La Participación de las Fuerzas' [...], *op. cit.*, p.26

¹⁰² José Thiago Cintra. 'Seguridad Nacional, Poder [...]', *Op. cit.*, p.7.

¹⁰³ Catherine L. Thorup. 'En torno a la Definición de Seguridad Nacional', en Aguayo y Bagley 'En busca de la Seguridad Perdida' [...] *op. cit.* pp. 99-102.

La seguridad, efectivamente, debe ser un conjunto de condiciones [políticas, económicas, militares, sociales y culturales] que le permitan al Estado ejercer su autoridad en aras del impulso y desarrollo de los intereses y aspiraciones contenidas en los objetivos nacionales, permanentes unos, modificables otros, pero siempre observando y protegiéndose de todos aquellos peligros y riesgos provenientes del exterior pero sobre todo, previniendo y/o revirtiendo todos aquellos que se suceden al interior para que no degeneren en serias vulnerabilidades, debiendo hacerse cumplir por medio del poder nacional [cuyas formas institucionales en su expresión política son: poder ejecutivo, legislativo, judicial y partidos políticos; en su expresión económica: sectores primario, secundario y terciario; en su expresión psicosocial: la sociedad; y en su expresión militar: el poder militar terrestre, el naval y el militar aeroespacial¹⁰⁴], pero accionado por la voluntad nacional.

Tanto o más importante que una aproximación al término es, por supuesto, la aplicación que se hará del mismo. A criterio del presente trabajo se considera que en ello radica la desconfianza por parte de diversos sectores, pero sobre todo de la sociedad civil y, por supuesto también, de las élites gobernantes.

1.1.1.SEGURIDAD INTERIOR

Esto nos lleva, por supuesto, al ámbito de lo que significa la Seguridad Interior. A menudo confundida con la Seguridad Nacional, la Seguridad Interior se refiere a todos aquellos asuntos en donde no existen agentes externos o fenómenos que realmente alcancen dimensiones que pudieran amenazar al Estado en su integridad o que pudieran producir vulnerabilidades frente al exterior.¹⁰⁵

Es decir, la Seguridad Interior representa aquella 'garantía' que el Estado le proporcionará a la nación a través de acciones políticas, económicas, psicosociales y militares contra cualquier tipo de presión [haciendo caso omiso de su origen, forma o naturaleza que pueden traducirse en violencia, subversión, corrupción, tráfico de influencias, infiltración ideológica, dominación económica, disgregación social o fractura y pérdida de soberanía], siempre que se produzcan éstas dentro de las fronteras nacionales.¹⁰⁶ Dichas presiones, por cierto, se refieren a toda aquella fuerza o coacción respaldadas por la capacidad de un poder y que pueden afectar los intereses del Estado, tanto interna como externamente.¹⁰⁷

¹⁰⁴ José Thiago Cintra. '*Seguridad Nacional, Poder Nacional*' [...] *op. cit.*, p. 9.

¹⁰⁵ Luis Herrera-Lasso y González G. G., '*Balance y Perspectivas en el Uso del Concepto*' [...] en Aguayo y Bagley "*En busca de la Seguridad Perdida*" [...] *Op. cit.* p. 397.

¹⁰⁶ José Thiago Cintra, '*La Seguridad Nacional*' [...] *Op. cit.*, p.43.

¹⁰⁷ Gerardo C. R. Vega García [Gral. Div. Dem.], '*Seguridad Nacional. Concepto*' [...] *Op. cit.*, p. 101.

Ningún Estado, en ninguna época ni condición determinada ha estado libre de antagonismos o presiones internas. Dichas presiones internas suelen ir acompañadas de factores que efectivamente desafían a la autoridad, a la ley y al Estado mismo, pero que no representan por sí mismas un 'últimátum' para con aquéllas, de lo contrario, se convierten en 'presiones dominantes', es decir, con suficiente capacidad para enfrentar al poder nacional y que amenazan a los objetivos nacionales permanentes y/o política nacional.¹⁰⁸

Calificada de 'posición intermedia'¹⁰⁹ entre la seguridad nacional y la seguridad pública y aún formalizada en el artículo 89, fracción VI de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y también por la Secretaría de la Defensa Nacional, la seguridad interior es un término indefinido que podría prestarse a malinterpretaciones y generalmente ha sido utilizado al arbitrio presidencial. Hoy día, la seguridad interior enfrenta serias dificultades, entre las más preocupantes está la incompetencia e ineficiencia de sus instituciones.

Por otra parte, la seguridad interna es un indicador central de un orden económico próspero, pues el desorden y la ilegalidad conducen a largo plazo a la ruina a cualquier Estado y a su economía. Obviamente, la Seguridad Interior jamás podría ser organizada a la perfección, pues siempre estará sujeta a miles de factores que se desenvuelven dentro de una sociedad cada vez más maleable, pero sí debiera estar cimentada en un consenso de grandes sectores de la población, así como en una larga reforma de las fuerzas que la sustentan.

En fin, se basa en la apreciación de que sólo un trabajo de regulación, aceptado por todos y expresado en leyes válidas para todos los habitantes del país, es la mejor base de sustento para un funcionamiento exitoso y más justo de un Estado. Por otra parte, y según la opinión de Cabanellas de Torres, la Seguridad Interior puede considerarse como *'la situación y sistema político que manifiesta la realidad o el propósito de un orden nacional en que los poderes públicos son respetados como instituciones y en las personas que lo encarnan, con la adecuada defensa del régimen, de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de la paz y tranquilidad pública por parte de las autoridades'*¹¹⁰. Por lo anterior, si bien es cierto que el concepto de Seguridad Interior abarca la idea de tranquilidad y paz pública, de ninguna manera debe ser confundida como intervención de las fuerzas armadas en problemas policíacos, ya que las instituciones militares tienen objetivos, funciones y capacidades diferentes y diversas a los de la policía.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.101.

¹⁰⁹ Rosalba Taboada Villasana. 'La Seguridad Fronteriza en el Marco de la Alianza' [...], *Op. cit.* p. 213.

¹¹⁰ En Crónica Parlamentaria del 26 de marzo de 1996. Proyecto de decreto que reforma el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para definir con precisión la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y dejar claros los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública; presentada por el diputado Alejandro González Alcocer, del grupo parlamentario del PAN. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/117.html>

Debe entenderse, entonces, por seguridad interna a “*la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Ley Suprema y que el Estado implementa para su viabilidad como nación, como el sistema nacional de seguridad pública, el sistema nacional de inteligencia, el sistema de procuración e impartición de justicia*”, etc.¹¹¹

1.1.2. SEGURIDAD EXTERIOR

La definición que de Seguridad Exterior hace Cabanellas de Torres es aquella de ‘*situación de potencia nacional y equilibrio internacional que garantiza a cada país la integridad de su territorio y el ejercicio de sus derechos en plano de igualdad con los demás integrantes de la comunidad de naciones*’¹¹². La Seguridad Exterior, por otra parte, y a consideración del presente trabajo, utiliza también mecanismos diferentes, como la ejecución y práctica de la política exterior muy a menudo a través de la diplomacia, impulsando el derecho internacional, trabajando a favor de la seguridad y paz internacionales, que a su vez dependerá de dos factores básicos:

¹¹¹ Augusto M. García Ochoa. ‘*La Participación de las Fuerzas [...]*’, *Op. cit.*, p.30.

¹¹² Guillermo Cabanellas de Torres. ‘*Diccionario Militar, Aeronáutico, Naval y Terrestre*’. Buenos Aires, Argentina, Biliográfica Omeba, Única edición, t. IV, 1963, p. 434.

a) 'la intensidad de los antagonismos que el Estado enfrente en su momento y los recursos de que dispondrá el poder nacional para responder a tales exigencias y, b) la habilidad con que actúen los gobernantes para suplir deficiencias y vulnerabilidades mediante la concertación de alianzas y tratados'.¹¹³

Bien es cierto también que la seguridad exterior de un país, garantizada por lo general a través de una organización militar, se asienta básicamente en el poder nacional, proyectando, en cierto modo, su imagen sobre otras naciones.

1.1.3. SEGURIDAD PÚBLICA

Se encuentra en la base de todo el sistema de seguridad. Es función y garantía del Estado que tiene por fin proteger la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con el fin de salvaguardar el orden público. Es el artículo 21 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos [TEXTO VIGENTE] que explicita lo que se entiende por Seguridad Pública:

'Función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios y que comprende la prevención de los delitos, su investigación y persecución efectivos, y la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley, en las respectivas competencias que señala la Constitución, siendo de carácter civil, disciplinado y profesional sus instituciones de seguridad, al mismo tiempo que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos que requiera aquélla'.¹¹⁴

Ana María Salazar¹¹⁵ ha tratado de clarificar las diferencias entre la Seguridad Nacional y la Seguridad Pública, a saber:

LA SEGURIDAD NACIONAL PRETENDE:	LA SEGURIDAD PÚBLICA PRETENDE:
---------------------------------	--------------------------------

¹¹³ Augusto M. García Ochoa. 'La participación de las Fuerzas' [...] *op. cit.*, p. 31.

¹¹⁴ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. En: <http://www.scribd.com/doc/3830851/REFORMA-AL-SISTEMA-DE-JUSTICIA-PENAL-EN-MEXICO> Reforma constitucional sobre modificaciones al Sistema de Justicia Penal, miércoles 18 de junio de 2008.

¹¹⁵ Ana María Salazar Slack. 'Seguridad Nacional Hoy. El Reto de las Democracias', Pról. de César Gaviria, México, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, 2002, p. 62.

*Mantenimiento de la unidad del Estado.
*Defensa de la soberanía nacional y el territorio.
*Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo.
*Garantizar la paz social.

*Mantenimiento de la unidad social.
*Defensa de la propiedad privada e integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal.
*Protección de la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito.
*Garantizar el orden público.

1.1.4. DEFENSA NACIONAL (O EXTERIOR)

A diferencia de la Seguridad Nacional, condición para la satisfacción de un estilo de vida dentro de un estado, la Defensa Nacional se referirá a todas las medidas necesarias (en general única y exclusivamente de naturaleza militar y haciendo uso de los recursos del poder nacional) que un Estado asume para defender sus intereses por medio de la vía armada contra cualquier agresión o agresiones cuyos efectos trastornarían el desarrollo normal y armónico de un Estado. *‘Una característica esencial de la Defensa Nacional es que ésta siempre se subordina a la Seguridad Nacional, aunque existe entre ellas una relación muy estrecha.*¹¹⁶

1.2 Desempeño de las Instituciones de Seguridad Nacional e Inteligencia en México (Antecedentes)

Dadas las características geopolíticas del territorio, México ha tenido que estructurar mecanismos de seguridad que le han permitido sortear toda clase de situaciones adversas, peligros y amenazas que han querido disputar el control del Estado.

A lo largo de su historia y específicamente desde su conformación como país independiente, México quedó expuesto a toda suerte de circunstancias, emergencias y eventualidades, la mayoría de ellas adversas para su seguridad, tales como invasiones e intervencionismo extranjero y/o levantamientos sociales de considerable envergadura, degenerando en algunas ocasiones, en guerras civiles y/o revoluciones.

No será hasta bien entrado el siglo XX, y con el triunfo y afianzamiento de la clase política en el Estado y sus instituciones, cuando se tenga la primera referencia de la creación de una institución dedicada exclusivamente a la seguridad, el Departamento Confidencial (1929), convertido en Oficina de Información Política (1938) y tiempo después en Departamento de investigación Política y Social (1942). También se creó la Dirección Federal de Seguridad, en 1947, dependiendo directamente de la Presidencia de la República.

Consiguientemente se creó la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales de la Secretaría de Gobernación y para la década de los años 70, se crea la Dirección Federal de Seguridad. Casi 20 años más tarde se crea la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional, en 1985, antecedente directo del Centro de investigación y Seguridad Nacional, CISEN, creado en 1989.

¹¹⁶ Gerardo C. R. Vega García. [Gral. Div. Dem.], *‘Seguridad Nacional. Concepto [...]’, Op. cit. p. 8.*

Fue precisamente debido a las transformaciones durante finales de los años ochenta y prácticamente toda la década siguiente que, debido al contexto geopolítico internacional y al escenario político mexicano, se provoca un significativo impacto en los esquemas de seguridad, siendo la naturaleza de los factores incidentes, tanto internos como externos.

Dicho contexto (inter-)nacional daría la pauta hacia la creación de nuevas instancias de Seguridad Nacional cuyo primer momento fue la creación del Gabinete de Seguridad Nacional, el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional como figura jurídica [actualmente abrogado] para dar paso al gabinete de Seguridad Nacional y al establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional en 2005.

Cabe mencionar que el desenvolvimiento de las instancias de seguridad en México siempre estuvieron bajo los designios de los titulares del Ejecutivo Federal, de extracción eminentemente priísta, por cierto, que en su caso duraron casi setenta años al mando del país, por lo que prácticamente desde la consolidación de la clase política en el poder y desde la conformación de la primera institución de seguridad en México, hasta el año de la alternancia política, año 2000, el manejo de la seguridad se convirtió en un asunto de control político del régimen.¹¹⁷

Regularmente, pues, *‘los servicios de inteligentes fueron utilizados en tareas de conservación del poder y preservación del gobierno y sus principales funciones se centraron en la vigilancia de aliados y enemigos, funcionarios, candidatos y grupos relacionados con la política, vigilándose, también, los procesos electorales, visitas de Estado y territorios para informar de su actuación al gobierno central. Su misión también consistía en el traslado de reos federales y deportación de extranjeros indeseables’*.¹¹⁸

¹¹⁷Argentino Mendoza. *‘Seguridad Nacional en México: las Herencias de la Administración Fox’ (continuación)* <http://www.seguridad nacional en mexico: las herencias de la administración fox.pdf>
CISAN, Centro de Investigaciones sobre América del Norte.

¹¹⁸ Raúl Benítez Manaut. *‘Soberanía Política Exterior y Seguridad Nacional en México: 1921-1990’*, en *Revista de Administración Pública* no. 98, INAP, México 1999, p. 60.

Dichas instituciones de seguridad también hubieron servido para notificar y anticipar movimientos subversivos de descontento social opositores al régimen revolucionario, que por cierto fueron en aumento durante la época alemanista; a su vez, el mundo bipolar amenazaba con socavar la paz y estabilidad internacionales y el gobierno mexicano tuvo que adherirse de forma insalvable a las políticas de seguridad de Estados Unidos bajo un sistema de relaciones militares entre los ejércitos latinoamericanos y el del país del norte en condiciones de franca desventaja para los primeros. Será durante los años 50 y 60, a la par de las actividades de espionaje, que se iniciaron también operaciones de contraespionaje o contrainteligencia.¹¹⁹

¿Qué son, pues, los organismos de seguridad e inteligencia? Al ser órganos del Estado, su misión es recabar información de diversos ámbitos: político, económico, social, militar, etc., cuyos procedimientos se basan en el análisis e investigación, y el procesamiento que de la misma se haga determinará qué o quienes [individuos, grupos o naciones] representan amenazas para el desarrollo interno y para la seguridad nacional.

Al principio, todos aquellos organismos de seguridad se organizaron como centros de espionaje, poco después y debido a las transformaciones en el escenario político mundial, fueron incorporándose formalmente a la estructura burocrática, adquiriendo un importante grado de profesionalismo, lo que los transformó en serios servicios de inteligencia, de base militar, al principio, de base civil mucho después.

Pero en la actualidad, la mayor parte de la información sobre los sistemas de inteligencia en México, proviene del actualmente denominado CISEN [Centro de Investigación y Seguridad Nacional], información únicamente al servicio de círculos académicos militares y en general sobre la relación que guarda la Seguridad Nacional con el tema de la globalización.¹²⁰

del Ministerio Público; injerencia del poder Ejecutivo Nacional; Intervención de las Fuerzas Armadas.)

Dado que la (in-)seguridad que actualmente aqueja al Estado mexicano es básicamente producto de un problema de seguridad pública, es necesario revisar la actuación del Ministerio Público, como *'institución unitaria y jerárquica dependiente del organismo ejecutivo que posee como funciones esenciales las de persecución de los delitos y el ejercicio de la acción penal, intervención en otros procedimientos judiciales para la defensa de intereses sociales de ausentes, menores e incapacitados, y finalmente, como consultor y asesor de los Jueces y Tribunales'*.¹²¹

¹¹⁹Roy Godson. *'Trucos o Cartas de Triunfo'*, en Revista de Administración Pública, no. 101, p. 1126.

¹²⁰ Elena Jeannetti Dávila. *'Institucionalización de un Nuevo Sistema [...]'*, *Op. cit.*, pp. 134-135.

¹²¹ Vid. Juventino V. Castro Castro. *'El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones'*, 1ª. Edición, Editorial Porrúa, México, 1975; 13ª. Edición, corregida, 2006. Los principios esenciales que caracterizan al Ministerio Público son: **A) JERARQUÍA Y UNIDAD** (todas las personas físicas que forman parte de la institución están investidas del mismo poder. No obstante, en el campo federal existe un ministerio Público

La exacerbación de los padecimientos que en materia de seguridad México encara actualmente tiene sus raíces en la actuación de las instancias dedicadas a la impartición de justicia en el país. Los delitos que por dicho asunto deben ser juzgados son de naturaleza multifactorial, no obstante, los componentes, no hace mucho tiempo de carácter eminentemente interno, ahora rebasan el umbral de lo judicialmente aplicable dentro de los límites territoriales, para convertirse en serias amenazas transnacionales que afectan de manera directa prácticamente todos los ámbitos de la vida de los Estados.

México no es la excepción, no sólo debido a su situación geográfica estratégica, sino también a que muchos de los fenómenos que en la actualidad desafían el poder del Estado son de un origen muy peculiar: aquella insatisfacción inmemorial -constante y permanente-, no sólo de los intereses, aspiraciones y objetivos nacionales, sino de las más elementales necesidades materiales y espirituales de la nación

1.3.1. EL MINISTERIO PÚBLICO

El contexto de (-in)seguridad merece el entendimiento sobre la actuación del Ministerio Público en México, el cual remite al Sistema de Justicia Penal Mexicano, inscrito directamente en la Ley Suprema, es decir, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los lineamientos, principios y criterios que rigen tanto la política criminal como el sistema de justicia penal del Estado mexicano, asumiéndose éste como un Estado democrático de derecho y como tal, basándose en el reconocimiento y respeto de los derechos fundamentales del hombre.

federal bajo la dependencia del Procurador General de la República y en materia común la institución tiene como jefe al Procurador de justicia del distrito Federal, o del Estado que se trate; e igualmente existe un procurador General de Justicia Militar; **B) INDIVISIBILIDAD** (el Ministerio Público es indivisible en virtud de que éste interviene en cualquier negocio de su competencia y actúa de manera impersonal ya que representa siempre a una sola y misma persona en instancia, la sociedad o el Estado; **C) INDEPENDENCIA** (estriba únicamente en cuanto a su jurisdicción ya que sus integrantes reciben órdenes del superior jerárquico, lo que no sucede con los órganos jurisdiccionales; **D) IRRECUSABILIDAD** (esto no implica que sus funcionarios, en lo particular, puedan y deban conocer indiscriminadamente de cualquier asunto que se someta a su consideración, y **E) EL MINISTERIO PÚBLICO ES INSUSTITUIBLE**

Por tanto, *'el sistema de justicia penal está también imbuido por la ley fundamental, y debe instrumentarse para servir al hombre y no para servirse del hombre.'*¹²² Por consiguiente, *'todo aquél asunto en materia penal debe estar a cargo del Estado, por tener éste el monopolio exclusivo del poder.'*¹²³ Así que *'tanto la administración de justicia como el procedimiento penal son derecho exclusivo del Estado.'*¹²⁴

Desde la instauración del Ministerio Público en el sistema jurídico mexicano ha sido *'preocupación constante la de restringir sus facultades, principalmente respecto del llamado monopolio del ejercicio de la acción penal'*¹²⁵, lo que justifica que aquél es el único órgano legitimado para ejercer la acción penal.

El problema reside en que el Ministerio Público puede ejercer la acción penal o no, abstenerse de o proceder con conclusiones acusatorias, y las cuales, una vez confirmadas por el procurador respectivo, obligan al juzgador a dictar una interrupción o cancelación del proceso, lo que equivale a una sentencia absolutoria, y contra la cual no procede recurso alguno, de acuerdo con una interpretación errónea del artículo 21 constitucional. Según el artículo 21 constitucional, corresponde al Ministerio Público lo siguiente: la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial y la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial.

Esto es necesario aclararlo pues existe una obvia separación de estos dos campos de atribuciones entre dos autoridades distintas (juez y Ministerio Público), de suma importancia puesto que ninguno de los dos puede ser juez y parte.

Las atribuciones del Ministerio Público, pues, se encuentran establecidas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General de la República y aunque aún no se han terminado por precisar ni su naturaleza ni sus atribuciones,¹²⁶ sí que le han atribuido a éste una gran variedad de facultades tanto en la esfera nacional como en la local. Los principios que caracterizan al Ministerio Público son, por lo tanto, los siguientes:

¹²² Moisés Moreno Hernández, M. *'Algunas Bases para la Política Criminal del Estado Mexicano'*, en *Revista Mexicana de Justicia*, no. 2, vol. III, abril-junio, 1985, pp. 125 y ss.

¹²³ Celeste Gigli Box. *'Política y Estado en Max Weber'*, disponible en:
http://grupos.emagister.com/.../politica_y_estado_en_max_weber/1521-195893

¹²⁴ Karl Heinz Gösel. *'Reflexiones sobre la Situación del Ministerio Público en el Procedimiento Penal en un Estado de Derecho y sobre sus Relaciones con la Policía'*, en *Doctrina penal*, año 4, 19812, p. 625.

¹²⁵ Miguel Angel Castillo Soberanes. *'El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México'*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, no. 131, vol. 2., UNAM, 1993, p. 11.

¹²⁶ Héctor Fix-Zamudio. *'La Función Constitucional del Ministerio Público'*, Anuario Jurídico V, México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978, pp. 145-146.

a) Jerarquía.- aunque no se ha logrado, hasta ahora, la unidad absoluta de dicha institución.

b) Indivisibilidad.- que significa que ningún agente del Ministerio Público actúe por derecho propio, sino representado a la institución.

c) Independencia.- lo cual ha causado serios debates, pues se supone que los funcionarios del Ministerio Público están obligados a obedecer la ley y a la conciencia propia.

Luego entonces, ¿qué es el Ministerio Público?

El Ministerio Público es un organismo del Estado cuyas atribuciones y/o facultades son muy variadas, sean éstas de índole administrativo o penales, y que actúa como representante social en el ejercicio de la acción penal, guardián de la legalidad al servicio de los intereses de la sociedad en los casos y por los medios que le asignan las leyes.

En México, sin embargo, el Ministerio Público Federal y, los ministerios públicos locales, han estado ligados al poder ejecutivo. Se trata de un órgano de procuración de justicia dependiente, instrumentalizado hacia objetivos políticos, no profesional y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar desde hace muchos años desde la academia.¹²⁷

En el sexenio del presidente Fox, se elevó una iniciativa de reforma al Congreso de la Unión, a fin de darle “autonomía” a esta institución. La autonomía que se propone es precaria porque la propuesta del Fiscal General de la República se haría a cargo del Presidente de la República y con ratificación del Senado.

El nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otros más. La remoción del Procurador General tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en esta propuesta, la posición relevante del ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil en las propuestas, y que el Senado también, sin participación, sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además que la policía, la Agencia Federal de Investigaciones [AFI], sigue subordinada.

Jorge Carpizo propuso en su momento lo siguiente:

“1. La creación de un órgano constitucional autónomo (pues no dependería de los poderes tradicionales).

2. El nombramiento de los procuradores (sólo a través del Senado o la Comisión Permanente del Congreso, sobre todo para despolitizar su nombramiento)

3. La creación de los Consejos del Ministerio Público y los de la policía (para la administración de la procuraduría y de la policía, que atiendan la carrera ministerial y policial, la profesionalización de peritos, los concursos de acceso (públicos y abiertos), las

¹²⁷ Vid. Ministerio Público, disponible en:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/judicial/justicia_constitucional/MINISTERIO_PÚBLICO.pdf

responsabilidades de los miembros del ministerio público y de la policía). Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.

4. La autonomía presupuestal (determinándose un porcentaje presupuestal fijo en la Constitución para el MP a fin de evitar coyunturas políticas que impacten negativamente en el funcionamiento del órgano).

5. La autonomía interna de los fiscales.

6. El juez de control especializado en averiguación previa” (que no intervenga en el proceso penal).¹²⁸ Estos factores, explica el autor tenderían a disminuir las fallas en el sistema de impartición de justicia y la dependencia sería, a su vez, incluso más eficiente.

1.3.2. INJERENCIA DEL EJECUTIVO

Debido a una errónea redacción del artículo 21 de la Ley Suprema, el Ministerio Público en México tiene una dependencia directa con el Poder Ejecutivo Federal, lo cual ha provocado desconfianza y que la mayor parte de las veces quede subordinada a intereses y presiones del superior de quien depende. Esto es una omisión y desviación, puesto que la injerencia o dependencia del Ministerio Público al Poder Ejecutivo hace que la primera no sea independiente de aquél.

El problema, grave, por cierto, es que el titular del Ministerio Público es nombrado por el Presidente de la República y, por consiguiente, le resta fuerza moral a su autoridad que debe estar al servicio de la justicia y de la sociedad.

Otras consideraciones que deben ser tomadas respecto de la actuación del Ministerio Público es en lo referente al procedimiento penal, pues éste deberá ser dividido en diversas fases, y estar basado en el principio de legalidad, estableciéndose, por supuesto, limitaciones y controles, pero también observando la presunción de inocencia y que la administración de justicia sea pronta y expedita.

1.3.3. INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN COMBATE A DELITOS

En cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas en la persecución de delitos, específicamente la participación del Ejército mexicano en la persecución de delitos contra el narcotráfico, la naturaleza de dicha participación ha cambiado drásticamente: de estar los militares supeditados a las órdenes de sus superiores en cuanto a localización y deshierbado de sembradíos, detención y arresto de narcotraficantes, decomiso de armas y vehículos aéreos y terrestres e incineración de droga,¹²⁹ situación inscrita, por

¹²⁸ Jorge Carpizo. 'El Ministerio Público como Órgano Constitucional Autónomo' en Revista de Estudios Políticos, no. 25, julio-septiembre, 2004, pp. 76-77.

¹²⁹ José Luis Piñeyro. 'El combate al narcotráfico en México', en: Fernando Chávez (Coord.) 'Estancamiento económico y crisis social en México. 1983-1989', UAM-Azcapotzalco. México 1990, en José Luis Piñeyro, 'El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México: Cambios, Críticas y Propuestas', en Revista de

cierto, en los numerosos tratados binacionales firmados por México debido a sus obligaciones diplomáticas y convenios con los Estados Unidos en materia de seguridad fronteriza, ahora los militares tienen la labor, conjuntamente con las ya mencionadas, de hacerle frente y por mandato oficial, a la incontenible delincuencia e incremento del crimen organizado -que es precisamente por esta razón que han sido desplegados en las calles-. Necesario mencionar, no obstante, que el colectivo castrense ha estado actuando conforme a la ley, al estar la Secretaría de la Defensa Nacional autorizada para garantizar la Seguridad Nacional, para intervenir y brindar asistencia a la población, llevando a cabo acciones cívicas y servicios sociales en cumplimiento de las órdenes emitidas por el Poder Ejecutivo Federal, como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas que es y donde se insertan, por supuesto, la Armada y Fuerza Aérea de México.¹³⁰

1.4. Los Derechos Humanos en México [situación específica a partir del arribo de Felipe Calderón Hinojosa al poder]

Se instaura una diferente etapa para los derechos humanos en México, al menos así es en el discurso formal. Ha sido, precisamente, con la reciente modificación legislativa, tanto en el Senado como en la Cámara baja, que se eleva a un rango constitucional incluso más alto, el tema de los derechos humanos en México, lo cual equivale a reconocer que, absolutamente todos, elementos militares incluidos, quedan sometidos al imperio de la Ley Suprema y por la cual deben regirse y rendir cuentas; en el caso de éstas últimas, mucho más que a la persona que encarna el Ejecutivo Federal.¹³¹ Representa, por tanto, un avance indiscutible en materia de procuración de justicia y respeto a la dignidad humana, y reconocida a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la atribución de someter a todos a su imperio, y colocado el colectivo castrense en una esfera de sujeción a la supremacía y control civiles, el presente estudio considera que tal avance ha sido producto ante nada de la experiencia reciente, presión y empuje de la sociedad civil.

Aunque la importancia y el interés general que han despertado -sobre todo en el

Administración Pública no. 88, INAP, 1988, p. 106.

¹³⁰ Artículo I, fracciones II, III y IV de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-185.pdf> y artículo 29, fracción XIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

¹³¹ **Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, DOF, Primera Sección, 1° de junio de 2011.** Artículos 1, primero y quinto párrafos; segundo párrafo del Artículo 3°; primer párrafo del artículo 11; artículo 15; segundo párrafo del artículo 18, primer párrafo del artículo 29, primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso f) de la fracción segunda del artículo 105; adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1°. Y recorriéndose los actuales en su orden; nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto del artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ámbito legislativo- obedecen a una materia central: la controversia entre las fronteras y los fines de la acción política.

Los Derechos Humanos responden a fenómenos específicos de la dinámica social, por tanto, deben analizarse bajo la premisa más importante que los fundamenta: la protección del individuo y su derecho inalienable a la vida, a la libertad, a la seguridad jurídica, a la dignidad e igualdad, a la integridad física, a la justicia y a la propiedad, todos ellos factores indispensables para su desarrollo pleno en sociedad.

El tema de los derechos humanos en México cobró fuerza durante la década de los ochenta, cuando el país experimentó importantes cambios políticos y económicos, como lo fueron la crisis económica -la peor que se hubo experimentado en décadas-, el boom del surgimiento de los organismos no gubernamentales (ONG's), en parte como respuesta al autoritarismo reprimido que la sociedad sentía hacia los gobiernos autoritarios en ese momento en el poder, así como el reporte de abusos contra periodistas y activistas de derechos humanos, - uno de los casos más sonados y que, por cierto, hubo generado tensiones diplomáticas entre México y Estados Unidos, fue el secuestro, tortura y asesinato de Camarena, agente de la DEA- y también el hacer suya el gobierno de Carlos Salinas de Gortari la 'Guerra contra las drogas'.

Tan es así que un reporte de la '*An Americas Watch Report*', de julio de 1990 ya mencionaba a la Policía Judicial Federal (PJF) que, en su "*intento por combatir el narcotráfico había designado a un destacamento de unidades de élite -muchos de los cuales sirvieron como encarnaciones de unidades represivas de seguridad pública, altamente corruptos y en algunas ocasiones involucrados en el narco y/o encubriéndolo*".¹³² En el nombre de la 'Guerra contra el narcotráfico' estos sujetos contaban con autorización gubernamental, más que legal, para detectar, destruir y arrestar a todo aquel relacionado con el narcotráfico, operando con absoluta impunidad; de ahí que se le relacionara y responsabilizara a la Policía Federal antinarcóticos de un sinnúmero de casos de abuso, tortura, secuestro, así como de extorsión y robo en México, muchos de los cuales, por supuesto, no se les dio seguimiento o fueron casos omisos.

¹³² *An Americas Watch Report. 'Human Rights in México. A policy of Impunity'. June 1990, p. 2*

Fue tal la escalada de violencia que este hecho generó que en su momento no fueron aquellos dedicados al narco los que representaban una amenaza para la población, sino todo lo contrario; fueron los elementos –un número considerable de ellos- de todas las instancias policíacas dedicadas a salvaguardar la seguridad pública los que se encargaron de lacerarla.

Actualmente, el fenómeno es derivado de aquél pero de forma inversa; es decir, la amenaza ahora sí proviene de aquellos dedicados al narco, no sólo contra el Estado y sus instituciones, sino contra la población civil inocente e indefensa. Lamentablemente, también proviene de aquellos encargados de brindar seguridad a la sociedad.

En ello radica que el tema de los Derechos Humanos en México esté íntimamente relacionado con la actuación de las instancias policiales y de justicia. Justicia que, por cierto, no es aplicada de manera imparcial y en donde los factores poder, influencias y recursos económicos se conjugan para moldearla a su conveniencia.

Entre las organizaciones que han alzado la voz para generar un ambiente propicio para la defensa de los derechos humanos en México y el ejercicio de la libertad de expresión y proteger a defensores y defensoras de derechos humanos y periodistas se encuentran, por ejemplo, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI), el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O. P.”, Centro de Derechos Humanos “Fray Bartolomé de las Casas”, Católicas por el Derecho a Decidir, Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, etc., todas ellas parte de la Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos.¹³³

La gestión de Vicente Fox en materia de derechos humanos termina con saldo negativo y dicho tema se constituye como elemento de desacuerdo, por lo que se percibe un *desprecio* del Partido Acción Nacional a organizaciones de derechos humanos.¹³⁴

Un incidente que ha generado diversas críticas en torno a la actuación presidencial de Felipe Calderón fue cuando, aún siendo candidato a la presidencia de la república, el actual mandatario decide no participar en la iniciativa ciudadana ‘*Hacia el 2 de julio.... 40 días de acción por nuestros derechos*’, y prefiere en vez participar en la reunión del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, COMEXI, el mismo día que fue invitado por la iniciativa ciudadana.

Se evidencia que para Felipe Calderón Hinojosa no es relevante escuchar y atender las propuestas de las ONG y el móvil que inspira la posibilidad de dialogar: los derechos humanos.

¹³³ Secretaría Ejecutiva. Red Nacional de Organismos de Derechos Humanos “Todos los derechos para todos y todas”. Disponible en: contacto@redtdt.org.mx

¹³⁴ José Antonio Castillo Medina. ‘Relación del Gobierno Federal con ONG de Derechos Humanos en el Paradigma de la Transición Democrática en México’. Tesis de Doctorado. FCPyS. UNAM, México, 2010, p. 230.

Por lo que *‘este incidente se constituye como un precedente poco afortunado que a lo largo de la administración 2006-2012 incide negativamente en la relación ONG-Gobierno’*.¹³⁵

Han sido incluso las mismas ONG en materia de derechos humanos las que señalan que *‘de no haber un diálogo abierto y respetuoso, el gobierno mexicano estaría incumpliendo una serie de acuerdos de alcance nacional y compromisos para garantizar los derechos humanos, además de que soslayaría el acuerdo de diálogo con la sociedad civil’*.¹³⁶

De ahí la irrefutable fuerza que ha cobrado la procuración de los derechos humanos en sus planos institucional, estatal y nacional. Efectivamente, la escalada de violencia del actual y anterior gobiernos [Presidente Felipe Calderón Hinojosa y Vicente Fox Quezada] ha trastocado tanto la vida de los ciudadanos en México y ha sumido al país en la desesperanza e incertidumbre totales que curiosamente han sido los fenómenos del narcotráfico y del crimen organizado los que han provocado que ya no les sea posible al gobierno debatir los asuntos políticos lejos del ojo público.

Ni la violencia y amenazas directas contra la población que los cárteles de la droga generan, ni los rígidos controles gubernamentales sobre los medios de comunicación, ni las injerencias o críticas inter(-nacionales), ni el secuestro, muerte y asesinato de seres queridos han podido detener la defensa y protección a derechos humanos en México.

1.5 Historia del marco de la Seguridad Nacional en México, 2006-2011.

Los efectos que fueron advertidos por los especialistas, pero percibidos y padecidos por la población en general con respecto al incremento de la violencia y de la inseguridad en México datan de las últimas dos décadas, exacerbados principalmente alrededor del 2000-2006 y no se derivan de fenómenos aislados.

La década de los años noventa azotó no sólo el territorio mexicano con altos índices de inseguridad y crimen, sino también, a la mayoría de los países latinoamericanos debido a las condiciones socioeconómicas de marginación, pobreza extrema y desempleo de la región. Esta situación muestra a todas luces la ineficiencia de los sistemas policiales, judiciales y de prevención y rehabilitación de delincuentes.

¹³⁵ *Op. cit.*, p. 243.

¹³⁶ Documento entregado por ONG a la Comisión Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos, durante su octava sesión, abril 17 de 2007; versión mimeográfico, en José Antonio Castillo Medina, *‘Relación del Gobierno Federal con ONG [...]’*, *op. cit.*, pp. 236-237.

Entran en consideración, también, factores internos y externos que han incidido en el estado actual de seguridad en el país. Prácticas corruptas, impunes y abusivas de los mecanismos de procuración de justicia por un lado, los procedimientos para la transformación de la economía debido al proceso de globalización e interdependencia económica por el otro, los instrumentos por medio de los cuales México transitó y sobrellevó, con relativo éxito, por cierto, el proceso de la alternancia política, y uno de los acontecimientos más lamentables que la humanidad haya presenciado jamás con el más mortífero de los ataques terroristas recién entrado el siglo XXI: los atentados del 11 de septiembre de 2001 simultáneamente a las Torres Gemelas, Nueva York, al edificio del Pentágono en Washington, D.C. y al secuestro y frustrado intento por hacer estallar 2 aeronaves más en puntos estratégicos para el gobierno de Estados Unidos.

Gobierno que, por cierto, ha mantenido desde hace un buen tiempo ya un intenso intercambio comercial de venta de armamento de uso prácticamente exclusivo del ejército con México en la zona fronteriza que limita ambos países y entre cuyos principales compradores se encuentran elementos pertenecientes a células del narcotráfico y crimen organizado mexicanos.

De mencionarse también, están todos aquellos fenómenos políticos, económicos, militares y migratorios ocurridos en buena parte del territorio latinoamericano y que tuvieron y siguen teniendo una considerable repercusión en México debido, en buena medida, a sus compromisos diplomáticos y a su situación geográfica. De ahí, el drástico cambio en las políticas y estrategias de seguridad en México.

Efectivamente, el 11 de septiembre de 2001 expuso al mundo a los vaivenes -conflictos, amenazas y fatalidades mundiales- que puede producir el fenómeno del terrorismo. Así que los gobiernos, no hace mucho enfocados a otras y diversas cuestiones políticas tuvieron que desviar su atención hacia esquemas de seguridad nacional, en parte para proteger a sus propios territorios, en parte obligados por el gobierno de los Estados Unidos para implementar rigurosas medidas de seguridad que beneficiarán, por supuesto, su propio territorio.

Pero también dicho acontecimiento tomó por sorpresa a más de un Estado, en donde las cuestiones de mayor relevancia política, social y económica que entraron en sus agendas nacionales tenían que ver más bien con la liberalización y la integración económicas, con el desarrollo y el progreso del campo y las ciudades, al menos en aquellos en vías de desarrollo como lo es el caso mexicano.

México, país antibelicista por excelencia, también fue tomado por sorpresa ante tan amargo acontecimiento, no sólo ante el suceso mismo sino también ante el discurso político, pues dicha temática no embonaba con el tradicional marco de ideas y reflexiones.

Evidentemente los mexicanos quedaron atónitos y aterrados ante la magnitud de la violencia de los ataques en Estados Unidos, aunque a diferencia de lo ocurrido en muchas otras regiones del mundo, a los mexicanos le preocupaban y les sigue preocupando otro tipo de factores, entre ellos, el económico, por supuesto.

Hace casi veinte años ya que el incremento constante de los índices delictivos en el país empezaba a perturbar la paz y la estabilidad sociales de forma considerable y creciente. No obstante, dichos fenómenos delincuenciales seguían siendo considerados solamente riesgos a la seguridad interior a pesar del hecho de que se trataba tanto de delitos del fuero común como del federal, experimentando un máximo histórico en el año de 1997 con un total de 1,420,402 delitos denunciados.¹³⁷

Lamentablemente la situación, a más de veinte años, no ha experimentado mejoría y las políticas y estrategias aplicadas para combatir los fenómenos del narcotráfico y del crimen organizado siguen superando, ya no sólo a las instancias de procuración de justicia, sino al Estado mismo. Por lo que prácticamente el tema de la seguridad y de recuperación de la misma son absolutamente indispensables en el México de hoy, así como la formulación de políticas de seguridad útiles y viables. Hacer esto requiere, por cierto, entender los escenarios y los actores involucrados en el tema de la seguridad.

1.5.1. ESCENARIO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Nos ubicamos en un contexto de Seguridad Nacional aún difuso, ya que los límites entre ésta y la seguridad interior no se encuentran aún bien delimitados, pero que en materia de seguridad y defensa exterior, aunque antibelicista y respetuoso de los demás países, sufre los embates de factores y designios externos; en donde a aquéllos a quienes se les ha ordenado resguardarla, es decir, a las Fuerzas Armadas, se les juzga mal y se les condena, especialmente al Ejército mexicano, del que se le exige su 'completa' apoliticidad, aunque a últimas fechas su presencia e influencia han sido aún más notorias; ni qué decir de los cuerpos policiacos disfuncionales, despreciados e impopulares, pero sobre todo corrompidos que han producido un ambiente hostil que no sólo vulnera a la población en general sino que perjudica al Estado mismo, pues es obvio que cada día más pierde su fortaleza y su credibilidad.

México también enfrenta una atmósfera política altamente corrupta legislándose, en buena medida, para favorecer a la élite política y económica o a grupos pertenecientes al crimen organizado, como el narco, o para no perjudicarlos.¹³⁸ Pero también donde esos mismos grupos delictivos de presión inciden cada vez más en el poder legislativo mexicano.¹³⁹

¹³⁷ Secretaría de Seguridad Pública (SSP), Estadísticas sobre incidencia delictiva, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/rne/docs/Pdfs/Mesa1/20/RafaelHeredia.pdf> y también en <http://www.ssp.gob.mx>

¹³⁸ Cf. Jesusa Cervantes y Esteban David Rodríguez. 'Los Sospechosos de San Lázaro', *Proceso (México)*, n°. 1754, 2010 pp. 16-17.

¹³⁹ Cf. Rodríguez, E.D. 2010. 'El Cabildeo Negro', *Proceso*, [...] *Op. cit.*, 20-21.

Por otro lado, la situación económica de México sigue enquistada en los avatares del sistema económico interno y global, perdiendo así terreno en materia financiera, al verse su economía sometida a los designios del país del norte, principalmente.

Nos encontramos, efectivamente, ante un escenario de Seguridad Nacional que ha tomado al país por sorpresa, no sólo por no provenir de una tradición en cuanto a estudios de seguridad, sino porque es obvia la desvinculación que existe entre las aspiraciones, los intereses y los objetivos de la Nación con la sociedad, con el individuo, con el ciudadano común, siendo innegable también la carencia de mecanismos que permitan vincular la estrategia implementada por el gobierno del Lic. Felipe Calderón Hinojosa, cegada ante la realidad del acontecer diario, con las propias instancias gubernamentales.

1.5.2. ESCENARIO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD NACIONAL

El contexto de las instituciones de seguridad e inteligencia son, por cierto, un reflejo de la génesis y desenvolvimiento de la Seguridad Nacional misma. Descoordinadas y, por lo general, al servicio de la clase gobernante, las instituciones cuya existencia y fin debieran ser la consecución y preservación de la seguridad pública y de los intereses y objetivos nacionales independientemente del partido o presidente en turno, lo cual en ambos casos significan casi lo mismo, han quedado rebasadas por sus propios problemas internos, por la corrupción que suponen dada su naturaleza ya que su actuación ha provocado, las más de las veces, el que sus metas, la persecución de delitos [en cuanto a los encargados del Ministerio Público, en materia de seguridad interna] y los mecanismos por medio de los cuales lograr dichas aspiraciones, intereses y objetivos nacionales [en cuanto a las instancias encargadas de la Seguridad Nacional], se han visto minimizadas, rebasadas y que con frecuencia se extralimiten de sus cauces constitucionales y legales, situación que se ha traducido, muy ocasionalmente, en violación a derechos humanos y en desprestigio institucional, sobre todo hoy día, ante el incremento exacerbado del narcotráfico y del crimen organizado.

No han sido capaces de mantener el orden social. Importante mencionar que antes del año 1982, que ni el discurso ni ningún documento oficial hicieron mención de los términos inteligencia y/o seguridad nacional; prácticamente se ejecutaban tareas de Defensa Nacional, desempeñadas por las Fuerzas Armadas, bajo designios de la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, y la Secretaría de Gobernación encargándose de tareas de seguridad política –interior o gubernamental- y seguridad pública, que coordinaba diversas agencias.¹⁴⁰

1.5.3. ESCENARIO DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

¹⁴⁰ Elena Jeannetti Dávila. *'Institucionalización de un Nuevo'* [...], *Op. cit.*, p. 137.

Uno de los lugares de la República mexicana que ejemplifica mejor, de una u otra manera, el escenario actual de violencia, impunidad y corrupción, es decir, ingobernabilidad, y también en materia de violación a derechos humanos es Ciudad Juárez, Chihuahua. Estado donde el vivir de cada día representa para sus habitantes un verdadero 'milagro', y le muestra, no sólo a la población en México sino al mundo entero, de la contracción gubernamental que el país ha sufrido en los últimos años, ha sido escenario de los más cruentos enfrentamientos entre prácticamente todas las instancias de seguridad pública y de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército mexicano, en contra de los cárteles y grupos pertenecientes al crimen organizado. Y lo mismo puede decirse también de Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Nuevo León, Guerrero, Oaxaca, Yucatán, Estado de México, Hidalgo, Chiapas, Baja California, Michoacán, Quintana Roo, Veracruz... etc.

La violación a derechos humanos en México no es algo nuevo. Encuentra su origen y expresión en las raíces culturales mismas, pero también como encarnación y derivación del antiguo régimen autoritario priísta. El lastimar, someter, silenciar, amenazar, traicionar, torturar, secuestrar, involucrar, desaparecer, vigilar, asesinar, etc. son acciones que han estado tan presentes en nuestra cotidianidad que prácticamente se les considera una 'forma de lograr cosas', y esto lo han practicado tanto ciudadanos comunes y corrientes, como elementos de seguridad pública local, estatal y federal, como miembros de las Fuerzas Armadas, como gobierno mismo, sólo que unos en mayor grado que otros; sólo que unos con toda la mala intencionalidad posible, mientras que otros debido a las precarias condiciones de su existencia o debido a que la naturaleza de sus funciones son diametralmente opuestas a las misiones para lo cual fueron preparados.

Pero ni siquiera la llegada de la alternancia en el poder ha logrado borrar o al menos minimizar las terribles consecuencias que ella produce. Tan es así que la naturaleza de la violación a derechos humanos también ha cambiado: no sólo los abusos no han cesado, sino que se presencian métodos de tortura más 'sofisticados' (tanto físicos como psicológicos), siendo las torturas infligidas por elementos de las corporaciones policiacas, aquellas cometidas por elementos de la Policía Judicial, entre las más temibles, incluso más brutales de los que pretenden detener, a lo cual se ha sumado ya, por desgracia, la pesadilla del terrorismo,¹⁴¹ aunque el gobierno calderonista se niegue aceptarlo.

Esta violencia, por cierto, no puede ser explicada sin antes comprender que ha sido resultado de las políticas de tolerancia gubernamental hacia tales comportamientos, de la pérdida de control casi total sobre las policías y del Ministerio Público y sobre todo, de que jamás se les ha aplicado todo el rigor de la ley a todos aquellos elementos de seguridad o delincuentes comunes ya sea con su arresto o con el ejercicio de la acción penal en su contra.

¹⁴¹ Rubén Villalpando y Miroslava Breach 'Ignora la PGR causa de explosión en Juárez; con celular se activó artefacto: Jefe Militar'. *La Jornada*, (México) Sábado 17 de julio de 2010, p. 9

A criterio del presente trabajo, una amenaza mucho mayor a la Seguridad Nacional de México son todas aquellas prácticas de indisciplina, corrupción y violencia de los elementos de todos los cuerpos policiacos y de seguridad del país, siendo aquellos delitos en que más incurren los agentes de la Policía Federal y quienes entre los años 2000 y 2010, periodo de tiempo que lleva de gobernar el Partido Acción Nacional (PAN) en México, han sido acusados de cometer 3.388 violaciones a los derechos humanos son:

° Detenciones arbitrarias - 1379
° Abuso de autoridad - 554 quejas
° Cateo ilegal - 508 denuncias

° Eventos en que mueren personas sin estar relacionadas con hechos delictivos - 42 ocasiones.¹⁴²

¹⁴² Rodrigo Sandoval Peña, '*Violaciones a Derechos Humanos de Policías en México*'. Disponible en: <http://www.suite101.net/content/tiene-la-policia-federal-3-mil-338-violaciones-a-derechos-humanos-a35170> Los datos anteriores se desprenden de la respuesta que la Secretaría de Seguridad Pública dio a una solicitud de información presentada por el diario La Jornada mediante el oficio SSP/SSPC/DGDH/5000/2010, que de acuerdo a lo asentado en el mismo, fue elaborado por la Dirección General de Derechos Humanos de la misma dependencia.

Por su parte, los Estados de la República con mayor incidencia de estos delitos son Distrito Federal, Michoacán, Chihuahua, Estado de México, Oaxaca, Baja California, Coahuila y Jalisco. El artículo menciona que las denuncias aumentaron desde la llegada de Felipe Calderón a la Presidencia, a partir de 2007, cuyo titular de la Secretaría de Seguridad Pública ha sido Genaro García Luna, cifra que ha ido en aumento cada año:

2007 : 250 casos

2009: 939

2008: 687 casos,

2010: 738 casos contabilizados hasta octubre de 2010.

El oficio emitido por la SSP federal incluye un recuento de denuncias, de acuerdo a su categoría, quedando de la siguiente manera:

Detención arbitraria - 1.379 casos	Abuso de autoridad - 554	Cateo ilegal - 508
Ejercicio indebido del servidor público - 271	Lesiones - 230	Extorsión - 107

1.5.4. ESCENARIO ACTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

México se encuentra ante un escenario donde se le hace creer a la sociedad que se gobierna, pero se gobierna poco y mal. Hace cuarenta años era insólito, incluso infrecuente el término ‘seguridad nacional’, hecho que cambió con los disturbios estudiantiles en Tlatelolco en 1968, con el conflicto generado por el surgimiento de grupos subversivos guerrilleros y las operaciones de contraterrorismo de 1970, por las acciones antinarcofónicas y por la preocupación que supuso el resguardo de los enormes yacimientos petrolíferos recién descubiertos, así como de los problemas migratorios transfronterizos entre México y Guatemala debido a las repercusiones del conflicto centroamericano, así como la preocupación de la propia estabilidad interna.

Para esta época, muchos de los factores que hoy día afectan la Seguridad Nacional tuvieron que ver con el estancamiento del desarrollo económico, lo que dio pauta a que se optara por la vía de la liberalización económica (GATT, TLC, ETC.), la reducción del rol del Estado en dicho proceso, la disminución o eliminación de barreras arancelarias a la inversión extranjera, el apoyo casi incondicional al sector privado.

A todo esto puede sumársele la reducción del gasto estatal, la eliminación de subsidios en muchos sectores, una continua descentralización, así como el cierre o venta de importantes paraestatales no rentables ya debido a la corrupción y malos manejos. Y claro está, también a la poderosa influencia del país del norte en todo esto. Para esas épocas, los factores de inestabilidad ya eran notablemente graves.

Cuatro décadas después puede afirmarse que la situación en México no sólo no ha cambiado, sino que parece ser inmanejable: insurrección social, levantamiento de grupos paramilitares, crisis económicas recurrentes, y corrupción en las instituciones gubernamentales, injerencia sistemática americana en asuntos internos y exacerbación del crimen, la violencia, la impunidad debido a muchos factores, entre ellos el desempleo, la falta de oportunidades, la marginación por un lado, la pérdida de valores, por el otro y, por supuesto, el afianzamiento de poderosos cárteles del narcotráfico bajo solapamiento gubernamental. Pero no sólo eso, conflictos entre las Fuerzas Armadas y los civiles, entre las Fuerzas Armadas y las instancias de seguridad, entre las instancias de seguridad misma, entre los civiles y el gobierno, entre el gobierno y los cárteles del narcotráfico y del crimen organizado, entre los cárteles de la droga y del crimen organizado y los civiles, entre los miembros del gobierno por igual, entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, entre el gobierno, las Fuerzas Armadas y la sociedad. Esto último siendo motivo del presente estudio. Así que absolutamente todos los actores involucrados, Estado, gobierno, comunidad (civil) política, instituciones de seguridad nacional y pública en México han tenido parte de culpa, pero más la han tenido aquellos que han estado al frente de la dirección política y económica del país quienes, ya sea por desidia y/o por corrupción, han llevado al país a este lamentable estado de cosas.

El problema que el tema de la Seguridad Nacional enfrenta actualmente en México, de origen estructural, ha rebasado completamente el marco jurídico de la Ley de Seguridad Nacional, pues el país encara una violenta agresión de los cárteles del narcotráfico y de las bandas criminales contra el Estado mexicano que ha excedido a prácticamente todas las instancias policiacas y los controles estatales, invocándose a las Fuerzas Armadas como recurso último de defensa de la soberanía y estabilidad nacional.

El conflicto en torno al tema no sólo implica la reelaboración de un marco jurídico, institucional y social sobre la Seguridad Nacional, sino que también debe afrontar la reestructuración y modernización de todo el aparato de seguridad de forma integral, incluidas, desde luego, a la institución de las Fuerzas Armadas mexicanas. El conflicto derivado de dicho tema puede verse también a la luz de un proceso de 'causa - efecto': el no fortalecimiento del aparato de seguridad es igual al fortalecimiento del crimen organizado.

El temor de los legisladores a proceder con modificaciones congruentes a la Ley de Seguridad Nacional, por consiguiente a la reestructuración integral del aparato de seguridad, da cuenta también de la desconfianza que se le tiene a las instituciones y más incomprensible aún que se detenga un tema de interés nacional como lo es hoy en día el tema de la seguridad mientras el crimen organizado continúa atentando contra el Estado de Derecho pero sobre todo, violentando los derechos humanos de los ciudadanos.

CAPÍTULO 2 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

2.1 Reforma a los artículos 73 y 89, que crea el régimen jurídico de la Seguridad Nacional como nueva materia dentro del orden normativo mexicano.

México se ha visto inmerso en una manifestación de inseguridad y violencia sin precedentes. Muchos hablan de un fenómeno, otros de un levantamiento; ora se le llama coloquialmente lucha, ora se le llama conflicto, e incluso se le ha etiquetado como ‘guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado’. Lo cierto es que independientemente de los calificativos que se le atribuyan, la idea misma de ‘fenómeno, conflicto, lucha, levantamiento o guerra’ presupone el recurso a la fuerza o a la violencia, armada por supuesto, entre actores diferentes, sean estos estatales o no estatales. Pero la única condición que puede permitir establecer una distinción entre una situación de esta clase y la criminalidad común (brotes de violencia o insurrección desorganizadas y/o efímeras o aquellas actividades de corte terrorista) es precisamente la evaluación de la ‘intensidad’ del conflicto y con ella, la ‘organización de las partes’.

Por supuesto que esto dependerá del juicio subjetivo de las partes en el mismo (Estado, comunidad (civil) política, grupos criminales, Fuerzas Armadas), pero también debe valorarse objetivamente con base en las condiciones establecidas por la Constitución misma, por organismos nacionales e internacionales como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, etc., pues de otra forma, cabría la posibilidad o la tendencia a minimizar el conflicto, a fin de que las autoridades se desentendieran o procedieran de manera errónea y, por tanto, no se lograra el objetivo central: la protección a los derechos fundamentales de los individuos en sociedad, es decir, la salvaguarda de la población, de la ciudadanía y, con ello, el resguardo de las instituciones del Estado; el Estado mismo.

2.1.1. PARTES EN CONFLICTO

Oficialmente el gobierno, y a consecuencia de dicha decisión gubernamental también la población en general, han venido enfrentando las repercusiones que dicha decisión ha generado respecto del combate hacia grupos de delincuencia y del crimen organizado y a cárteles del narcotráfico, es decir organizaciones capaces, por un lado, de planear y llevar a cabo operaciones cuasi-militares ininterrumpidas y concertadas que se han mantenido firmes continuamente a lo largo de las dos últimas décadas poniendo en marcha planes de desestabilización política y social y, por el otro, capaces -hasta ahora- de imponer sus ‘reglas’ ejerciendo un control importante sobre el territorio nacional.

Por otro lado, en lo referente al periodo o marco temporal este conflicto, o la así llamada ‘guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado’, estandarte del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa desde su arribo al poder en 2006, da inicio cuando se comienza a hacer uso de las Fuerzas Armadas mexicanas, en especial del Ejército mexicano en asuntos de seguridad interior y pública y todo parece indicar que su presencia en las calles de algunas importantes ciudades y zonas transfronterizas

continuará, incluso más allá del término del mandato calderonista.¹⁴³ Importante en el estudio de este conflicto es también lo referente a la extensión geográfica en donde se ha exacerbado la violencia generada por dicho problema y, aunque no se desenvuelva en toda la extensión del territorio nacional, sí que está presente en gran parte de la República o, al menos, lo afecta in(-directamente). Es decir, no es necesario que la delincuencia, la violencia y el narcotráfico deban cometerse en una región o zona geográfica exacta. Esto tiene una relevante consideración y juega un papel definitivo puesto que su influencia ha ido más allá de lo meramente nacional-territorial para convertirse en un fenómeno transnacional, es decir, todo aquello que sucede en dos o más Estados.

Ahora bien, uno de los puntos centrales para entender todo el procedimiento legislativo que ha evolucionado desde la creación del régimen jurídico de la Seguridad Nacional como nueva materia dentro del orden jurídico mexicano, es saber cómo se han relacionado los actos individuales o los crímenes con el elemento de contexto, es decir, con la existencia de un conflicto [con el conflicto de una guerra contra los cárteles del narcotráfico y del crimen organizado] e indiscutiblemente puede llegarse a la conclusión, o más bien la jurisprudencia y/o interpretación legislativa llegan a la conclusión, de que existen nexos evidentes entre los crímenes cometidos y la conflagración en cuestión, tan es así que ahora se ha generado también una doble vertiente jurídica: la aplicación tanto de la justicia penal nacional como de la aplicación del Derecho penal internacional a través de organismos internacionales.¹⁴⁴

Esto da cuenta de que los efectos de los actos cometidos tanto por los cárteles del narcotráfico como de los grupos adheridos al crimen organizado han trastornado de manera importante la vida política, económica y social de México, perjudicando directa e indirectamente a miles de víctimas, sin que por ello se minimicen los efectos colaterales al resto de la población.

Se ha tratado de actuar y de contener dicha situación desde los gobiernos panistas, en especial, desde el actuar del gobierno calderonista, y responder al reclamo desesperado de la sociedad mexicana para entender, primero, la significación del fenómeno y, segundo, la forma de encararlo para de ser posible, minimizarlo.

Así que en cuanto al tema de la seguridad se refiere, y dadas las circunstancias políticas y socio-económicas que empezaron a privar en México hace ya un poco más de un par de décadas, la situación, no sólo para la población en general, sino también para el Estado mismo, ha ido revirtiendo esas condiciones de estabilidad y certeza que sólo la ley y con ella la justicia pueden proveer.

¹⁴³ Roberto Garduño y Enrique Méndez *'El Ejército seguirá en las calles de 5 a 10 años más, prevé Galván'*, La Jornada. (México) Jueves 8 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/08/index.php?section=politica&article=005n1pol>

¹⁴⁴ Silvia Otero. *'Narcos, la mayoría de extraditados a EU: PGR'*, 5 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/156863.html> El número de delincuentes extraditados -la mayoría de ellos por posesión, contrabando y venta de narcóticos y estupefacientes a Estados Unidos- da cuenta de ello.

Algunos de los factores desestabilizadores -que son del orden de la seguridad interior- que han provocado que hoy día el país entero viva en un peligroso estado de inseguridad se derivan de las siguientes condiciones [antecedentes]:

- a) El periodo comprendido entre 1940-1970 es clave para entender el cambio de concepción del mexicano promedio hacia la exigencia de un cambio político, a la par de la consecuente debilidad de los mecanismos de control social.
- b) El recrudescimiento de la confrontación Estado-sociedad debido a la 'guerra de baja intensidad'.¹⁴⁵
- c) Introducción de un modelo neoliberal de mercado implantado desde 1982 en el periodo delamadridista y posesionándose a lo largo de toda la década de los años 90.
- d) Devaluación del peso (23 de diciembre de 1993).
- e) Una altísima tasa de desempleo afectando directamente al proletariado industrial y rural y muy particularmente a la población joven [*siendo el año 1995 cuando se muestran los índices más alarmantes de desocupación, ubicándose en un 6.2%*].¹⁴⁶

A este respecto, la economía en México es y sigue siendo un problema 'estructural'. La economía mexicana ha enfrentado serios entorpecimientos e incompatibilidades que la han debilitado en las últimas cuatro décadas, como un mayor sometimiento político y económico hacia organismos de capital internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), bajo disposiciones estadounidenses mayormente (sexenio delamadridista); inconcebible apertura hacia el neoliberalismo económico a través de la superioridad y hegemonía de capitales extranjeros (sexenio salinista) e institución definitiva de poderosas transnacionales en el país (periodo zedillista).

Desafortunadamente, la alternancia en el poder con el arribo por primera vez de gobiernos panistas y, en su caso, bajo mandato de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la República (2 de julio de 2000), también fue sinónimo de crisis financiera, a pesar de que desde 1997, y previniendo una catástrofe económica como lo ha supuesto cada proceso electoral, el entonces presidente de la República, el priísta Ernesto Zedillo Ponce de León, "*estableciera una 'política económica de Estado', destinada a que la transición sexenal no estuviera sujeta a sobresaltos derivados de giros en la estrategia*

¹⁴⁵ Cfr. Martha Patricia López, '*La Guerra de Baja Intensidad en México*', Plaza y Valdés editores, México, 2006, pp. 318. Guerra de baja intensidad es aquella librada entre las fuerzas de seguridad del Estado y los grupos armados. Dicha guerra representó todo un conjunto de medidas de represión política y militar por parte el gobierno mexicano encaminadas a disolver los movimientos de oposición política y armada contra el gobierno mexicano que provinieran de grupos externos a los cuerpos integrantes el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Aunque también es conocida como '*Guerra Sucia*', fue selectiva y bajo cobertura de una prensa sometida. Consultar también en: (continuación) <http://www.solidaritat.ub.edu/observatori/esp/chiapas/analisischiapasframe2htm>

¹⁴⁶ Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1997, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI) México, 1998, p. 56. Estadísticas Históricas de México. Instituto Nacional de Geografía e Informática, México 1999, Tomo I, p. 314.

económica”,¹⁴⁷ y así eliminar los factores de incertidumbre, aunque temiendo también ya un posible cambio de gobierno. Por otra parte, también se tiene lo siguiente:

a) Incremento prácticamente imparable de la criminalidad en un lapso menor a dos décadas y la consecuente variabilidad de los delitos, entre ellos, el secuestro, como expresión más visible y lacerante a la sociedad.¹⁴⁸

b) Surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (1° de enero de 1994) y la firma del Tratado de Libre Comercio el mismo día.

c) Consecuente y progresiva descomposición del tejido social, etc.

d) Asesinato del candidato a la presidencia de la República por el PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta (23 de marzo de 1994) y asesinato de José Francisco Ruiz Massieu (28 de septiembre de 1994) y que muestra también la sospechosa relación entre el Estado y la criminalidad, evidenciando de ese modo el estrecho vínculo entre los grupos criminales y amplios sectores de las instituciones judiciales y policiales corrompidas.¹⁴⁹ O como bien lo refiere Roy Godson, es el *‘nexo político-criminal (NPC) el que socava cada vez más el imperio de la ley, de los Derechos Humanos y el desarrollo económico en muchas partes del mundo.*¹⁵⁰

El ‘nexo político-criminal’ es de suma importancia para el estudio de la seguridad, porque las circunstancias que desafían al Estado, al gobierno y a la sociedad (la construcción estatal, gubernamental y social de una nación) no pueden considerárseles como problemas criminales comunes, y si las instancias de seguridad interior de un Estado no facilitan las condiciones mínimas para la mediación de las controversias y desacuerdos al interior del mismo, entonces nos vemos inmersos en un contexto grave de inseguridad, lo que, a su vez, genera la *‘percepción de que amenazan la seguridad interior y esto puede provocar disminución de la confianza en la autoridad, creación de estructuras alternativas de poder y determinación de los aspectos principales del quehacer político: elecciones o nombramiento de funcionarios o de figuras judiciales principales, decisiones fundamentales de inversión pública o de comercio, así como ciertos nombramientos en el campo de la seguridad, extendiéndose en las cortes dicho proceder a quienes se enjuicia, o a quien se condena, etc.*¹⁵¹

¹⁴⁷ Luis C. Salazar. (coord.), *‘México 2000. Alternancia y Transición a la Democracia’*, México, Editorial Cal y Arena, 1ª. Edición, México 2001, p. 137.

¹⁴⁸ José Alejandro Campos Azuara. *‘El Secuestro Económico: La Nueva Forma de Criminalidad en el México Neoliberal’*, Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1ª. Edición, México 2003, pp. 23-89. [También relacionado con esto se encuentra el tristemente célebre caso Camarena, ejecutado agente de la DEA en el año de 1985 y el pronunciamiento estadounidense de la ‘Directiva de Decisión de Seguridad Nacional’, en donde se catalogaba al tráfico de drogas como ‘amenaza letal’ a su seguridad],

¹⁴⁹ José Alejandro Campos Azuara, *‘El Secuestro Económico’* [...], *op. cit.*, pp. 39-48,

¹⁵⁰ Roy Godson. *‘El Nexo Político-Criminal y la Seguridad Global’*, *Brave New World Magazine* 2002, en Rafael Macedo de la Concha (coord.), *‘Delincuencia Organizada’*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) 1ª. Edición, 2003, p. 37.

¹⁵¹ *Op. cit.*, p. 43-44.

Estos antecedentes tienen una relación directa con el tema de la seguridad y con la creación del régimen jurídico de la Seguridad Nacional como nueva materia dentro del orden normativo mexicano. Todo procedimiento legislativo está directa e inversamente relacionado con los cambios políticos, económicos y sociales que acontecen al interior de cada Estado y que, al mismo tiempo, son reflejo del acontecer internacional cotidiano. En México, tales cambios hubieron reconfigurado severa, aunque gradualmente, no sólo las instituciones del Estado mexicano, sino prácticamente todo aquello que emana de ellas.

Ahora bien, la segunda mitad del siglo XX ha representado para casi la mayoría de los países del mundo transformaciones sustanciales de prácticamente todas las estructuras que los conforman y los soportan. Pero si existe un país que en los últimos treinta años haya experimentado cambios aún más drásticos, ya debido a su propio devenir histórico, ya debido a su inserción en un mundo cada vez más globalizado, ese país ha sido México. Hoy más que nunca los mexicanos son espectadores y actores y están conscientes de los innumerables problemas que se han originado y que han afectado intensamente al Estado mexicano.

Uno de ellos ha sido, sigue siendo y lo continuará siendo por mucho tiempo el lastre de la inseguridad que ha lesionado de manera brutal la cotidianidad del México del siglo XXI en todos sus niveles. Por supuesto que dicho problema no se originó de la nada. El problema de la inseguridad proviene de decisiones estúpidas, presiones insostenibles [internas y externas] y negligencias imperdonables.

A pesar del arribo de la democracia y de la implantación de una economía neoliberal de mercado, México continúa sin lograr superar los enormes retos que afectan el buen desarrollo y desempeño de un sistema político democrático y de su economía de mercado, lo cual ha perturbado sustancialmente su competitividad en el contexto nacional e internacional, afectando la calidad de vida de millones mexicanos. Esto ha sido resultado de muchos factores: inmadurez política de las principales fuerzas políticas de México que no han permitido que las reformas estructurales en materia hacendaria, laboral, educativa, energética y ahora de seguridad evolucionen e inclusive las han convertido en un juego de suma cero. Aunque se han logrado algunos avances importantes, México ha perdido enorme competitividad cara a cara con las economías del mundo emergente más importantes como los BRIC -Brasil, Rusia, China e India-, o los llamados '*Dragones Asiáticos*' como Malasia, Indonesia, Corea del Sur y Singapur. Países que han logrado estabilizar sus economías con base en tres ejes: compromiso político de sus dirigentes y cero tolerancia hacia actos de corrupción, desarrollo tecnológico y educación como mecanismos a corto, mediano y largo plazo.¹⁵²

Lamentablemente tales decisiones y negligencias han venido tanto de arriba [pues el gobierno federal, desde 2006, ha estado introduciendo mecanismos, más que correctores, represivos de seguridad porque ha sido incapaz de actuar eficientemente tanto en éste como en los demás ámbitos, tomando decisiones que cercenan el ámbito

¹⁵² Romuald E.J. Rudzki et al. '*The Dragon Awakes. China's Economy*', January 31st. 2005, [Paperwork] Available: http://www.export.ac.nz/downloads/Romuald_E_J_Rudzki_&_Yue_He.pdf Quoted on: <http://www.economist.com>

de lo social, pero también de lo militar], como de abajo [porque la aplicación de las medidas para la seguridad se ven limitadas por aquellos mismos que pretenden preservarla]. A la sazón, la política económica del Estado mexicano se malogró -una vez más-, mostrándose un interés cada vez más nulo por parte de los representantes y del presidente en turno en el poder por los problemas que han aquejado a la sociedad; el calvario de la delincuencia, de la violencia y del narco se desbordó a niveles nunca antes conocidos, por tanto, el descontento social generalizado germinó inconteniblemente... La ingobernabilidad no se hizo esperar y con ésta el modelo político y las fuerzas de control social en México empezaron a desmoronarse.

Políticamente hablando y a pesar del notorio progreso en el tema de la democratización en el país con el proceso de alternancia en el poder cuando por primera vez en la historia política de México un presidente de la oposición, Vicente Fox Quesada, de la mano de su partido, el Partido Acción Nacional, llega al poder, dicho progreso político-electoral se vio ensombrecido por dos realidades: pobreza e inseguridad.

Pero incluso, y a pesar de los visibles problemas de inseguridad que hace exactamente una década [1999-2000] ya aquejaban severamente al país, las exhortaciones electorales carecieron en su conjunto de plataformas adecuadamente fundamentadas y viables, tanto en materia económica y social, pero sobretudo en cuanto a salvaguarda y protección de la comunidad (civil) política, a pesar de que prácticamente todas las plataformas electorales de los presidenciables y de sus partidos ya hacían mención de la inseguridad y de los efectos nocivos que producen las actividades del narcotráfico y del crimen organizado, y mucho menos estaban suficientemente fundamentadas con respecto a la procuración e impartición de justicia.¹⁵³

Lamentablemente, el arribo de la oposición en México, el período conocido como la 'alternancia política' en el año 2000, fue vilmente despilfarrada porque aunque el gobierno foxista tuvo la oportunidad por primera vez en la historia de dismantelar redes institucionales incomparablemente corruptas e inservibles a la nación y la posibilidad -al calor del regocijo socio/ electorero general- de una real edificación de instituciones políticas democráticas, sólidas y legítimas, el acontecimiento fue, después de unos cuantos meses y ante el grueso de la opinión pública informada y de la sociedad en general, una farsa.

Desde el año 2000, prácticamente todas las fracciones parlamentarias sintieron el rigor de la exigencia social por un Estado que efectivamente le proporcionara certidumbre y, sobre todo, seguridad en el goce de sus derechos y en el ejercicio de sus libertades. Pero la sociedad mexicana bajo gobierno calderonista sigue inmersa en más violencia, tanto o más letal que cuando su predecesor llegó al poder. La violencia sigue incontenible en todo el país y las imágenes dantescas de las que todos los mexicanos son testigos a diario, a través de medios impresos y electrónicos, no alcanzan siquiera a reproducir un ápice de los que la han vivido en carne propia.

¹⁵³ Cfr. José Ramón Cossío y Miguel Sarre. *'Procuración e Impartición de Justicia en las Campañas Electorales de 2000'*, pp. 241-263, en Luis Salazar C. (coord.), *'México 2000. Alternancia y Transición a la Democracia'*, México, Editorial Cal y Arena, 1ª. Edición, 2001.

La reforma a los artículos 73 y 89 constitucionales (5 de abril de 2004), que crea el régimen jurídico de la Seguridad Nacional como nueva materia del orden normativo mexicano es, sin duda, reflejo de acontecimientos internacionales, siendo prueba de ello desde 1995, la percepción estadounidense de la amenaza que representa para la seguridad el crimen organizado.

Dicha preocupación vino a ser expresada a través de *La Orden de Decisiones Presidenciales* (ODP) por sus siglas en español o conocidas como las *National Security Presidential Directives*, por sus siglas en inglés (NSPD), de la Administración del ex presidente norteamericano William Clinton, estableciendo de manera contundente que 'el crimen organizado es una amenaza para la Seguridad Nacional,'¹⁵⁴ pero elevándola también a la categoría de una 'amenaza global'.¹⁵⁵

En México, por su parte, los Planes Nacionales de Desarrollo, documentos configurados con base en datos y estadísticas oficiales y guías procedimentales del gobierno para la consecución de los objetivos nacionales, han retratado si no fiel, sí indiscutiblemente la realidad por la que el país ha atravesado en los últimos decenios:

- a) PND (1983-1988): se confirman acciones diversas en materia de seguridad nacional.
- b) PND (1989-1994): y desde una perspectiva integral, entendiendo el ámbito de la Seguridad Nacional tanto en el contexto interno como en el de las Relaciones Internacionales, eliminando de esa forma, las diferencias teóricas entre seguridad interior y seguridad nacional para formularse, también, la agenda de amenazas a la Seguridad Nacional confeccionada a partir de dos instancias: el Gabinete de Seguridad Nacional y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ambas de 1989).

La estrategia y las metas centrales en la que descansa la ejecución de dicho Plan se referían a la 'modernización' de las instituciones y de la economía. De ahí que sus objetivos prioritarios fuesen:

- I. Defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. Ampliación de la vida democrática;
- III: Recuperación económica con estabilidad de precios y,
- IV. Mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

¹⁵⁴ ORDEN DE DECISIONES PRESIDENCIALES, aunque también conocidas como '*Presidential Decision Directives* (PDD), tipo de órdenes ejecutivas emitidas por el presidente de los Estados Unidos, bajo consejo y consentimiento del Consejo de Seguridad Nacional. Como instrumentos de Seguridad Nacional, las Órdenes de Decisiones Presidenciales articulan la política del Ejecutivo y conllevan toda la fuerza y el peso que la ley les otorga. Dado que corresponden pertenecen a la Seguridad Nacional, muchas han sido o son promulgadas como 'clasificadas'. Varios presidentes desde la administración Kennedy han emitido tales órdenes aunque bajo diferentes denominaciones. Así, por ejemplo, la administración Bush (2001-2009) las llamó '*National Security Presidential Directives* (NSPD). Tanto la administración Bush como el mismo Barack (continúa) Obama, desde 2001 también las llamaron *Homeland Security Presidential Directives* (HSPD). Ya en 2009, la administración Obama las eleva al rango de 'políticas' y las denomina '*Presidential Policy Directives*' <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/98-611.pdf> (Presidential Directives: Background and Overview) <http://www.fas.org/irp/offdocs/direct.htm> (FAS Presidential Directives and Executive Orders)

¹⁵⁵ ASAMBLEA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU), 50 ANIVERSARIO. <http://www.un.org> Véase también www.cinu.mx/ONU/mexico.html

Importante hacer notar que ya percibía el ascenso de la participación política de las masas, por lo que el PND ya percibía el advenimiento de una nueva realidad político-social y proponía procesos democráticos y de ampliación de la participación política como lo plasma el OBJETIVO 3. SOBERANÍA, SEGURIDAD NACIONAL Y PROMOCIÓN DE LOS INTERESES DE MÉXICO EN EL EXTERIOR y uso de las Fuerzas Armadas (inciso 3.2). El OBJETIVO 4: perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales; perfeccionamiento de la integración del padrón electoral; vigilancia de la legalidad de los procesos electorales; 'garantizar la seguridad personal de los participantes', motivo por el cual se empezó a utilizar al colectivo castrense como garantía de seguridad para unas elecciones limpias y transparentes.; y el inciso 4.1 Preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional

c) PND (1995-2000): es en el gobierno zedillista que se crearán instituciones federales y centros encargados de la generación de inteligencia. La administración zedillista se enfocó en '*Preservar, con apego a la ley y a los tratados y acuerdos internacionales firmados por México, la integridad territorial, del espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos, como un primer paso, pero también propuso 'Actualizar la planeación estratégica del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos'*.

*También se concibió el 'fomentar el aprecio a nuestra historia, a nuestra cultura, a las costumbres, los valores y principios que nos dan identidad, tanto en el sistema educativo nacional y en los medios de comunicación, como en la preparación de nuestras Fuerzas Armadas y cuerpos de seguridad pública y, en el extranjero, entre las comunidades de mexicanos' y 'Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto deberá ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.'*¹⁵⁶

La segunda mitad de la década de los años noventa se da un importante incremento de la violencia y del 'desarrollo de una delincuencia cada vez mejor organizada'¹⁵⁷ haciendo alusión a que muchos de los atentados más graves contra el estado de derecho y la frustración de la población ante un ambiente de inseguridad creciente se debía a la impunidad en el ámbito penal. De ahí que el estudio del Ministerio Público en México sea por demás relevante. Los incisos 2.1.4, Impartición de Justicia y

¹⁵⁶ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Inciso 1.3.1. 'Para Garantizar la Seguridad Nacional', referente a Soberanía. Disponible en: <http://uninet.mty.itesm.mx/legis-demo/progs/pnd.htm>

¹⁵⁷ *Op. cit.*, Inciso 2.1.2.

2.1.5. Inseguridad Jurídica, respectivamente, dan fe de la ignorancia, parcialidad y lentitud de los procesos, así como de los rezagos en materia de justicia.

d) PND (2000-2006): a la par de la creación de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), se inician también los programas de modernización del Ejército y de la Armada de México, bajo consigna de profesionalizar los cuerpos de inteligencia y para la erradicación de prácticas de corrupción al interior de los mismos.¹⁵⁸

Los objetivos rectores en el área de Orden y Respeto inscritos en el Plan Nacional de Desarrollo son los siguientes:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales. (Dados los conflictos de índole externa como el tráfico de drogas, delincuencia organizada, terrorismo y el deterioro ambiental).
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.¹⁵⁹

En el Plan se priorizó el tema de la soberanía nacional y aquellos riesgos y amenazas que atentaban contra la misma:

- Tráfico de drogas y delincuencia organizada.
- Tráfico de armas y de personas y las redes del terrorismo internacional.
- Maltrato a migrantes y deterioro ambiental.

¹⁵⁸ PLANES DE DESARROLLO, <http://www.presidenciadelarepublica.org.mx>. Cfr. también Lomelí G. Paulina en: <http://www.fundaciónpreciado.org>.

PND, (1982-1988), p. 50

PND, (1989-1994), p. 50,

PND, (1995-2000), p.50, Cfr. también <http://uninet.mty.itesm.mx/legis-demo/progs/pnd.htm>

PND, (2000-2006), p. 51, Cfr. también en:

http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf

PND, (2007-2012), p. 23-26 y 90. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf>

¹⁵⁹ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, ÁREA DE ORDEN Y RESPETO, pp. 127-130

La intervención de las Fuerzas Armadas se hace patente y explícita y se les hace un llamado, a través del Plan a incorporarse a la 'permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad territorial, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras'.¹⁶⁰

En lo referente al concepto de Seguridad Nacional, el Plan enfatiza una 'visión actualizada de la defensa del interés nacional tiene basada el diseño de una política de Seguridad Nacional'¹⁶¹ para ello se proponen como ESTRATEGIAS los siguientes puntos:

a) Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.

b) Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México. Las acciones a cargo de las instancias del Ejecutivo Federal habrán de realizarse con base en una precisión de principios rectores de defensa de la seguridad nacional y con una identificación clara de los riesgos, presiones y adversidades.

c) Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.

d) Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.

e) Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.¹⁶²

Dicho periodo de tiempo 2000-2006 [correspondiente básicamente al gobierno de Vicente Fox] es relevante no sólo al interior de México, sino internacionalmente: los fatales acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en la ciudad de Nueva York colapsando al mundo en minutos y transformando radicalmente las políticas y estrategias de seguridad mundiales, pretexto de sobra por parte del gobierno estadounidense al mando de George Bush hijo hacia la imposición en fieles imitaciones de las suyas con la tan nombrada 'lucha contra el terrorismo'. Poco sorprende, por cierto, que el mayor logro de la administración foxista haya sido la ley de Seguridad Nacional en 2005

¹⁶⁰ *Op. cit.*, 7.3 Objetivos rectores y estrategias; 7.3.1. Independencia y Soberanía, p. 130.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Objetivo Rector 2: Diseñar un nuevo marco estratégico de Seguridad Nacional en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional, *op. cit.*, pp. 133-134.

estableciendo por vez primera, un marco legal en cuanto a la materia y bajo presión estadounidense, al compartir México una frontera con los Estados Unidos de más de 3 mil kilómetros, pero convirtiéndose también dicha ley en oportuna ocasión para facilitar arbitrariedades y caprichos de funcionarios gubernamentales, como limitaciones al acceso de la información en nombre de la Seguridad Nacional.

El entendimiento de todos estos factores hace comprender que los últimos veinte años en México [incluso antes] han representado una de las etapas más descuidadas por parte de los representantes en el poder.

La crisis, no sólo económica, sino de violencia que se experimentó en el país a partir de esa fecha, van dando cuenta de *la ‘trascendencia del tema de la (in)seguridad y cómo fue filtrándose en los miembros de la sociedad cada vez más, ya fuese como espectadores¹⁶³ –en especial de aquellos programas televisivos, pletóricos de sadismo y sangre-, ya fuese como víctimas de los mismos’.*

Curiosamente, hasta 1992, nunca se había contado en México con una legislación en materia de seguridad pública, ya no se diga en materia de seguridad nacional, ésta última como *‘función del Estado’¹⁶⁴*, tan es así que poco después, el 19 de julio de 1993, la seguridad pública deja de ser exclusiva competencia de las policías, para convertirse también en importancia del ámbito federal como un *‘servicio’*, con la *Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal*, artículo 2º, aprobada y publicada por el Congreso de la Unión un año después, el 19 de julio de 1993.

A pesar de estos importantes avances en materia de seguridad pública, dichas leyes omitían no sólo una conceptualización de la misma, sino lo que la seguridad pública representaba correctamente. No obstante, diversas reformas al artículo 21 de la Constitución General de la República, la del 31 de diciembre de 1994 y, específicamente la del 11 de diciembre de 1995, cuando se publica la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, es cuando se crea un nuevo concepto de seguridad pública, ahora bajo el rubro de *‘función del Estado’*, cuyo artículo 3º especifica:

‘Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor.

¹⁶³ Cerezo Rojo de Televisa y *Ciudad Desnuda* de TV Azteca, por citar tan sólo un par de casos. Claudia Wondstrachke. *‘Seguridad Ciudadana y Medios de Comunicación en México’*. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina (CCCAL), 2005, p. 8. Disponible en: <http://www.c3fes.net/docs/seguridadmesicopaper.pdf>

¹⁶⁴ Gabriel Regino, *‘Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero’*, en *‘Seguridad Pública en México. Una Aproximación al Holocausto’*, Academia de Ciencias Penales de América Latina (ACIPAL), p. 3. <http://www.iuspenalismo.com.ar>

El Estado combatirá las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales y desarrollará políticas programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad. La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley’.

Las reformas al artículo 21 constitucional crearon gran polémica, siendo los actores principales varias organizaciones no gubernamentales, la Comisión de Derechos Humanos, académicos, empresarios y las propias fracciones políticas, siendo en ese momento el diputado Gonzalo Altamirano Dimas, junto con numerosos diputados, distinguidos miembros de la Segunda Asamblea de Representantes del Distrito Federal, académicos y servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, de la Procuraduría General de Justicia y de la Secretaría de Gobernación tomando la palabra los diputados Guillermo Flores Velasco y Ramón Mota Sánchez acordando, así, una modificación al artículo y una reestructuración de las dependencias de seguridad pública.¹⁶⁵

Sin embargo, *‘lo que no se puede refutar es que la reforma, aún cuando sus promotores lo lleguen a negar, siguió ciertos parámetros que la Organización de Naciones Unidas había marcado desde 2003 cuando publicó el Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.’*¹⁶⁶

Dicho documento ponía énfasis en una transformación integral en el sistema de justicia, garantizando el Estado de Derecho en todos los niveles y siempre reconociendo el derecho de las víctimas. Tal encomienda se reestructuraría a partir de la incorporación de una justicia penitenciaria y el acotamiento de la justicia militar a su ámbito propio.¹⁶⁷

Lo absurdo de la reforma hecha al artículo 21 y con fecha del 11 de diciembre de 1995, es que con base en dicha legislación, tanto la Secretaría de la Defensa y de la Marina, estarían asignadas a las áreas que cooperarían hacia la consecución de dichos objetivos, pero al mismo tiempo, el Estado se sustraía de sus obligaciones para encargarse de los factores de la criminalidad y únicamente se circunscribió a propagar acciones reactivas en el contexto de lo penal y de lo policial.

Por tanto, la única explicación que esclarece tres de los fenómenos más graves y de mayor trascendencia económica y socio-política que hoy día enfrenta México se refieren a: desempleo [o empleo mal pagado], pobreza [independientemente de la

¹⁶⁵ Ley de Seguridad Pública. Legislatura LV, año II, periodo ordinario, fecha 19930617. Núm. de diario 20. Disponible en: <http://www.camaradediputados.gob.mx>

¹⁶⁶ Mauricio Duce. *‘El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: una visión general acerca del estado de los cambios’*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006. Disponible en <http://www.dejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf>

¹⁶⁷ *Op. cit.*, Ampliación del alcance protector del juicio de amparo; unificación en el Poder judicial de la Federación los órganos jurisdiccionales que están en el ámbito del poder Ejecutivo y el fortalecimiento de los mecanismos actuales de la investigación de los crímenes.

posibilidad de poder costear bienes materiales con cierto grado de lujo, sino extrema y con ella, la marginación], y la ignorancia, fenómenos que han contribuido a que las disparidades entre los que lo tienen todo y los que no tienen nada, entre los que son y los que no lo son y entre los que saben y los que nada saben sean abismales.

Ya lo indicaba Sergio García Ramírez, “*verdad que tanto la procuración y la administración de justicia tienen que ver con la seguridad pública, pero no son las únicas responsables. Ni siquiera la policía puede ser cargada con tal descomunal tarea para ella. Si se quiere identificar este problema y aportar soluciones tan razonables como eficaces -antes de encomendar dicho trabajo a ésta- habrá de referirse a la seguridad pública en función de la economía, de la educación, de la cultura, de la democracia, para citar solamente los más importantes factores de seguridad o inseguridad públicas.*”¹⁶⁸

Tal contexto es capaz de engendrar individuos e incluso amplios sectores de la sociedad que tiendan hacia la violencia y la deshumanización. Por lo que lejos de sorprender, en el escenario actual de ingobernabilidad generalizado, es lógico que dichos individuos y sectores existan, actúen, y se reproduzcan sin medida.

Irónicamente, estos acontecimientos han logrado sacar a la superficie también las deficiencias estructurales de la política mexicana y despertar de su letargo político a la desamparada sociedad, cautiva de crímenes cada vez más atroces como secuestros, robos a plena luz del día y la influencia del narcotráfico, por citar sólo algunos, y motivos suficientes para que el 7 de noviembre de 1996, fuera publicada la *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*¹⁶⁹ para conferir más facultades al Ministerio Público y, a su vez, rectificar y crear más y nuevas leyes que permitiesen mayor flexibilidad a los órganos represivos del Estado para alcanzar la seguridad.

A resultas de todo ello, y a pesar de que el país se encontraba mucho más cerca del fondo del abismo, los programas de seguridad, sobre todo durante la última administración priísta y el primer gobierno de la alternancia política, fueron meramente coyunturales, incluso el proceso de iniciativa sociopolítica contra la inseguridad de la sociedad civil organizada conocida como *Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia*¹⁷⁰ o de los otros muchos instrumentos de origen gubernamental como lo fue en su momento la creación -durante el gobierno zedillista- de la *Policía Federal Preventiva, PFP*, como institución de seguridad autónoma auxiliada, ya desde esos momentos, por elementos de las fuerzas armadas mexicanas.

¹⁶⁸ Sergio García Ramírez. ‘*Poder Judicial y Ministerio Público*’. México, Editorial Porrúa, 2ª. Edición, 1996, p. 237.

¹⁶⁹ Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Nueva Ley publicada en el Diario oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 30-11-2010. En: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/101.pdf>

¹⁷⁰ *Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia*, disponible en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/drogas_ago2000.pdf, cuyos objetivos proponían lo siguientes: 1. Creación de un verdadero sistema de seguridad pública; 2. Promoción de una comunicación efectiva entre todas las corporaciones policiacas; 3. Creación de un registro nacional de delincuentes y reos; 4. Registro de todos los elementos de seguridad del país para su control; 5. Capacitación y mejor salario a las policías; 6. Mayor participación de la sociedad civil, etc.

Sin embargo, ante la ineficaz actuación de la PFP y la nula respuesta a los desafíos que encaraba México en cuestión de seguridad, por designio del primer presidente de la alternancia, Vicente Fox, se decide crear la *Secretaría de Seguridad Pública Federal*, entre cuyos objetivos estaba también el de someter a su jurisdicción a la *Policía Federal Preventiva (PFP)* provocando con ello una seria pugna interinstitucional, puesto que la autonomía con que fue creada ésta última, originó graves enfrentamientos entre los directores de ambas agencias, imposibilitando que los proyectos planteados para generar un contexto de seguridad en el país se llevaran a cabo. Otro tanto puede decirse de la *Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública Y Justicia Penal*¹⁷¹ o de la creación del Gabinete de Seguridad Pública, que ya resultaba ser un indicador de la gravedad de la situación en materia de seguridad.

Mientras se daban estos conflictos al interior de los organismos de seguridad del Estado, el narcotráfico y todas aquellas actividades derivadas del crimen y la delincuencia organizadas se convirtieron rápidamente en una 'industria criminal', con admirable estructura y capacidad organizativa, no sólo intensificando las operaciones relacionadas al narcotráfico -siembra, traslado, introducción, distribución y comercialización, procesamiento, entre otros, de sustancias ilegales- sino que su mismo dinamismo le proporcionó aquellos elementos que le permitirían diversificar sus actividades delictivas: trata y tráfico de personas, secuestro, contrabando de armas de uso exclusivo del ejército, lavado de dinero, tráfico de especies animales en peligro de extinción, entre otros y lamentablemente también dedicándose a la cooptación de algunos miembros del conglomerado militar, tratando de despojar al Estado de su prerrogativa de ejercer el monopolio de la violencia.

En pocas palabras, el crimen y la violencia se desbocaron a tal punto que la gestión y cometido de las instituciones de seguridad pública se vieron rebasadas por mucho, por los efectos del crimen, suponiendo ahora no sólo un problema de seguridad interior para el Estado, sino que prácticamente gran parte de la responsabilidad tuvo que contar forzosamente con la ayuda de instancias de superior capacidad a las de seguridad pública, para así dar paso a aquellas de Seguridad Nacional.

Dados los antecedentes se juzgó imperativa la necesidad de impulsar un nuevo marco jurídico, ya que ni siquiera la creación del Gabinete de Seguridad Pública¹⁷², como novedoso arreglo que fue para la ofensiva contra el crimen organizado y los problemas derivados del mismo, pudo combatir, siquiera contener con acciones viables, las causas del fenómeno delictivo. Así que, en su lugar, su respuesta fue una estrategia más: '*México Seguro*', relativo al envío conjunto de policías y militares a algunos estados fronterizos como Tamaulipas y Baja California (en la ciudad de Tijuana) y a algunos otros como Sinaloa, Guerrero y Michoacán, produciendo con ello el efecto contrario: incremento en los eventos delictivos asociados a la delincuencia organizada en las plazas a donde se pretendía dar mayor seguridad.¹⁷³

¹⁷¹ Efectuada el 29 de marzo de 2009, aunque no fue concretada en el ámbito legislativo.

¹⁷² Diario Oficial de la Federación (DOF), del 6 de enero de 2005.

¹⁷³ '*El operativo México Seguro sólo dejó en Tijuana magros resultados y polémicas*', La Jornada (México), sábado 18 de junio de 2005. <http://www.jornada.unam.mx/2005/06/18/010n1pol.php>

Otros eventos paralelos de igual magnitud, aunque de naturaleza social, también marcaron al país por el despliegue de fuerza bruta estatal y sangre que empañó el tan anhelado proceso democratizador: la represión y brutal disolución de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), el conflicto por la pretendida expropiación de tierras comunales en el pueblo de San Salvador Atenco, en el Estado de México, para el proyecto presidencial foxista de construcción de un aeropuerto alternativo al de la ciudad de México, que derivó en uno de los operativos más crueles y extremistas que dejó atónitos tanto a la opinión pública nacional como a la internacional, así como los catastróficos operativos en la huelga de SICARTSA en Michoacán.

A ello habrá de añadirse la pesadilla mediática en que los dos gigantes de las telecomunicaciones, Televisa y TV Azteca involucraron al país: la confrontación Fox-López Obrador que condujo a una casi total parálisis del Estado mexicano dejando con ello un enorme vacío de poder, pues en el afán foxista de desprestigio hacia su oponente, prácticamente se olvidó de gobernar el país.

Esto lleva a considerar el hecho de que las acciones estatales ejecutadas hacia la resolución de dichos conflictos, ahora y por lo visto ya de Seguridad Nacional, contaron con la presencia no sólo de las policías, sino también de una participación más activa y directa de las Fuerzas Armadas mexicanas, pues aunque se reconocía que como institución a cargo de la defensa de la soberanía nacional que tiene por causa garantizar la seguridad y la protección de los intereses más altos de la Nación con absoluto apego a la ley y al régimen institucional, el instituto armado también necesitaba de una inaplazable transformación, pues también se advertía que de no llevarse ésta a cabo, ello *'implicaría poner en riesgo la Seguridad Nacional'*.¹⁷⁴

Por eso la coyuntura en que se fue gestando, no sólo la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas, sino del mismo régimen jurídico de la Seguridad Nacional mostró ser extremadamente favorable para fortalecer la convicción de que la gravedad de la situación exigía respuestas definitivas aplicadas por una mano férrea que concentrara la suma del poder político, para beneplácito también de los Estados Unidos.

Por supuesto que el poder político emanado del Ejecutivo Federal, Vicente Fox, se fue debilitando cada vez más, pues su palabrería demagógica y su incapacidad para gobernar no se adecuaban con sus acciones.

Mientras tanto, la violencia generada por los cárteles del narcotráfico y del crimen organizado se recrudecieron a tal grado que la ingobernabilidad comenzaba a apoderarse de amplias zonas geográficas en el país, generando, entre otras cosas, fuga de capitales, infiltración de miembros del crimen organizado en los aparatos de seguridad y de justicia así como lograr corromper también a miembros del Ejército y de la Armada, cooptando a algunos de sus altos mandos y a sus fuerzas especiales; corrupción, indiferencia e irresponsabilidad en las altas esferas del poder, desestabilización política y social, miedo de inversionistas, principalmente extranjeros, pero también desprestigio internacional,

¹⁷⁴ Andrea Becerril y Víctor Ballinas. *'Proyecto en el Senado para modernizar, financiar y rescatar al Ejército Mexicano'*, La Jornada, *Política*, (México) jueves 11 de octubre de 2007. <http://www.jornada.unam.mx/2007/ejército.htm>

incorporación a las llamadas 'listas negras' de Washington, es decir, de aquellos países como los más violentos, corruptos o ingobernables, y un largo etc.

La magnificación de los problemas no se hizo esperar, haciendo necesarias las reformas a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, creándose de esa forma el '*régimen jurídico de la Seguridad Nacional*'¹⁷⁵ como una nueva materia dentro del orden normativo mexicano, facultando al Congreso de la Unión a emitir leyes y regular las investigaciones en la materia y otorgándole plena competencia al Ejecutivo Federal para conducir la política de Seguridad Nacional.

El siguiente cuadro presenta los puntos básicos hacia la creación del Régimen que crea el Marco Jurídico de la Seguridad Nacional.

¹⁷⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF), régimen por el que se crea el marco jurídico de la Seguridad Nacional con fecha de 5 de abril de 2004. En: www.cisen.gob.mx/pdfs/bases/Secretaria_Hacienda_Credito_Publico.pdf

CREACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LA SEGURIDAD NACIONAL

PARTICIPANTES: Titular de SEGOB, José Francisco Blake Mora -Secretario Ejecutivo Técnico del Consejo de Seguridad Nacional-, asistido por el Titular del CISEN, Lic. Guillermo Valdés Castellanos y el Titular de SEMAR: Almirante Mario Francisco Saynez Mendoza, asistido por el Jefe del Estado Mayor General de la Armada, Almirante C.G. DEM. Jorge Humberto Pastor Gómez.

ANTECEDENTES: Reforma y adición a los artículos 73 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al H. Congreso de la Unión para emitir leyes, establecer requisitos y límites en materia de Seguridad Nacional.

OBJETIVOS:

- Desarrollar esquemas de colaboración entre el Gobierno federal y las instituciones y autoridades que participen directa o indirectamente en la atención a problemas de Seguridad Nacional, a través de la creación del Sistema de Información de Seguridad Nacional sustentado en el Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional.
- Fortalecer las políticas públicas vinculadas con el desarrollo institucional de los sistemas y procesos de Seguridad Nacional para de tal forma disminuir riesgos y amenazas a la Seguridad nacional a través de mecanismos de control, vigilancia y alarma.

ACCIONES CONJUNTAS:

- ° Colaboración, determinación y ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas en materia de Seguridad Nacional.
- ° Establecimiento de mecanismos que permiten el intercambio de información entre las 'Partes' a fin de *'apoyar el desarrollo de las actividades de inteligencia y contrainteligencia que las partes integrantes del Consejo de Seguridad Nacional realicen'*.

AMENAZAS

Entre las amenazas que las 'Partes' consideran como tales a la Seguridad Nacional nótese las siguientes:

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- 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;

Hay diversos elementos a considerar como el hecho de que tal Régimen no especifica ni define los conceptos de lo que el Estado mexicano entendería por Seguridad Nacional, Seguridad Interior, Seguridad Pública o Defensa Exterior o cómo se contendrán dichas amenazas. Este nuevo régimen jurídico en materia de seguridad se materializó con la Ley de Seguridad Nacional,¹⁷⁶ para que el Estado mexicano ostentara la capacidad jurídico-legal en materia de Seguridad Nacional bajo un marco cierto y eficiente que regulase la actuación y responsabilidad de todas las dependencias gubernamentales.

2.2 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 2005.

El contexto en el que se expide la Ley de Seguridad Nacional en México no sólo tiene relación directa con la gran problemática nacional (incremento de la delincuencia, de las redes del narcotráfico, de la sensación de inseguridad y de otros, no menos importantes, como la crisis económica, el desempleo, la corrupción política, etc.), que privaron en el país durante casi todo el sexenio foxista, sino que también dan cuenta del temor generalizado por parte de la población en la capacidad de contar con soluciones certeras a dichos conflictos por parte de los organismos policiales y de seguridad, lo que originó y sigue generando una participación directa de las instancias militares mexicanas en el control de los mismos en diferentes zonas geográficas del país.

La participación directa de las Fuerzas Armadas mexicanas en especial del Ejército, por cierto, también ha provocado un mayor temor e incertidumbre de aquellos que abogan por los derechos humanos y las libertades civiles y piden, no sin razón, una clara separación entre ambas fuerzas -las policiales y las militares-, priorizando la trascendencia y alcance de la observancia civil y del respeto a las leyes, aunque hoy día dicha separación parece seguir acortándose.

Las ilusiones y esperanzas que los mexicanos depositaron en el gobierno de la alternancia provocaron un serio debate acerca de la importancia de una mejor aplicación de las leyes en todos los niveles de gobierno, pero también acerca de la importancia de la observancia y respeto hacia las leyes por parte de la sociedad. Dicho ánimo socio-político también tuvo considerable influencia tanto en las dependencias de seguridad y en las fuerzas armadas.

Pero mientras se pensaba en una profunda reestructuración de las instancias policiales y de seguridad, y mientras se daban serios enfrentamientos entre las mismas ante los cambios que la administración Fox propuso al inicio de su gestión, *“las instancias de seguridad observaron un incremento en los niveles de delincuencia organizada, narcomenudeo, levantones, secuestros, extorsiones y degollamientos que preocuparon a las agencias de inteligencia de manera particular ya que no había una coordinación operativa que permitiera responder adecuadamente ante la sociedad”*.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Diario Oficial de la Federación (DOF), aprobada por las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, el 31 de enero de 2005, como instrumento jurídico que consolida la política en materia de Seguridad Nacional y promueve la corresponsabilidad entre los Poderes Federales.

Así que, muy a pesar de la transición democrática, en donde se preveía una redefinición tanto de la institución castrense como de las policías y el papel de ambas ante la sociedad, se pretendió poner límites a la primera -sobre todo por el temor e incertidumbre para el gobierno del cambio, de si las fuerzas armadas iban a respetar el pacto cívico-militar, situación que, por cierto, demostró la lealtad de éstas al poder civil, independientemente de quien lo sustente, así como del Estado de derecho-, vinculándosele especialmente con tareas estratégicas de defensa nacional y, a los segundos con sus acostumbradas tareas preventivas y de control de los delitos, aunque las policías en México no han registrado -hasta el día de hoy- un cambio sustancial en cuanto a eficiencia y la corrupción al interior de las mismas sigue siendo motivo de preocupación y temor ciudadanas.

Es precisamente por tal motivo que, ante el incremento desenfrenado del crimen en nuestro país resurge la opción de incluir a las fuerzas armadas y, en especial al Ejército mexicano, en acciones de asuntos internos, situación que no ha ocurrido por vez primera. La expedición de la Ley de Seguridad Nacional, más que interés de salvaguarda a la sociedad y al Estado mexicano mismo, ha sido fruto de errores institucionales, sí, pero también de la percepción que Estados Unidos ha tenido sobre los índices de delincuencia organizada, el problema migratorio y de recurrente crisis financiera, así como de resurgimientos de grupos paramilitares en México que han sido percibidos por Washington como una amenaza a su seguridad nacional.

Las presiones estadounidenses con respecto a la seguridad nacional, no se hicieron esperar: la firma de los Acuerdos de Monterrey en el año 2002, para la creación de una frontera inteligente y segura, mayor presencia de agentes de la DEA en nuestro país y no se ha hecho esperar tampoco el entrenamiento recibido por militares mexicanos bajo supervisión de Washington.¹⁷⁸ La Seguridad Nacional en México, sobre todo a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y bajo un gobierno y una agenda en transición, la administración y la agenda foxistas, dejarían ya de implementarse desde una perspectiva de mero control político del grupo o grupos en el poder, para dar paso hacia una ejecución de la seguridad en México mucho más integral y completa. Claro que ésta no era una visión nueva.

El entonces Secretario de la Defensa Nacional, General Gerardo Clemente Ricardo Vega García, con clara agudeza mental, promulgaba con un concepto de seguridad nacional que *'debía incorporar enfoques humanistas y reales, apoyado en el consenso de la sociedad organizada'*¹⁷⁹, *pensando la Seguridad Nacional como un concepto 'dinámico'*

¹⁷⁷ Elena Jeanetti Dávila. *"Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional [...]"*, *Op.cit.*, p. 85.

¹⁷⁸ White House, Office of the Press Secretary, *"Smart Border: 22 Point Agreement: US-Mexican Partnership Action Plan"* o ACUERDOS DE MONTERREY, 21 de marzo de 2002. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/infocus/usmxborder/22points.html>

¹⁷⁹ Gerardo Clemente Ricardo Vega García (General), *'Seguridad Nacional, Concepto, Organización y Método'*, México. Biblioteca del Ejército y fuerza Aérea mexicanos, SEDENA, 1ª. edición, 1988, p. 11.

y sugiriendo la creación de un Asesor de Seguridad Nacional a nivel de gabinete presidencial.¹⁸⁰

Entre las funciones fundamentales de un Estado nacional, o aquél que se haga llamar de ese modo, están el de la gobernabilidad y el de la habilidad de los funcionarios al servicio del Estado y de sus instituciones para la ejecución de las políticas públicas y claro, entre tales funciones también está su facultad para el reforzamiento de las leyes, la recaudación de impuestos, la dirección que habrá de seguir la política exterior y también, por cierto, el mantenimiento del Ejército.¹⁸¹

Por lo que todo aquello que amenace la seguridad nacional, amenazará al Estado y a sus instituciones y también es por eso que el crimen organizado y el narcotráfico, como problemas que desequilibran severamente la soberanía nacional, son capaces de desestabilizar al Estado y hacerle perder el uso legítimo de la fuerza, situación que le ha permitido a Estados Unidos, por cierto, tener mayor injerencia en los conflictos internos de México, no sólo financieramente,¹⁸² sino que, tomando también en consideración la ayuda recibida por parte de los Estados Unidos para el combate al narcotráfico, no es nada extraño que México esté respondiendo a una agenda de seguridad nacional impuesta con verticalidad por su poderoso aliado del norte.¹⁸³

Antes de 2005 México no contaba efectivamente con una Ley de Seguridad Nacional. Si bien, el asunto sí es mencionado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con una breve mención en su artículo 27,¹⁸⁴ la única legislación sobre el particular se remonta al 5 de enero de 1992, cuando bajo mandato del entonces presidente priísta Carlos Salinas de Gortari se crea el gabinete de Seguridad Nacional hacia una coordinación inter-institucional que incluyó a la Secretaría de la Defensa

¹⁸⁰ *Op. cit.*, p. 310.

¹⁸¹ *Cfr.* John Bailey & Timothy Goodman. *“Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática”*, México, Editorial Grijalbo, 1ª. Edición, 2002, p. 182.

¹⁸² *Cfr.* Brian Namnett. *‘Historia de México’*, Madrid, Cambridge University Press, 4ª Edición, 2001, pp. 314. La administración Clinton envió un paquete de rescate financiero al gobierno del entonces presidente Ernesto Zedillo debido a las adversas repercusiones del ‘Efecto Tequila’, así como créditos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que permitieron a México una rápida recuperación económica y un restablecimiento de la confianza en el sistema financiero mexicano; un financiamiento otorgado a México que sumado dio un total de 50.000 millones de dólares.

¹⁸³ Entre 1996 al año 2000, México recibió una cantidad aproximada de 100 millones de dólares. Consultar en: <http://www.usaid.gov/pubs/cp2000/lac/México.html>. Varios programas de ayuda a México también dan cuenta de ello: el Programa Internacional de Control de Narcóticos otorgó a México 30.2 millones de dólares (1996 y 2000); el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar, con 4 millones de dólares y entrenó a casi 1.000 militares mexicanos. El Programa de Asistencia Sección 1004 contra las drogas entregó 8 millones de dólares en 1997. Se compró equipo militar usado por un valor de 2.5 millones de dólares; en venta de equipo de programas de gobierno a gobierno se vendieron 77 millones de dólares; y en ventas comerciales se autorizó bajo licencia 450 millones de dólares. En cuanto a equipo adquirido por las fuerzas armadas de México, destaca un lote de 73 helicópteros UH-1H (que fueron devueltos) y 3 fragatas tipo Knox por la Armada. *Cfr.* Raúl Benítez Manaut, *‘La Seguridad Mexicana después del 11 de Septiembre’*, LASA 2003, Santiago de Chile, p. 5.

¹⁸⁴ LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, artículo 27°: *“La Secretaría de Gobernación tiene la facultad y la obligación de establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano”*.

Nacional [SEDENA], a la Procuraduría General de la República [PGR], a la Secretaría de Marina [SEMAR], y a la Secretaría de Relaciones Exteriores para tratar los asuntos de seguridad nacional.

El gabinete de Seguridad Nacional fue sustituido por el Consejo de Seguridad Nacional,¹⁸⁵ y su responsable, Adolfo Aguilar Zínzer, quien fungió en el cargo hasta el 2002, año de su renuncia, como Consejero de Seguridad Nacional, trató de orquestar un andamiaje institucional apegado a los cambios transicionales y de consolidación institucional que venían sucediendo en México y su punto de vista en cuanto al tema de seguridad era la de creación de un gabinete *ad hoc* en cada Secretaría de Estado para cubrir la agenda de riesgos.¹⁸⁶ A pesar de la legítima disposición de Zínzer para cambiar el estado de cosas con respecto al tema de la seguridad en México, fue obvia la nula operatividad de la oficina del Consejero de Seguridad, cuya explicación se encuentra en las *“inercias burocráticas del pasado y la oposición desde el interior del gobierno a los proyectos de Zínzer”*.¹⁸⁷

Cabe mencionar que, mientras continuaban estas transformaciones al interior de las instituciones del Estado, las fuerzas armadas tenían a su cargo diversas funciones, como lo manifiestan los planes DN I (frente a un agresor externo), el DN II (frente a un agresor interno) y el DN III (que auxilia a la población en casos de desastres naturales): *‘Las Fuerzas Armadas son garante de la soberanía; en lo externo, como defensa y guardia de nuestro territorio y mar patrimonial ante cualquier amenaza y de que los recursos naturales del país, en especial los marítimos, sean para los beneficios de los nacionales. En lo interno, las Fuerzas armadas Mexicanas son baluarte de las instituciones democráticas del país. En el combate al narcotráfico y en el apoyo a la población en situaciones de emergencia, entre otras acciones, Ejército y armada están presentes para la solución de los problemas que afecten al pueblo de México’*.¹⁸⁸

A la renuncia de Aguilar Zínzer como titular del Consejo de Seguridad Nacional es que el entonces presidente Vicente Fox tomara a su cargo la coordinación de los órganos responsables de la Seguridad Nacional. Y bien es sabido que el Ejecutivo Federal, como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, cuenta con amplias discrecionalidades en la materia y lo que efectivamente sucedió es que su agenda de gobierno resultó ser una agenda ampliada donde se le dio prioridad a vincular la seguridad con la política exterior y las fuerzas armadas.

Hasta el último día del partido hegemónico en el poder (PRI – Partido Revolucionario Institucional), se conservaron con cierta prudencia las posturas nacionalistas-revolucionarias, retóricamente hablando. Pero será en la administración

¹⁸⁵ Decreto presidencial [8 de enero de 2001] por el que se crea el Consejo de Seguridad Nacional. En: <http://legal.terra.com.mx/legislacionfed/nivel1.asp?idM=2&rl=10000&rf=19999&idL=10063>

¹⁸⁶ Cfr. Adolfo Aguilar Zínzer. *“El Concepto de Seguridad Nacional en México. Fortaleza y Debilidades a Inicios del Siglo XXI”*, en Hristoulas, Athanasios (Coord.) *“Las Relaciones Cívico-Militares en el Nuevo Orden Mundial”*, ITAM-Porrúa., México, 2002, p. 355.

¹⁸⁷ Jorge Ramos Pérez. *“Vetaron desde el Gobierno Planes de Aguilar Zínzer”*, en *El Universal* (México) 12 de enero de 2002, p. 11a.

¹⁸⁸ PND, 1989-1994, p. 25.

Fox cuando se explicita una severa evaluación al uso del concepto de seguridad nacional de sus predecesores priistas:

*‘El concepto de seguridad nacional se utilizó para justificar actos ilegítimos de autoridad, cuyo único propósito era procurar la continuidad del régimen. La oposición política representaba una amenaza a los intereses del grupo en el poder y a su permanencia, que consideraba necesario disuadir, reprimir o neutralizar. Esta situación llevó a un uso distorsionado de las instituciones competentes y a un abandono por el gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional’.*¹⁸⁹

Incluso puede considerarse que los Planes Nacionales de Desarrollo son documentos muy similares a lo que sería una agenda de seguridad nacional, entre cuyas prioridades sobresalen: la vigilancia del Estado de Derecho, el combate al narcotráfico y a todas las demás actividades delincuenciales que laceren la soberanía nacional, la actualización del marco legal en materia de servicios de inteligencia y también la actualización de las Fuerzas Armadas mexicanas.

La línea que seguirán los PND, a partir de la administración Zedillo, será aquella de la seguridad. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, es un documento de presentación fastuosa entre cuyos cinco principales objetivos está el de *"fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano."*¹⁹⁰

Para el cumplimiento de tal objetivo, en dicho documento se propuso el fortalecimiento de la capacidad del Estado para garantizar la seguridad nacional, la vigencia del Estado de Derecho y la presencia de las instituciones de la República en todo el territorio nacional, a través de una activa política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda su posición en las relaciones internacionales. Esto es de gran trascendencia, pues el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo fueron ya consideradas e identificadas por la administración Zedillo como *"amenazas modernas a la seguridad nacional"*;¹⁹¹ pero también hace énfasis en la actualización del marco legal en materia de servicios de inteligencia y también en la actualización de las Fuerzas Armadas.

El mismo Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 durante la administración Fox, a través del ámbito de Orden y Respeto, incorporaba significativas diferencias con los anteriores planes.

Esto dio inicio a una política exterior dinámica, con reconocimiento explícito a la hegemonía de los Estados Unidos, así como un mayor activismo multilateral en foros internacionales, sin embargo, se enfrentaba a la escasez de recursos, al insuficiente apoyo de la sociedad civil y con una mayoría de oposición legislativa.¹⁹²

¹⁸⁹ PND, 2001-2006, p. 128.

¹⁹⁰ PND, 1995-2000, p. 12.

¹⁹¹ *Op. cit.*, p. 17.

¹⁹² *Cfr. Loretta Bondi. ‘Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico’s Foreign and Security Policy post-September 11th’, Washington, Center of Transatlantic Relations, 2004, pp. 34-35.*

No obstante, la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, eje del 'Gabinete de Orden y Respeto', efectuaron dos relevantes misiones antes de ser ambos desmantelados entre 2001 y 2002:

a) La creación de un grupo plural de trabajo para la evaluación de las actividades del CISEN, Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Será en la administración de Zedillo que el organismo, totalmente politizado y al servicio del régimen político en el poder, comienza su reestructuración para generarse los marcos legales que regulen su funcionamiento y para elevar los grados de eficiencia. Sólo últimamente el CISEN ha estado realizando labores de inteligencia para la seguridad nacional, la transparencia o rendición de cuentas y ha tenido avances significativos.¹⁹³

b) La redacción del anteproyecto de Ley de Seguridad Nacional, fundamental marco legal para el ejercicio del control efectivo sobre los actores involucrados en la materia y para la rendición de cuentas.

Es en el mismo PND 2001-2006, que hace referencia directa al imperativo de diseño de una política de seguridad nacional, señalando que *'el cambio político y económico, demanda una agenda de seguridad nacional moderna acorde con los nuevos tiempos, y con los nuevos fenómenos de vulnerabilidad'*, haciendo mención también sobre la *'necesidad del fortalecimiento de las funciones de inteligencia'*, y enfatizando que ante dicho horizonte de 'nuevas vulnerabilidades', el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada están *"llamados a la permanente tarea de vigilar y garantizar la integridad del territorio, de las instalaciones estratégicas y de las fronteras"*.

Entre las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional, el PND 2001-2006 señala: la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres nacionales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas y se conmina a la entonces Comisión de Orden y Respeto el compromiso de diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.

Digno de mencionar también está lo siguiente: *"La política exterior de México se ha orientado con base en los principios que hoy están plasmados en nuestra Constitución Política, mismos que son producto de la experiencia histórica de nuestra nación. Sin embargo, estos principios generales de política exterior no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales"*.¹⁹⁴

Es estimable considerar el párrafo anterior debido a que México siempre ha sido un país que ha sustentado una política pacifista; México nunca ha manejado una política expansionista y su poder internacional tampoco está sustentado en el uso de la fuerza.

¹⁹³Cfr. Leonardo Curzio. *"The Evolution of Intelligence Services in México"*, en John Bailey y Jorge Chabat (eds.), *"Transnational Crime and Public Security. Challenges to México and United States"*, California, Center for U.S.-Mexico Studies, University of California, 2002, pp. 168-170.

¹⁹⁴ *Op. cit.* 126-149.

Así que difícilmente y por razones históricas y geopolíticas, la seguridad nacional puede entenderse como la defensa militar de la soberanía o del interés nacional.

Por supuesto que el mundo y los problemas que ahora lo aquejan son distintos o han sido modificados por lo particular del contexto donde se desenvuelven, y en el caso de México, tanto los Planes Nacionales de Desarrollo como la política de seguridad tienden hacia una visión de ciudadanía y de respeto a los derechos humanos, sí, pero también el Estado se ha vuelto más pragmático y más riguroso en cuanto a la solución de conflictos, aunque hay poco avance en materia de impartición de justicia o de reconocimiento de los derechos indígenas o de migrantes.

Es por eso que la lucha antinarcoóticos o contra la (-in)seguridad, actualmente en manos del Ejército reflejó en primera instancia la realidad de la incapacidad e ineficiencia de los cuerpos policiacos, lo que se tradujo en la carencia de una política pública sobre el tema de seguridad nacional que se vertió también en el primer intento institucional por definir una política de seguridad nacional.

El resultado: se aprueba el 15 de abril de 2004 el dictamen con proyecto de Ley de Seguridad Nacional por 68 votos a favor, 12 en contra, 2 abstenciones para ser turnada a la Cámara de Diputados.

Será casi un año después, cuando el Honorable Congreso de la Unión decrete la expedición de la Ley de Seguridad Nacional y se reforme el artículo 50 BIS de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁹⁵ en cuyo artículo 3° 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.”

En el Título Segundo de la Ley se hace mención expresa de las instancias encargadas de la Seguridad Nacional y del Consejo de Seguridad Nacional (Capítulo I), poniendo especial atención en las facultades otorgadas al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), cuyas responsabilidades en tareas de inteligencia se

¹⁹⁵ Diario Oficial de la Federación [31 de enero de 2005], Expedición de la Ley de Seguridad Nacional.

centrarán ahora, -por ser ya un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación- a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho.

Entre las atribuciones que tendrá se centrarán en el procesamiento de información hacia medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las institucionales nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho.

Establecerá, también la cooperación inter-institucional con autoridades federales para la generación de inteligencia para la seguridad nacional [Título Tercero; Capítulo I, de la Información y la Inteligencia].

Dicho documento también expresa, en el Título Tercero, Capítulo II, sobre la intervención de comunicaciones, del procedimiento para ello [Sección II], de la vigencia de la autorización [Sección III], de las Obligaciones [Sección IV] y de los casos de emergencia [Sección V].

El Título Quinto de la Ley, presenta someramente algunos artículos sobre la protección de los derechos de las personas.

A continuación se muestran las partes clave de la expedición de la Ley de Seguridad Nacional:

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 31 DE ENERO DE 2005
<p>PARTICIPANTES: Todas las instancias que integran el Consejo de Seguridad Nacional, coordinados a través de un Secretario Ejecutivo y un Secretario Técnico y cuyas reuniones serán de carácter privado.¹⁹⁶ Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.¹⁹⁷</p>
<p>Se incluye y prevé, la cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:</p> <ul style="list-style-type: none">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,

¹⁹⁶ Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero de 2005.

Artículo 17. Título Segundo. De las Instancias encargadas de la Seguridad nacional Capítulo I. Del Consejo de Seguridad Nacional.

¹⁹⁷ *Op. cit.*, Capítulo III, Titulo Cuarto, Capítulo Único, Artículo 56.

IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.¹⁹⁸

ANTECEDENTES: Marco que crea el Régimen Jurídico de la Seguridad Nacional y Decreto Presidencial por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional. Se reforma también el artículo 50 BIS de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁹⁹

OBJETIVOS: Más que una definición y/o clarificación del concepto, la Ley entiende por Seguridad Nacional [Artículo Tercero, LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, Título Primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único] lo siguiente:

- I. Protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país.
- II. Preservar la independencia y soberanía nacionales así como la defensa del territorio.
- III. Mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- IV. Mantenimiento de la unidad de las partes 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

¹⁹⁸ *Op. cit.*, Capítulo III, Título Sexto Capítulo Único, Artículo 65.

¹⁹⁹ Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de mayo de 1995 TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 30-11-2010, que a la letra dice: '*En materia federal, la autorización para intervenir comunicaciones privadas será otorgada de conformidad con la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley de la Policía Federal o la Ley general para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.*'

político del país y sus habitantes.²⁰⁰

Tales objetivos estarán sustentados en 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.²⁰¹

AMENAZAS:

- 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.²⁰²

²⁰⁰ *Op. cit.*, Artículo 3, Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo I.

²⁰¹ *Op. cit.*, Artículo 4, Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo I.

²⁰² *Op. cit.*, Artículo 5, Título Primero Disposiciones Generales. Capítulo I.

ACCIONES CONJUNTAS: La colaboración, determinación y Ejecución de las políticas nacionales, acciones y programas en materia de Seguridad Nacional se llevarán a cabo a través del Consejo de Seguridad Nacional y las instancias correspondientes, haciendo uso de la Red Nacional de Investigación.

El Consejo de Seguridad Nacional está integrado por las siguientes instancias:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo; -en caso de ausencia del presidente,²⁰³
- 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.²⁰⁴

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.

OBJETIVOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL:

²⁰³ *Op. cit.*, Artículo 12, Título Segundo. De las Instancias encargadas de la Seguridad Nacional. Capítulo I. Del Consejo de Seguridad Nacional.

²⁰⁴ *Ibidem.*

- 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.²⁰⁵

ELEMENTOS A CONSIDERAR:

La Ley de Seguridad Nacional le otorga al CISEN -órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría-,²⁰⁶ la facultad de intervenir las comunicaciones.

PROCEDIMIENTO: Será de carácter reservado.²⁰⁷ La intervención de las comunicaciones

²⁰⁵ *Op. cit.*, Artículo 13, Título Segundo. De las Instancias encargadas de la Seguridad Nacional. Capítulo I. Del Consejo de Seguridad Nacional.

²⁰⁶ *Op. cit.*, Artículo 18. Capítulo II. Del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

²⁰⁷ *Op. cit.*, Artículo 37. Capítulo II, Sección II. Del Procedimiento.

se hará a través de una autorización judicial [toma, escucha, monitoreo, grabación o registro que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología] y sólo se procederá en casos de amenaza inminente.²⁰⁸

El Poder Judicial de la Federación determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas. Presentada la solicitud y aprobada por el Juez, el control y ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro [CISEN],²⁰⁹ en un lapso no mayor a ochenta días naturales y en casos excepcionales, el juez podrá emitir prórroga justificada de una nueva intervención.²¹⁰

Por supuesto que la ley ha generado desde su expedición un gran debate, porque ha resultado una gran coartada para legalizar el espionaje telefónico, intervenir correspondencia electrónica, criminalizar a la población y, sobre todo, porque el marco jurídico esgrimido, que debería garantizar las acciones del CISEN, Centro de Investigación y Seguridad Nacional, de las secretarías de la Defensa Nacional y Marina [SEDENA y SEMAR] y la Procuraduría General de la República, entre otras, *'es inservible, porque responde a los intereses del gobierno en turno o de un grupo político y no a los intereses de la nación'*.²¹¹

Aunque también ha de reconocerse que es el único instrumento con el que México cuenta por el momento en materia de Seguridad Nacional, tema inacabado sí, pero que sigue estando en el candelero y será susceptible de modificaciones [la ley sigue sujeta aún a aprobación en cámaras] en los siguientes periodos ordinarios de sesiones de ambas cámaras.

2.3 LEY DE SEGURIDAD NACIONAL Y EL PROYECTO DE DECRETO DE REFORMA A LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL (MINUTA DEL 27 DE ABRIL DE 2010)

La Ley de Seguridad Nacional es un documento cuyos lineamientos ofrecen un parte aguas en cuanto al tema de la seguridad en México. No sólo por las consabidas repercusiones que los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York tuvieron en Estados Unidos, o en México, por compartir frontera con el país del norte, sino en todo el mundo. No obstante, dicho acontecimiento también provocó un nuevo replanteamiento y análisis respecto del papel -fundamental, por cierto, que las Fuerzas Armadas mexicanas, en especial el Ejército, habían venido jugando hasta entonces.

²⁰⁸ *Op. cit.*, Artículo 5. Título primero. Disposiciones Generales. Capítulo Único.

²⁰⁹ *Op. cit.*, Artículo 40, 41 y 42. Capítulo II. Sección II. Del Procedimiento.

²¹⁰ *Op. cit.*, Artículo 44. Capítulo II. De las Intervenciones de Comunicaciones. Sección IV. De las Obligaciones.

²¹¹ Zósimo Camacho. *"Un fiasco la Ley de Seguridad Nacional"*, Red de Prensa No Alineados, 23 de Octubre de 2007. Disponible en: <http://www.voltairenet.org>

Si bien es cierto que no era la primera vez para el Ejército haber coadyuvado y/o participado en operaciones que competen sólo a las instancias que resguardan la seguridad interior, la institución castrense había venido desempeñando un papel fundamental y cada vez más incisivo en operaciones de apoyo a la población, a través del Plan DN III, por un lado, pero también en cuanto a lucha contra los cárteles del narcotráfico y del crimen organizado. Un artículo de Miguel Carbonell señala que para entender el rol que ha desempeñado la institución militar, tanto política, como históricamente, es necesaria una 'revisión constitucional'.

Los últimos 35 años del siglo XIX, -prácticamente todo el mandato porfirista-, el subsecuente estallido de la Revolución mexicana y la dictadura de los caudillos militares generados por aquélla; los mismos diputados constituyentes que habrían de redactar la Constitución del 5 de febrero de 1917 y los años subsiguientes al término de la gesta revolucionaria, muestran la preponderancia de la posición de las Fuerzas Armadas, *'ya sea por la inexistencia de un verdadero pacto democrático entre los diversos actores políticos, ya sea debido a la ambición de las oligarquías locales y/o las ambiciones de militares insurrectos o poco leales a las autoridades electas'*.²¹² Lo cierto es que no será hasta la institucionalización de las condiciones políticas básicas para gobernar al país, proceso que comenzó en la convergencia de todas las fuerzas sociales con el Partido Nacional Revolucionario (PNR), poco después Partido Revolucionario Institucional (PRI), *'en la década de los 40 cuando el sector militar va desapareciendo poco a poco y el poder militar queda sujetado al poder civil.'*²¹³

El periodo de paz y tranquilidad duraría hasta la década de los 60, cuando el país experimenta una intensa movilización social, que culminaría con los desafortunados sucesos de la matanza de Tlatelolco y con la disidencia juvenil, expresada en la guerrilla armada, donde el gobierno vuelve a hacer uso de la represión vía Ejército.

Lo mismo ocurre con el levantamiento zapatista de 1994, en donde se observa un vertiginoso incremento de la presencia militar y, con ello, en el gasto para tareas militares.

La década de los 90 y los primeros diez años del siglo XXI, posicionan definitivamente a la Fuerzas Armadas mexicanas, el Ejército principalmente, como un actor clave en la política nacional, no sólo como instrumento de represión al servicio del Estado, sino como un elemento cada vez más importante al participar éste en tareas de seguridad pública. El 11 de septiembre de 2001, y a la par de dichos acontecimientos nacionales, ésta sería una fecha que también catapultaría hacia un protagonismo cada vez más directo a las Fuerzas Armadas mexicanas, de forma inmediata y casi sin proponérselo, con lo cual la agenda gubernamental en cuanto a riesgos y amenazas se habría modificado sustancialmente.

²¹² Miguel Carbonell. *'El Rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana'*, Artículos de Doctrina, *Ius et Praxis*, no. 8, vol.1, 2002, pp. 35-51

²¹³ Mónica Serrano. *'Estado y Fuerzas Armadas en México'*, en Cavarozzi, Marcelo (coord.), *'México en el Desfiladero. Los Años de Salinas'*, México, Juan Pablos Editor, FLACSO, 3ª. Edición. 1997, p. 177.

El primer informe de gobierno del entonces presidente Vicente Fox Quesada atestiguaba ya la inclusión y, por ende, la participación cada vez más directa de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad. La creación de la Comisión de Orden y Respeto [Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 2000], integrada por los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como de Hacienda y Crédito Público y de Relaciones Exteriores es una muestra de que los hasta entonces problemas de seguridad debían de ser tratados desde un *'enfoque político y social estratégico de conjunto y de largo plazo'* con lo cual, el mandatario panista daba a entender que era necesario la articulación de una política de Estado que vinculase los retos y problemas nacionales en materia de seguridad nacional, defensa de la soberanía, preservación del Estado de Derecho, democracia y gobierno, seguridad pública, procuración de justicia y desempeño gubernamental honesto.²¹⁴

Incluso se exaltaban en dicho documento las virtudes de la institución militar, por su inquebrantable compromiso de garantizar y defender ante cualquier amenaza la independencia, soberanía, integridad territorial, espacio aéreo, mar territorial, zona económica exclusiva e instalaciones vitales de la nación *'en apego a los preceptos constitucionales y los valores fundamentales de la doctrina militar y naval, siendo su eje toral la lealtad a la Patria'*, reconociendo en ello *'su apoyo en el marco de la coordinación y cooperación interinstitucional, coadyuvando de manera ejemplar a contrarrestar el tráfico de personas, armas y drogas ilícitas en nuestro territorio, así como a dismantelar a la delincuencia organizada que amedrenta a la sociedad y amenaza a las instituciones de la República'*.²¹⁵

Básicamente, el documento presidencial proponía atacar los problemas de (in-) seguridad que enfrentaba México a través de una norma [en ese entonces todavía iniciativa de Ley de Seguridad Nacional], basada en una *'doctrina de seguridad nacional de corte democrática'* *ad hoc* con las necesidades del México del siglo XXI, respondiendo al nuevo ambiente democrático y en el marco del pleno respeto a los derechos humanos.

Efectivamente, muchas instancias y organismos de seguridad se renovaron y/o transformaron, dotándolas de sus respectivos marcos jurídicos sí, pero ante un sistema de justicia desgastado por la crisis de credibilidad, la corrupción y la impunidad, lo que a su vez generó un creciente ambiente de inseguridad.

Mientras tanto, las Fuerzas Armadas de México continuaban con su trabajo de defensa de la nación y siempre bajo mandato de su jefe supremo, es decir, el presidente, no obstante, actuando también, bajo un esquema jurídico ya obsoleto en un mundo que había sufrido cambios sustanciales, sobre todo en materia de seguridad y ante el embate del crimen organizado. Su protagonismo era, con razón, más evidente, pues los simples *'riesgos'* a la Seguridad Nacional en México alcanzaron la categoría máxima de *'amenazas'*, con lo cual dichos problemas ya no pudieron ser analizados como meros

²¹⁴ Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada -1 de septiembre de 2001-; inciso 4. ORDEN Y RESPETO en <http://www.primer.informe.fox.presidencia.gob.mx>

²¹⁵ *Op. cit.* inciso, INDEPENDENCIA Y SOBERANÍA.

problemas de seguridad interior, sino que comportaron ahora otras muchas 'realidades' de lo que dichos crímenes nunca antes tuvieron. Basta subrayar la incidencia de estas realidades sobre la agenda de seguridad nacional.

La (in-)seguridad y la escalada de violencia en México, y de muchos otros conflictos, son un problema tanto de instituciones como de leyes; de corrupción, impunidad, de sistemas jurídicos frágiles y desconfianza, al interior de las primeras; de planteamientos erróneos, conceptos confusos, de redundancia normativa, lagunas del derecho e implementación inoperante de las segundas. Las leyes y su aplicación versan sobre diferentes problemáticas intrínsecas de la interpretación normativa, dada la ambigüedad, la vaguedad, las limitaciones del legislador y la imposibilidad de éste para prever las innumerables situaciones que pudieran llegar a suscitarse.

No obstante, es importante entender que lo esencial no es seguir al pie de la letra la producción jurídica del legislador, sino entender el propósito que tuvo esa ley en determinado tiempo y lugar e intentar dar una posible solución al conflicto. Importante destacar también, que de ninguna manera se debe pretender despojar al legislador de la influencia que éste tiene con la ley (siendo el creador de ésta), sino sólo de rebajarse de su posición para que no se convierta en absoluta.

Asimismo, debe concedérsele a la opinión pública la importancia que merece que por supuesto está sujeta a continuos cambios, ya que es la que verdaderamente determina las necesidades existentes y, por otro, es el pueblo al que finalmente se le va a aplicar la interpretación de las leyes, por tanto, es importante que no se vean excluidos en dicho proceso.²¹⁶ Hasta entonces, la estrategia básica de los gobiernos en turno había sido la represión estatal, la mayoría de las veces haciendo uso de la fuerza pública, aunque también de las Fuerzas Armadas, como lo fue el caso de los lamentables hechos ocurridos el 2 de octubre de 1968 en Tlatelolco, sólo por mencionar uno de ellos.

Pero ahora [y hasta la finalización del presente trabajo, marzo de 2011], el país se encuentra inmerso ante un nuevo escenario que involucra no sólo crimen [narcotráfico, narcoterrorismo, tráfico ilegal de personas y armas, etc. y todo lo que conlleva la

²¹⁶ Carlos Mouchet y Ricardo Zorroquin Becu. 'Introducción al Derecho'. Argentina, Editorial Abeledo Perrot. 2ª Edición, 1997, pp. 250-265. Interpretar la norma jurídica es establecer su verdadero sentido y alcance. La interpretación constituye una tarea que tiende a investigar la inteligencia de una norma determinando así su campo de aplicación. Puede ser: Doctrinaria (jurisconsultos), Jurisprudencial (tribunales), Usual (proviene de usos y costumbres), Legislativa (se fija una ley que determina el alcance de la anterior), también llamada auténtica. La interpretación supone elegir entre varias opciones y optar por la que se considera más justa, cuando se plantea un proceso confuso, hay diversos métodos para llegar a la verdad jurídica. Estos métodos pueden ser tradicionales: Gramatical (analizar las palabras de la ley), la interpretación lógica (buscar el espíritu de la ley para conocer la verdadera intención del legislador), de la escuela histórica de Savigny (La reconstrucción del pensamiento contenido en la ley a través de un trabajo científico). También hay nuevos Métodos como: de la evolución histórica creado por Salleilles (buscar la voluntad objetiva de la ley), la libre investigación científica desarrollado por Gèny (sí las palabras no solucionan el problema hay que recurrir a elementos externos; finalidad de la ley, precedentes históricos, etc.), la escuela del derecho libre, de Kantorowicz (el derecho estatal es insuficiente y es necesario la existencia de un derecho libre formado por una conciencia jurídica colectiva que vive y evoluciona fuera de todo control por parte de sus autoridades).

delincuencia organizada] y política, con diferentes niveles de riesgo y de muy diversa escala de impacto potencial, lo que complica extraordinariamente su prevención y respuesta estatal,²¹⁷ sino la presión aún más desgastante que el gobierno estadounidense ejerce sobre México en materia de seguridad.²¹⁸ A pesar de todo lo que dicho fenómeno complejo implica, la administración Fox - más preocupada por la desacreditación de su enemigo acérrimo Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática- sigue su curso y finalmente la Ley de Seguridad Nacional se aprueba el 31 de enero de 2005, a tan sólo un año de dejar la presidencia de la República.

Una 'ley', por cierto, trata acerca de una idea [en este caso, la idea de seguridad nacional]; y una idea que será plasmada en un documento se ramifica en varios aspectos, ámbitos o sectores, que deberá ir especificando su contenido para adecuarlo a las necesidades respectivas, por lo que en el ámbito de la seguridad pública, la seguridad requerirá de un análisis y unas acciones específicas, muy diferentes de las que esa misma idea de seguridad precisará en el ámbito de la seguridad nacional, es decir, en el ámbito de la defensa de la nación.

Estas últimas líneas no dejan de ser obvias, pero el asunto es que el presente estudio considera que el tema de la seguridad se ha relativizado, pues es difícil discernir entre las necesidades objetivas de seguridad y las sensaciones subjetivas de inseguridad, lo que podría derivar en una idea de seguridad difusa plasmada en una ley que no ayudaría en nada a la contención y/o minimización del problema.

Y como es harto evidente, las eventuales víctimas de una agresión por parte de la delincuencia común, por llamarla de alguna manera, demandan acciones muy diferentes a las que demandan las eventuales víctimas de un ataque del crimen organizado y también muy diferentes lo serán de las que se le demandan a las mismas Fuerzas Armadas, encargadas de la protección y defensa de los intereses vitales de la nación.

Sin lugar a dudas, la manipulación de una idea, la idea de la seguridad nacional, desemboca en análisis equívocos, políticas sin sentido y reformas legales ineficaces, al carecer de fundamento y de la imprescindible articulación de las diferentes clases de seguridad. Así que sin matices y sin diferenciar las diversas demandas objetivas de seguridad, no resulta posible diseñar una política de seguridad nacional ni tampoco sería una política engarzada en un modelo jurídico eficiente.

Esto es precisamente lo que ha sucedido con la Ley de Seguridad Nacional, la cual, aunque haya sido formulada con la 'mejor de las intenciones', ha sido incapaz de encuadrar jurídicamente las realidades, coyunturas y correlación de fuerzas que se desenvuelven al interior del Estado mexicano, tan es así, que *'la Ley de Seguridad Nacional adolece de una revisión y redefinición clara de los conceptos de Seguridad Nacional, Seguridad Pública y Seguridad Interior', así como de un marco legal que le*

²¹⁷ Rafael Perl. 'Combating Terrorism: The Challenge of Measuring Effectiveness', Congressional Research Service, March, 12th, 2007. Available from: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL33160.pdf> Vid. también en: <http://jihadmonitor.org/>

²¹⁸ Por mencionar sólo algunos casos, como la ASPAN, Iniciativa Mérida, Ley SB 1070.

permita al Estado su actuación'.²¹⁹ ¿Cuáles son las carencias de la Ley de Seguridad Nacional aprobada en el año 2005?

En primer lugar, en la Ley de Seguridad Nacional del 2005 se plasma una definición de Seguridad Nacional escueta y ambigua, al tiempo que ofrece una nula definición sobre los conceptos de Seguridad Interior (lo cual resolvería el asunto, en parte, sobre de la implicación de la Fuerza Armada Permanente en asuntos de seguridad pública) y Seguridad Pública.

Otro gran desacierto fue el de mostrar con suspicaz relevancia al Centro de Investigación y Seguridad Nacional [CISEN] como el único organismo de seguridad encargado de la generación de inteligencia, haciendo a un lado a las demás instancias de seguridad como la Procuraduría General de la República [PGR] y las instancias que dependen de ella, sin una clara legislación en cuanto a su actuación.

De mencionarse, también está el hecho de que en su elaboración, la Ley conllevaba un fuerte matiz ideológico de la doctrina de la Guerra Fría, es decir, una obvia semántica de 'tinte represivo', contraviniéndose con el postulado foxista de 'doctrina de seguridad nacional democrática', haciendo referencia a los conceptos de amenazas y riesgos, aunque no haciendo una clara distinción entre los mismos. La Ley de Seguridad Nacional se antoja, como bien lo plasma Revenga Sánchez, *'un intento de categorización'*, puesto que el término 'Seguridad Nacional', es decir, lo que los legisladores han entendido por dicho término es *'una noción subdesarrollada en el plano conceptual, que en su plasmación práctica acaba convertida en una suerte de herramienta multiusos, cargada de emotividad e irracionalismo, o correspondiéndose, sin más, con la idea de poder*.

El resultado a que todo eso lleva: el sacrificio de los derechos individuales en aras de la seguridad'.²²⁰ Por cierto, ¿los afectados de todo esto? La sociedad en su conjunto y también las Fuerzas Armadas. La situación de (in-)seguridad se agudizó aún más en México.

Prueba de ello es que el primer informe de gobierno de Fox se expresaba como principal reto de dicho gobierno el tema de la pobreza, pero ya para su V Informe de Gobierno Vicente Fox reconocía: *"se requiere de un esfuerzo más efectivo entre los tres órdenes de gobierno para abatir el índice delictivo"*, a lo cual también expresaría la necesidad de *'una estrategia nacional integral para combatir los delitos de mayor incidencia e impacto social.'*

La presidencia foxista reconocía también, a un año del término de su mandato, que era preciso *'revisar y adecuar el marco legal vigente, pues la inseguridad es un problema de Estado que demanda de un mayor compromiso de todos los Poderes y órganos de gobierno, así como de la sociedad'*.²²¹

²¹⁹ Minuta de Seguridad Nacional. Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto al Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional, 27 de abril de 2010, p. 2.

²²⁰ Miguel Revenga Sánchez. *'Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado'* en *'Acceso Judicial a la Obtención de Datos'*, Cuadernos y Estudios de Derecho Judicial, no. 25, Madrid (cgj), 1997, p. 7.

²²¹ I y V Informe de gobierno del presidente Vicente Fox. 1 de septiembre de 2001 y 2005.

El clímax de la situación, pues, se da en el periodo comprendido entre 2005 (año de la expedición de la Ley de Seguridad Nacional) y 2006, año en que se elegiría al nuevo Presidente de México, cuyo cargo fue asumido por Felipe Calderón Hinojosa en medio de graves acusaciones de fraude electoral.²²²

Lo cierto es que el titular de la presente administración, por su parte, fue muy contundente desde el principio al asumir el cargo como Presidente de la República y hacer la llamada 'Guerra contra el narcotráfico'.²²³ Valga mencionar la petición al recién electo presidente de la República, hecha por el gobernador michoacano de ayuda presidencial contra el combate al narco y al crimen organizado, haciendo de ésta el Jefe del Ejecutivo su principal eje y plataforma política, con el altísimo costo político que eso ha implicado, no tanto hacia su figura o hacia su partido, sino hacia la población mismo y, consecuentemente, hacia la institución castrense, en particular hacia el Ejército mexicano, considerado ahora el enemigo que atenta contra la sociedad y los derechos fundamentales, sobre todo por organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como numerosas ONG y particulares. De ahí que, a casi 5 años de haber sido aprobada, sin conseguir siquiera los resultados deseados y bajo una nueva administración [la administración calderonista], aunque de misma procedencia partidista, se procede el 23 de abril de 2009 con la presentación al Senado de la República por parte del Ejecutivo Federal de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reformaría la Ley de Seguridad Nacional.

Básicamente, uno de los fines de la Iniciativa fue el de implementar un procedimiento hacia una declaratoria de '*existencia de afectación a la seguridad interior*', el grado o grados en que ésta pudiese verse afectada, al tiempo que trataba de cimentar y establecer los supuestos de tal afectación.

La Iniciativa exigía, por tanto, una revisión y redefinición de los conceptos de seguridad nacional, seguridad pública y seguridad interior hacia la construcción de los fundamentos que permitirían garantizarlas cabalmente y, sobre todo, brindaría una adecuación al ejercicio del Ejército y de la Armada en el combate al crimen organizado, cuya fundamentación está basada en el artículo 89 constitucional fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que obliga al titular del Poder Ejecutivo a: '*preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y 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*'²²⁴.

Presidencia de la República. Disponible en: <http://www.presidenciadelarepublica.gob.mx>

²²² 'Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de elección y del presidente electo'. <http://www.trife.gob.mx/acuerdo/dictamen.pdf>

²²³ Claudia Herrera Beltrán. '*El gobierno se declara en guerra contra el hampa; inicia acciones en Michoacán*', *La Jornada*, (México), 12 de diciembre de 2006.

²²⁴ **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TEXTO VIGENTE.** Título Tercero, Capítulo III 'Del Poder Ejecutivo'. Artículo 89, fracción VI. (Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 05 de abril de 2004.

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 23 DE ABRIL DE 2009.

PARTICIPANTES: El trámite parlamentario del Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional fue aprobado exclusivamente en el Senado de la República de acuerdo al siguiente formalismo. El pleno del Senado recibió la iniciativa enviada por el Ejecutivo federal el día 23 de abril de 2009, la cual fue turnada a las comisiones de Seguridad Pública, presidida por el Senador Felipe González González (PAN), y a Estudios Legislativos, Segunda, presidida por el Senador Tomás Torres Mercado (PRD). Un mes y seis días después, el 29 de junio de 2009, el documento fue turnado a la Comisión Legislativa de Gobernación, presidida por el Senador Jesús Murillo Karam (PRI). El pleno del Senado sometió a discusión y votación, -en lo general- el proyecto de decreto el 27 de abril de 2010 con 105 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención. Esa misma fecha, la ahora minuta con proyecto de decreto fue turnada a la Cámara de Diputados. Turnada a Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia y de Defensa Nacional el miércoles 28 de abril de 2010, la minuta fue publicada en la Gaceta Parlamentaria (con número 2998-I). Hasta el término del presente trabajo [abril de 2011], el documento se encuentra aún sin dictamen.

OBJETIVOS: Se ha señalado como prioritario la revisión y redefinición de los conceptos de Seguridad Nacional, - la cual, según el Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional, tiene dos núcleos: la seguridad interior y la defensa exterior, por lo que le es concedido a la Fuerza Armada permanente participar en ambos polos- Seguridad Pública y Seguridad Interior a fin de construir los fundamentos que permitan garantizarlas cabalmente. El documento señala también que es momento preciso para proporcionar determinación legal al concepto de Seguridad Interior y así establecer claramente las reglas con las que el Estado puede y debe actuar con respecto a dicha materia.

ANTECEDENTES: Las seis tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

1) Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es constitucional (Interpretación del artículo 129 de la Constitución). Dicho artículo autoriza considerar que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen; avalada también por lo dispuesto en los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde los titulares de SEDENA y de SEMAR tiene a su mando al Ejército, Armada y Fuerza Aérea.²²⁵

2) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. La determinación de cuáles son sus funciones, exige el estudio sistemático de la Constitución y, por lo mismo, la comprensión de las garantías individuales y de la seguridad pública, conforme al régimen jurídico vigente.

Para determinar cuáles son las funciones que puede desempeñar el instituto armado,

²²⁵ El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el once de marzo de 1996, aprobó, con el número XXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXIX/96, página: 350.

integrado por esos cuerpos, es preciso atender al estudio sistemático de la Constitución en la que destacan las garantías individuales consagradas en el Título Primero y, en especial, la garantía de legalidad prevista en el artículo 16, en cuanto a que no puede molestar a las personas sino por autoridad competente; de lo que se sigue que toda autoridad, especialmente tratándose de seguridad pública, tiene dos claras limitaciones, a saber: no vulnerar dichas garantías y no rebasar las atribuciones que las leyes le confieren.

Dentro de este marco es preciso que la solución de ese problema se haga conforme a la aplicación del derecho y su estricto acatamiento, que deben respaldar todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, encontrando una fórmula equilibrada que suponga necesariamente la existencia y eficacia de mecanismos de defensa en favor de los gobernados, para así prevenir y remediar todo tipo de abuso por parte de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, o en la extralimitación en éste, en particular, cuando ello sucede en el delicado campo de la seguridad pública interior.²²⁶

3) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Pueden actuar acatando órdenes del presidente, con estricto respeto a las garantías individuales, cuando sin llegarse a situaciones que requieran suspensión de aquéllas, hagan temer, fundadamente, que de no enfrentarse de inmediato sería inminente caer en condiciones graves que obligarían a decretarla, sustentando en el artículo 89, fracción VI de la Ley Suprema que faculta al presidente de la República a utilizar al instituto armado para salvaguardar tanto seguridad exterior como la interior, 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 previstos por el 29 constitucional, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.

En este supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ate alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, o por algún otro motivo, se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.²²⁷

4) Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Si bien pueden participar en acciones civiles en favor de la seguridad pública, en situaciones en que no se requiera suspender las garantías, ello debe obedecer a la solicitud expresa de las autoridades civiles a las que deberán estar sujetas, con estricto acatamiento a la Constitución y a las leyes. Del estudio relacionado de los artículos 16, 29, 89, fracción VI, y 129, de la Constitución, así como de los antecedentes de este último dispositivo, se deduce que al utilizarse la expresión “disciplina militar” no se pretendió determinar que las fuerzas militares sólo pudieran actuar, en tiempos de paz, dentro de sus cuarteles y en tiempos de guerra, perturbación grave de la paz pública o de cualquier situación

²²⁶ *Op. Cit.* página 434.

²²⁷ *Op. Cit.*, página: 435.

que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, fuera de ellos, realizando acciones para superar la situación de emergencia, en los términos de la ley que al efecto se emita.

Es constitucionalmente posible que el Ejército, Fuerza Aérea y Armada en tiempos en que no se haya decretado suspensión de garantías, puedan actuar en apoyo de las autoridades civiles en tareas diversas de seguridad pública. Pero ello, de ningún modo pueden hacerlo “por sí y ante sí”, sino que es imprescindible que lo realicen a solicitud expresa, fundada y motivada, de las autoridades civiles y de que en sus labores de apoyo se encuentren subordinados a ellas y, de modo fundamental, al orden jurídico previsto en la Constitución, en las leyes que de ella emanen y en los tratados que estén de acuerdo con la misma, atento a lo previsto en su artículo 133.²²⁸

5) Seguridad Pública. 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. La Interpretación gramatical y causal teleológica de la adición del artículo 21 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994, en cuanto dispone la coordinación de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en un Sistema Nacional de Seguridad Pública, lleva a la conclusión de que el precepto no excluye a ninguna autoridad que, de acuerdo con sus atribuciones, tenga alguna relación con ella y que su propósito es lograr una eficiente coordinación entre todas las autoridades de los tres niveles de gobierno, para lograr dicha seguridad pública en todas sus dimensiones, entre ellas, enfrentar con mayor capacidad la delincuencia organizada.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública es una instancia consultiva que no usurpa facultades constitucionales, ni legales, de ninguna autoridad; por ello, no existe razón para considerar como violatoria del numeral 21 de la Ley Fundamental, la participación de los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como lo ordenan las fracciones III y IV del artículo 12 de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre de 1995, tomando en consideración, además, que las Leyes Orgánicas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Armada, señalan, dentro de sus atribuciones, numerosas funciones relacionadas con la seguridad pública, por lo que la participación en el referido Consejo de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, que dirigen esos cuerpos, se justifica, puesto que aun cuando no tenga funciones ejecutivas, se tendrán que examinar, programar y tomar decisiones sobre todos los aspectos de la seguridad pública.²²⁹

6) Seguridad Pública. Su realización presupone el respeto al derecho y en especial de las garantías individuales. El análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la

²²⁸Op. Cit., página: 436.

²²⁹Op. Cit., página: 470

Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados.

El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos.

Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución previene para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo.

Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.²³⁰

La sección de la iniciativa con Proyecto de Decreto que ha provocado seria conmoción política en el proceso legislativo es aquella relativa a la implementación de un procedimiento que permitiese declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, a solicitud del Congreso local, los gobernadores o el jefe de Gobierno del Distrito Federal al Consejo de Seguridad Nacional, siempre y cuando las policías locales estén rebasadas por la delincuencia. De ser aprobada, sin embargo, la Fuerza Armada Permanente (FAP) únicamente intervendría en situaciones cuya participación fuese estratégica y necesaria para solucionar dicha afectación a la seguridad interior, toda vez que las tareas de coordinación pudieran recaer en dependencias distintas a Sedena y a Semar, dependiendo del caso.

Por otra parte, la iniciativa otorgaría una amplia participación a organismos encargados de la protección a derechos humanos, y responsabilizaría al Secretario Ejecutivo de informar dicha declaratoria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y a sus

²³⁰ *Op. Cit.*, página: 471.

contrapartes de las entidades federativas, para que éstos ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

La iniciativa también contempla otras disposiciones para afianzar las acciones del Estado en materia de Seguridad Nacional, como mayores controles en la contratación del personal que integra las instancias de Seguridad Nacional –evaluaciones de control de confianza, área de conocimientos y habilidades, etc.- así como mejorar la eficiencia de las instituciones de Seguridad Nacional, como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, en su caso.

La mencionada parte de la iniciativa -causa de temor y preocupación social y legislativa- se transcribirá a continuación:

TÍTULO SÉPTIMO

SEGURIDAD INTERIOR

CAPÍTULO I

PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA EXISTENCIA DE UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 68.- Para los efectos de este Título, se considera que afectan la seguridad interior, los actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, un municipio, delegación o región; y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad.

Artículo 69.- Para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, se observará el procedimiento siguiente:

I. La Legislatura o el Ejecutivo de una entidad federativa o del Distrito Federal que considere que existe una afectación en los términos del artículo anterior, presentará por escrito su solicitud de declaratoria al Secretario Ejecutivo, la cual deberá contener toda la información en que se sustente. Los ayuntamientos podrán solicitar la declaratoria por conducto de la Legislatura local o del Ejecutivo del Estado.

II. El Secretario Ejecutivo integrará el expediente respectivo con la información recibida. Cuando requiera información adicional, podrá solicitarla a las autoridades correspondientes;

III. Integrado el expediente, el Secretario Ejecutivo convocará de inmediato al Consejo para analizar y evaluar:

La magnitud de la afectación a la seguridad interior;

La capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones de manera suficiente y eficaz;

Las acciones o medidas a implementarse y su temporalidad; y

Las instituciones que deban brindar el apoyo solicitado.

IV. El Secretario Ejecutivo elaborará acta circunstanciada de las deliberaciones y acuerdos del Consejo, así como el proyecto de declaratoria de afectación a la seguridad interior. La declaratoria deberá contener:

a) Las directrices, las instancias que colaborarán y el responsable de la coordinación de las fuerzas federales que intervendrán;

- b) La determinación de la temporalidad de las acciones;
- c) El ámbito de actuación geográfica y su alcance material; y
- d) La convocatoria a la sociedad en general para colaborar con las acciones derivadas de la ejecución de la misma.

V. El Secretario Ejecutivo remitirá el proyecto de declaratoria al Presidente de la República para su aprobación, así como a la Cámara de Senadores o en sus recesos a la Comisión Permanente, para revisar su legalidad. Las Cámaras del Congreso podrán ejercer sus funciones legales de control político.

VI. Si lo considera procedente, el Presidente de la República emitirá la declaratoria de afectación a la seguridad interior y dispondrá de la Fuerza Armada permanente para que actúe en auxilio de las autoridades civiles competentes que así lo requirieron.

La declaratoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, será de orden público y de interés social, en ningún caso podrá ser por tiempo indefinido ni suspenderá o restringirá el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Secretario Ejecutivo informará de la declaratoria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, para que ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos. No procederá la declaratoria de afectación a la seguridad interior, cuando la solicitud tenga su origen o causa en el cumplimiento a requerimientos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o del trabajo; tampoco procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos de carácter político, electoral o de índole social.

Artículo 70.- La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse o modificarse mientras subsistan las causas que le dieron origen, lo solicite la autoridad local y se substancie el procedimiento previsto en el artículo anterior. Atendida la afectación, el Presidente de la República emitirá el acuerdo de conclusión correspondiente y dentro de los treinta días siguientes enviará a la Cámara de Senadores un informe sobre el resultado de las acciones efectuadas. En el mismo término la Comisión Nacional de los derechos Humanos informará sobre las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas.

CAPITULO II

DE LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES EN UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 71.- En toda operación para atender una afectación a la seguridad interior, las autoridades participantes actuarán de conformidad con las atribuciones que legalmente les correspondan, y atendiendo las directrices contenidas en la declaratoria.

Artículo 72.- Las fuerzas federales se coordinarán con las autoridades civiles locales y estarán subordinadas al orden jurídico establecido en la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos. En las tareas de auxilio de la Fuerza Armada permanente a que se refiere este título, las conductas que sus miembros realicen y pudieren ser constitutivas de delito que afecten a personas civiles, serán perseguidas

y sancionadas por los tribunales competentes con estricta observancia a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73.- En las operaciones en que participen de manera conjunta la Fuerza Armada permanente y agentes de las instituciones de seguridad pública, éstos últimos serán los responsables de hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos, transmitiéndole todos los datos que tuvieren y poniendo a su disposición a los inculcados, si hubieren sido detenidos.

Artículo 74.- Las instancias que participen en la atención de una afectación a la seguridad interior, tendrán acceso a la información con la que cuente la Red y el Centro Nacional de Información que prevé la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 75.- En caso de que la autoridad responsable de la coordinación de las fuerzas federales estime necesarias medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación, hará el requerimiento respectivo por escrito al Ministerio Público que corresponda. El Poder Judicial de la Federación resolverá sobre las solicitudes del Ministerio Público señaladas en el párrafo anterior en un plazo que no exceda de 12 horas a partir de su presentación.

Artículo 76.- El personal que participe en la atención de una afectación a la seguridad interior, por lo que hace a su desempeño, desahogará sus testimonios ante las autoridades ministeriales o judiciales en la forma prevista en el artículo 21 de esta ley.

Artículo 77.- El personal de las instituciones de seguridad pública y de las que conforman la Fuerza Armada permanente, dentro de la temporalidad y ubicación geográfica señaladas en la declaratoria, deberán respetar los derechos humanos y las garantías de las personas conforme al protocolo que se establezca para tal efecto, que entre otras cosas deberá contener:

Mecanismos de identificación de los efectivos de las instituciones que participen en las acciones de la declaratoria, y Principios de racionalidad, proporcionalidad, profesionalismo, honestidad y uso legítimo de la fuerza.

Artículo 78.- La información contenida en las averiguaciones previas que se inicien con motivo de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, podrá ser utilizada en las tareas de inteligencia y contrainteligencia previstas en esta Ley. El Ministerio Público tiene la responsabilidad de procesar esta información guardando el sigilo o la reserva establecidos en las leyes.

Hasta la terminación del presente estudio [agosto de 2011], tal facultad constitucional es la que el Ejecutivo Federal de la presente administración ha estado ejecutando sin restricción ni reglamentación jurídica alguna -a pesar del intento legislativo- salvo aquella que deriva de los cinco criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenidos en la Tesis Jurisprudencial P/J. 38/200.

Capítulo 3. Proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional.

3.1 Etapa pre-legislativa: el debate; etapa legislativa: elaboración formal de la ley; etapa post-legislativa: seguimiento de la norma en Cámaras. Pertinencia social y repercusiones políticas.

El tema de la seguridad en México va mucho más allá de la expedición de una Ley de Seguridad Nacional y las modificaciones a que ésta pueda verse sometida y también mucho más allá del momento coyuntural que le ha dado origen: la sucesión presidencial entre los, hasta ahora únicos, gobiernos panistas (Vicente Fox Quesada-Felipe Calderón Hinojosa) que ha significado una nueva manera de encarar el problema de la (in-) seguridad en México. Entender dicho asunto significa comprender y analizar también los procesos, retos y estrategias que México ha asumido y adoptado en, al menos, tres rubros:

a) **Contexto económico.** La economía mundial se encuentra en un importante proceso de transición, observándose indicadores de declive económico en la región de América del Norte y de la Unión Europea y un emergente y poderoso eje económico

concentrándose en la región del Asia. Según Goldman Sachs en la Segunda Cumbre de los denominados BRIC, Rusia, China, India y Brasil emergerán como la nueva 'región económica' del mundo. También conocidos como 'BRIC', conforman actualmente el 42% de la población mundial, 15% del PIB global y el 12,8% del volumen comercial planetario, generando, desde 2003, el 65% del crecimiento global y disponiendo de cuantiosas reservas en dólares que suponen el 40% de las reservas totales de las divisas mundiales. Su importancia radica en que dichas economías emergentes serán la fuerza que impulsará la esperada recuperación económica global, es decir, rescatarán naciones más ricas²³¹, nuevo enclave económico que le está resultando severamente adverso a la economía de los Estados Unidos.²³²

b) **Asimetría.** Concepto geopolítico y geoeconómico común no sólo a México, sino al resto de América Latina derivada de la relación y de la influencia desigual que dicha región tiene con Estados Unidos [evidenciándose una fuerte influencia y consolidación de sus políticas económicas y de seguridad] y,

c) **Contexto de seguridad** que también se encuentra en un proceso de cambio, cuya principal característica es un panorama de conflictos, es decir, riesgos y amenazas, sean éstos internos y/o externos y cuya relevancia muestra las estrategias que México ha adoptado también en un marco de política de relaciones internacionales.

Ha sido precisamente a raíz de los sucesos político-electorales que llevaron al Lic. Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República en julio de 2006, que el tema de la Seguridad Nacional y del empleo del Ejército para labores de seguridad interior se ha vuelto imprescindible, no sólo por tratarse de un caso excepcional, sino porque también el análisis del mismo se ha vuelto más complejo al haber provocado una respuesta y una participación mucho más directa de las Fuerzas Armadas mexicanas con respecto a las decisiones que el Ejecutivo Federal ha tomado sobre el particular.

Referencia obligada en el contexto internacional de seguridad que influye en México es la ASPAN, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte que tuvo como marco la declaración conjunta de los entonces mandatarios Vicente Fox

²³¹ Héctor Lerín. 'Los países del BRIC y la redefinición del poder mundial', *Contralínea* (sección Geopolítica), 2 de mayo de 2010. <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/05/02/los-paises-del-bric-y-la-redefinicion-del-poder>. Véase también Julio Fuentes Chavarriga. 'Rusia, China, India, se reunieron en Brasil', el 15 de abril de 2010, en <http://www.atinachile.cl>

²³² Thomas Ayuso & Guy Hursthouse. (Research Associates) '¿Cambio?: Latin America in the Era of Obama — An Early Reading on the Administration', *Council on Hemispheric Affairs*; February 3rd, 2009, p. 3. 'The U.S., however, has lost considerable momentum in the area during the eight years of the Bush presidency, with Latin American countries moving increasingly towards a system of trade regionalisation which steadily limits Washington's presence. A host of bodies like Mercosur and such collective entities as UNASUR, ALBA, and Petrocaribe have emerged promoting strong regional trade links, and largely have focused on South and Central American Basin locations.' (Los Estados Unidos, sin embargo, han perdido considerable 'momentum' en el área durante los ocho años de la administración Bush, con países latinoamericanos que constantemente se mueven hacia un sistema de regionalización comercial que continuamente limita la presencia de Washington. Un receptor de entidades como el MERCOSUR y otras entidades colectivas como UNASUR, ALBA y PETROCARIBE han emergido como promotores de fuertes lazos de comercio regional y se han enfocado principalmente hacia sectores y zonas de Centro y Sur América.)

Quesada (México), George W. Bush (EU) y el primer Ministro Paul Martin (Canadá): *“En un mundo que evoluciona rápidamente, debemos construir nuevos espacios de cooperación, a efecto de dotar de mayor seguridad a nuestras sociedades abiertas, hacer a nuestras empresas más competitivas, y a nuestras economías más sólidas.”*²³³

Según el portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores y en virtud de que México está estrechamente vinculado con Estados Unidos y Canadá, la ASPAN es un proceso trilateral permanente hacia una mayor integración de América del Norte que contribuirá a responder a los retos que presenta la globalización y tomando en cuenta que hoy en día el tema de seguridad está intrínsecamente relacionado con los flujos económicos y comerciales, la Agenda de Seguridad de la ASPAN es explícita en materia de seguridad, pues desarrollará un enfoque común en materia de seguridad a fin de proteger a América del Norte destacando acciones conjuntas para proteger a la región de América del Norte contra amenazas externas [migración y se combatiría a través de revisión de documentos y del uso de tecnología biométrica].

Por otra parte, prevenir y responder a amenazas dentro de la región de América del Norte [desarrollar e implementar procesos compatibles en la inspección de individuos antes de su salida e internación de un puerto extranjero ya sea por medio de transporte marítimo, aéreo o terrestre.

Otras amenazas son el terrorismo el crimen organizado en sus diversas facetas -tráfico de armas, drogas, estupefacientes, mercancías, tráfico de personas, lo cual se realizaría ‘a través del incremento en la cooperación e intercambio de información en materia de inteligencia’].

Por último, aumentar la eficiencia del tránsito seguro de bajo riesgo a través de las fronteras compartidas.²³⁴ No obstante, analizando detenidamente los puntos con respecto a la seguridad contenidos en la ASPAN puede notarse que constituye una grave amenaza para la soberanía nacional, y en los hechos constituye un proceso no formalizado hacia un nuevo tratado internacional al margen del Poder Legislativo. En ambos sentidos, la ASPAN violenta el orden constitucional. Los contenidos de los temas abordados son amplísimos [aeropuertos, puertos marítimos, economía, política y seguridad] lo que da cuenta del avance en la integración subordinada a la hegemonía de Estados Unidos.

Por su parte, la Iniciativa Mérida, bajo la imagen de una cooperación amistosa entre México y los Estados Unidos y sustentada en la *‘desarticulación de la capacidad de las organizaciones delictivas que actúan en ambos países, el fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países, responsables del combate a la delincuencia, el desarrollo de una frontera segura y competitiva y el fortalecimiento de la cohesión social*

²³³ Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ASPAN, 23 de marzo de 2005, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>

²³⁴ Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, ASPAN, disponible en: <http://www.aspan.presidencia.gob.mx>

de las comunidades de los dos países favoreciendo el desarrollo integral de los individuos'.²³⁵

México vivió un periodo de relativa calma y paz, en parte resultado de los mecanismos de control social derivados del sistema político y de una economía aún cerrada al comercio internacional que marchaba de manera exigua en el ámbito interno y externo que operaba bajo el Modelo de Sustitución de importaciones (MSI), que en sus últimas fases había perdido toda coherencia de existir; no obstante, dicha tranquilidad se ha visto afectada por otro tipo de factores, más 'domésticos' por decirlo de alguna manera, como lo han sido el aumento del desempleo y la pobreza [a pesar de que a partir de la década de los años 80 México implantara los primeros mecanismos de apertura y optara por las prácticas y políticas neoliberales, creyéndose erróneamente que de esa manera se solucionarían los severos problemas económicos que México ya encaraba, sobre todo a raíz de la crisis del 82], pero que, a su vez, ha provocado más dependencia económica, sobre todo con Estados Unidos, incremento de los índices de degradación del medioambiente, inestabilidad económica y política, marginalidad de sectores importantes de muchos estratos de la población y, por supuesto, las violaciones a derechos humanos.

El aumento de los índices de violencia que se han experimentado en el país en los últimos cinco años también se ha debido a severas amenazas transnacionales [comprendiendo el periodo 2006-2010] como el narcotráfico, los flujos migratorios, el crimen organizado transnacional y el tráfico de armas, etc.

Efectivamente, el arribo del Lic. Felipe Calderón a la Presidencia de la República ocurrió en una situación política, económica, electoral y social en extremo difícil y violenta debido, en primera instancia, a la percepción ciudadana de favorecimiento electoral hacia la candidatura calderonista, resolución a la que llegó el Tribunal Federal Electoral²³⁶ y, en segundo lugar, al clima de violencia generada por aquellos grupos delictivos organizados denominados 'cárteles' del narcotráfico ya bien impregnados en el tejido social sembrando el miedo entre la población, en grado tal que en un encuentro del Jefe del Ejecutivo Mexicano y el presidente de Francia realizado en el Palacio del Elíseo, en París, Nicolás Sarkozy le ofreció al Presidente Felipe Calderón Hinojosa ayuda para combatir al crimen organizado *'con base en la experiencia francesa de impulso a estrategias de lucha contra la delincuencia a través de un modelo de policía científica y de investigación'*.²³⁷

Seguridad y economía son dos factores que se encuentran íntimamente relacionados y que juegan un papel muy importante. México se encuentra inserto en una situación delicada debido a que, si bien ha tratado de diseñar y seguir mecanismos que le permitan integrarse y competir económicamente, no sólo con el vecino del norte sino con otras regiones económicas como la Unión Europea o con Sudamérica, incrementando las inversiones y obteniendo apoyo de muchos países, existen también

²³⁵ Iniciativa Mérida, portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: <http://www.iniciativamerica.presidencia.gob.mx>

²³⁶ Tribunal Federal Electoral (TRIFE), en <http://www.trife.gob.mx/acuerdo/dictamen.pdf>

²³⁷ Cecilia Téllez. *'Sarkozy ofrece Ayuda a Calderón en Guerra contra el Narco'*, Milenio (México), miércoles 6 de junio, 2007.

factores adversos muy significativos como problemas de violencia interna pero, sobre todo, de desvinculación Estado-sociedad.

Las vulnerabilidades que el Estado mexicano empezó a experimentar en el aspecto económico, social y de seguridad no se hicieron esperar: reducción de la autonomía política, debilidad extrema ante las sacudidas de los mercados mundiales de capitales y mayor dependencia, ya no sólo económica y política²³⁸, sino también militar. Lo cierto es que, la sucesión presidencial entre los gobiernos panistas ha evidenciado que las estrategias que éste último, es decir, el gobierno del Presidente Felipe Calderón ha estado implementando en materia de seguridad han resultado ser prácticamente obsoletas puesto que en México no se han dado los cambios necesarios para ello, pues no ha habido una verdadera reforma en las instituciones ni tampoco ha habido un resurgimiento de las que ya existían con anterioridad a la alternancia política, muchas de las cuales siguen estando profundamente influenciadas por el sistema presidencial, por los mecanismos de prebendas y corruptelas y por la impunidad que se han tejido e incrustado alrededor de las mismas.

Esto ha conducido al país a encarar un riesgo, ya no sólo el de la seguridad, que el país ha heredado de pasadas administraciones y que se ha desbocado en ésta última, sino el riesgo que ha significado una alternancia exclusivamente electoral.²³⁹ El caso de la llegada del Lic. Felipe Calderón Hinojosa como sucesor presidencial de Vicente Fox no ha sido la excepción. Pero no sólo eso. También está el hecho de que las antaño instituciones de evidente influencia 'presidencialista' ya no son capaces de encarar ni de lidiar con la pluralidad que hoy existe en México.

La economía, por tanto, es un elemento fundamental para entender el proceso de exacerbación del fenómeno delictivo, el cual se ha traducido en violentos actos del crimen organizado y de los 'cárteles' del narcotráfico que operan en el país. El libre mercado ha sido un modelo económico que desde su instauración en el país, más que progreso a México ha traído amargos sinsabores y no ha permitido un desenvolvimiento sano de la economía y las finanzas mexicanas, muy a pesar de la comprensión de los aspectos físicos y temporales de las relaciones sociales y económicas, propias del modelo globalizador, o de las 'maravillas' que ofrecen las cuatro 'és':

a) **inversiones** (ya no sometidas a limitaciones geográficas)

b) **industria** (en donde las modernas corporaciones multinacionales ya no están inspiradas o condicionadas por razones de Estado, sino por la necesidad de atender los mercados)

c) **información** (haciendo posible a una compañía operar en distintas partes del planeta sin necesidad de construir un complejo empresarial completo en cada uno de los países en los que tiene presencia)

²³⁸ Gavin O'Toole. *'Politics: Latin America'*, Pearson Longman, Harlow, 2007, p. 453.

²³⁹ Mauricio Merino. *'La transición votada crítica a la interpretación del cambio político en México'*, México, Fondo de Cultura Económica, 4ª. Edición, 2003, p. 48-169. 246 pp.

d) **individuos** –consumidores, por supuesto- (quienes desean mejores y más baratos productos independientemente del lugar donde provengan)²⁴⁰.

Los llamados globalistas neoliberales, es decir, aquellos que argumentan la lentitud y falta de amplitud hacia la integración a la economía global como principal fuente de fracaso de los Estados-nación, sobre todo aquellos en vías de desarrollo, consideran a los gobiernos nacionales más como un estorbo, cuyo papel de intermediarios los pone en una situación de ‘pasados de moda’, ya no aptos para responder a los desafíos de la economía mundial.

Lo cierto es que si un gobierno mexicano ha sido favorecedor del modelo neoliberal, ese ha sido el gobierno del Presidente Felipe Calderón, quién ha aplicado reformas políticas encaminadas, más bien, hacia metas económicas. La contraparte del proceso globalizador se concentra en el grupo de teóricos como Paul Hirst, Grahamne Thompson, James Petras, etc., el grupo de los llamados ‘antiglobalistas’ quienes sostienen que la globalización es esencialmente un mito que encubre la realidad de una economía internacional cada vez más segmentadas en tres bloques regionales en los cuales los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos.

Los fundamentos teóricos de los antiglobalistas se basan en dos tipos ideales. El primero de ellos hace referencia a una economía internacional en donde las principales entidades son las economías nacionales, cada vez más interconectadas por el comercio y la inversión.

El segundo tipo ideal se basa en que dicha interdependencia entre las naciones implica mantener la separación relativa de los contextos nacional e internacional en que se determinan las orientaciones básicas y la dirección de los asuntos económicos. Para Hirst y Thompson, la ‘*economía internacional es un agregado de funciones localizadas nacionalmente*’.²⁴¹ Así que lejos de que el presente, es decir, de que el siglo XXI sea una era de globalización económica, es más bien, en comparación con la *Belle Époque* que privó entre 1890-1914 (escalas de magnitud y geográfica sin precedentes de flujos de comercio, capitales y migrantes), una red de flujos de capitales considerablemente menores respecto a lo que ocurrió en los comienzos del siglo XX²⁴².

La evidencia histórica empírica sólo confirma, en el mejor de los casos, un incremento en los niveles de interacción y vinculación entre economías predominantemente nacionales y lo sorprendente es que se está percibiendo un significativo proceso de ‘regionalización’. Lejos de ver una economía global integrada, los expertos vislumbran una creciente organización de la actividad económica mundial en

²⁴⁰ Kenichi Ohmae. ‘*El Fin del Estado-nación*’, Santiago de Chile, Chile, (edición en castellano), Editorial Andrés Bello, 1ª. Edición, 1997, pp. 109-137.

²⁴¹ Paul Hirst y Thompson Grahame. ‘*Globalization in Question*’, London, Polity Press and Blackwell Publishers, 3rd Edition, 1999, Introduction; pp. 304.

²⁴² Robert Zevin. ‘*Are World Financial Markets More Open?*’ in T. Banuri y J.B. Schor (eds.), ‘*Financial Openness and National Autonomy*’, Oxford: Oxford University Press, 7th. Edition, pp. 43-83.

tres bloques financieros y comerciales cada uno con su propio centro y periferia: Europa, Asia-Pacífico y América del Norte.²⁴³

Dicho proceso está asociado con una interdependencia dentro de cada una de estas zonas a costa de la integración entre ellas, el cual es reforzado adicionalmente por una creciente regionalización, desde las estructuras formales del TLCAN, Tratado de libre Comercio de América del Norte –NAFTA-, por sus siglas en inglés, el APEC, MERCOSUR, ASEAN y los Estados Unidos, hasta la producción regional y las estrategias de marketing de las corporaciones multinacionales y las firmas nacionales²⁴⁴.

Así que *'lo que caracteriza a la economía actual a nivel mundial, más bien se circunscribe por la creciente fragmentación de la economía mundial en una multiplicidad de zonas económicas regionales dominadas por poderosas fuerzas mercantilistas de competencia económica nacional y de rivalidad económica'*.²⁴⁵

Y todos los factores económicos, políticos y, por supuesto, de seguridad que están sucediendo en el Estado mexicano parecen probar también que la tendencia que el nuevo orden mundial está siguiendo es el camino de la 'regionalización'. En un artículo publicado por el periódico El Universal con fecha del jueves 31 de mayo de 2007, el economista regional de la Unidad de Indicadores Estadísticos de la OCDE, Enrique Garcilazo, señalaba que la concentración del Producto Interno Bruto (PIB) se mantenía en sólo tres regiones del país: Estado de México, Distrito Federal y Nuevo León, que a dicha fecha concentraban entre los tres, el 41% del PIB en México.²⁴⁶ Explicó que, si bien las políticas públicas ya no se centran en el plano nacional sino en regiones, la regionalización del país sí *'incide en un desarrollo desigual, pues por un lado existen zonas prósperas, pero hay otras donde el crecimiento es muy bajo'*, por lo cual recomendó al país y a las regiones atrasadas *'impulsar políticas públicas basadas en sus propios recursos, en ventajas comparativas y en copiar modelos exitosos de regiones con características similares'*.

El tema de la regionalización ha asumido una gran importancia en el contexto de la situación actual, definiendo los cambios que están teniendo lugar en la economía mundial. La integración económica se asume, pues, como una de las vías mediante las cuales se trata de dar respuesta al conjunto de retos que enfrenta el mundo moderno, entre ellos el propio reto de la globalización el cual, si bien no es un fenómeno novedoso, lo que resulta significativo es su generalización y los nuevos rasgos que ostenta, con lo que adopta la forma de regionalización, conocido también como Nuevo Regionalismo.²⁴⁷

²⁴³ David Held & Anthony McGrew. *'Globalization/Anti-Globalization'*, Malden, USA, Polity Press, 5th. Edition, 2002, p. 40.

²⁴⁴ Grahame Thompson. *'International Competitiveness and Globalization'*, in T. Baker and J. Köhler (eds.) *'International Competitiveness and Environmental Policies'*, Brighton: Edward Elgar, 13th Edition, pp. 265-275.

²⁴⁵ Alan Rugman. *'The End of Globalization'*, New York: The Random House, xv. 2001, p. 237.

²⁴⁶ Francisco Rojas. *'Crece Desigualdad por Regionalización: OCDE, Nuevo León, DF y Edomex reúnen 41% del PIB'*, El Universal, (México) jueves 31 de mayo, 2007.

²⁴⁷ Hilda Puerta Rodríguez. *'Principales Aspectos Teóricos que sustentan las Tendencias Actuales a la Regionalización e Integración Económica'*, Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad

Según Puerta Rodríguez, la regionalización puede interpretarse también como la forma más racional y que ofrece las mayores posibilidades de enfrentar los enormes retos que implica la globalización que incluye también el terreno de la lucha por la hegemonía mundial entre los tres grandes centros de poder mundial, lo que explica en buena medida la incorporación de Estados Unidos y Japón en esquemas o procesos de envergadura a nivel mundial.

La Regionalización es asimismo un eslabón intermedio entre la supervivencia de los Estados nacionales, si bien el concepto Estado-nación sigue hoy día en entredicho, en especial con referencia al comportamiento que sigue la economía mundial al considerársele 'anacrónico', y aunque el proceso globalizador de la economía incide de manera muy importante en la existencia de la conformación actual de los Estados, no representa, sin embargo, una amenaza a su existencia en general.

La realidad es otra: es imposible concebir la expansión y la cada vez más acentuada participación de los bancos y corporaciones multinacionales sin la previa intervención, política, militar y económica del Estado-nación²⁴⁸ y lo que respecta al tema de su seguridad. Por otro lado, son variadas las aproximaciones conceptuales al término de Regionalización:

- a) bloques comerciales o 'megamercados' que resultan de la ruptura del régimen de libre comercio;
- b) la división geopolítica del mundo en tres bloques político-militares que a veces compiten y otras se alinean; dichas regiones son: Europa, Asia-Pacífico y América del Norte
- c) *y el proceso de regionalización desde abajo que resulta principalmente de transformaciones entre regiones emergentes.*²⁴⁹ Este último denominado 'Nuevo Regionalismo'.

México, por su parte, ha experimentado más los aspectos negativos que positivos de la globalización. La influencia estatal en la economía mexicana ha transformado significativamente las políticas gubernamentales alejándose de los enfoques proteccionistas del comercio exterior para acoger, prácticamente sin restricciones, aquellos procesos de apertura económica que han incrementado las desigualdades al interior.

En México, la implantación de dicho modelo de apertura económica ha supuesto una exacerbación, más que un verdadero cambio, de los factores recurrentes que

de la Habana, Septiembre 2002, p. 4, en: <http://www.redem.buap.mx/pdf/hilda/hilda2.pdf>

²⁴⁸ Aída Lerman Alperstein. 'Globalización-Regionalización. El Debate Actual', Área de Investigación Sistema Económico Mundial, del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, en: pdf.csh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/.../globalizacion.pdf

²⁴⁹ Björn Hettne, Andras Inotai, Osvaldo Sunkel. (eds.), 'Globalism and the New Regionalism', UNU WIDER PROJECT STUDY, 2000, p 156-157.

continuamente dan origen a las crisis económicas que se han experimentado y de las cuales se tiene la percepción de que el país nunca se recuperará.

El presente estudio considera que el proceso de regionalización es el que se apega más al propósito de esta investigación, sobre todo para la explicación del tema de la (in-) seguridad en México.

Incluso el propio Hettne hace la comparación entre un nuevo regionalismo del viejo regionalismo explicando que el primero surge en un contexto multipolar (vs. el bipolar de la Posguerra Fría), considerando también que el nuevo regionalismo es un proceso autónomo (vs. el inducido por las superpotencias), y multidimensional (vs. el limitado a objetivos específicos).

El argumento a favor de este nuevo regionalismo, basado en la cooperación, es visto por Hettne como *'la mejor opción de orden mundial'*.²⁵⁰ Sin embargo, mientras los procesos de regionalización en el mundo desarrollado han tenido los resultados esperados en la defensa de sus intereses, los países en desarrollo —como señala Wyatt-Walter— *'persiguen la integración regional como una respuesta a la dificultad creciente de acceder a los mercados del Norte'*.²⁵¹

En cuanto al tema de la seguridad, esto se ha expresado desde diferentes perspectivas como lo fue, en su momento, la 'mundialización' (modelo de fines de los años 70, bajo la presidencia de Jimmy Carter), como modelo de proyecto hegemónico cuya intención era la *'imposición de una Pax americana o la submersión en el caos'*,²⁵² o aquél llamado 'Programa de Supervivencia' que preveía la creación de *'un mecanismo de vigilancia de alto nivel para eficientar a la Organización de Naciones Unidas'*,²⁵³ el cual, pretendía limitar la soberanía de los Estados para colocarlos bajo el control de un poder mundial que pudiera garantizar la supervivencia de la humanidad. Pero los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York sí que hubieron afectado severamente la percepción de seguridad que cada país tenía de sí mismo.

Es a partir de esa fecha en donde se empieza un vertiginoso alineamiento hacia las políticas de seguridad de Washington lo que ha provocado un nuevo desafío, no sólo para los Estados Unidos, y demás poderes hegemónicos, sino también para México pues se encuentra en la disyuntiva de combinar un sistema de gobierno -que aún hoy intenta ser democrático y lo más soberano posible- pero que está territorialmente arraigado con la organización transnacional y global de la vida social y económica. México es un país, un Estado-nación que muestra claramente que la democracia, o bien, los procesos

²⁵⁰ *Op. cit.*, p. 34.

²⁵¹ Andrew Wyatt-Walter. *'Regionalism, Globalization and World Economic Order'*, in Louise Fawcett & Andrew Hurrell (eds.) *'Regionalism in World Politics, Oxford University Press, Oxford, 1995, 17th. Edition, pp. 75-121.*

²⁵² Cf. Brzezinski Zbigniew. *'Out Of Control: global turmoil on the eve of the 21st Century. Harmondswot, Penguin Book, 20th. Edition, 1993, pp. 5-48.*

_____ *'Between Two Ages. America's Role in the Technetronic Era'. Harmondswot; Penguin Book Ltd., 18th Edition, 1970, pp. 58-123.*

²⁵³ Billy Brandt. *'North?, South?: A Programme for Survival'*, London, Pan Books World Affairs, 1980; 8th Edition; (especialmente el capítulo 16), pp. 257-266.

democráticos, apenas está iniciándose y, en algunas ocasiones, pareciera efectivamente robustecerse.

Lo cierto es que, de cara a las diversas amenazas, sean éstas nacionales o transnacionales, máxime en cuestiones de seguridad, México se ve forzosamente a cooperar en el comercio regional y global y también en las instituciones financieras, legales, culturales, ambientales y, por supuesto, militares, para proteger los intereses nacionales y la soberanía.

No es extraño, pues, que sea en el contexto de la seguridad que se haya originado y empleado el calificativo “intermésticos” para *‘definir esta situación en la que no existe una distinción clara entre los asuntos internacionales y los domésticos, entre los internos y los externos’*.²⁵⁴

Debido a que en el campo de la seguridad se puede aplicar cada vez más la expresión “asuntos intermésticos”, progresivamente se va aceptando que la seguridad internacional y la nacional son inseparables o están indisolublemente ligadas. Entender eso es de suma importancia, ya que es generalizada la percepción de que el asunto de la exacerbación criminal es un problema 'exclusivo' de México.

El presente estudio considera que todavía se está lejos de vislumbrar cuales serán las consecuencias finales del proceso regionalizador en materia económica y social, pero lo que se evidencia es una profunda transformación en el campo de la seguridad nacional y, por ende, en el de las Fuerzas Armadas mexicanas.

Precisamente porque el mundo, México no es la excepción, se encuentra en un proceso vertiginoso de cambio, -debido a la economía, la asimetría derivada de ésta y la defensa de los Estados-nación producto de la amenaza terrorista y del narcotráfico y crimen organizado- es necesario entender también que ni el papel del Estado, ni la noción de soberanía ni de la seguridad misma son factores estáticos, sino que se encuentran extáticos y obviamente interrelacionados. La Regionalización, por consiguiente, es el proceso a través del cual las políticas gubernamentales, la sociedad civil y el sector corporativo comparten intereses y combinan recursos hacia la consecución de fines comunes a nivel regional. No obstante, la comunidad internacional ha trabajado en el ámbito de la seguridad para construir una ‘arquitectura’ de paz y de seguridad. Parte de esa arquitectura -más conceptual que material- se compone de preceptos conceptuales y doctrinales, como guía de orientación normativa para el comportamiento de los Estados.²⁵⁵

²⁵⁴ Jorge I. Domínguez, “Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe” en Jorge I. Domínguez (ed.) Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur, Flacso-Chile, 1998, p.23.

²⁵⁵ Kennedy Graham, ‘Regionalisation and Responses to Armed Conflict, with Special Focus on Conflict Prevention and Peacekeeping’, Part III. Security Considerations. *The Changing Nature of Strategic Regionalism*, UNU-CRIS Working Papers, pp. 160-161. Available from: http://eugrasp.eu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=102&tx_ttnews%5Bpointer%5D=1&cHash=f5d9af453e5ad5f5dd92aa3f1f789f66

Lo anterior significa entender que prácticamente todos los conceptos de paz y seguridad de los Estados se originan y deben ser compatibles con la Carta de la Naciones Unidas.²⁵⁶

La Organización de Naciones Unidas ha desarrollado un significado natural para cinco conceptos operacionales principales entre los cuales están: Prevención del conflicto [diseñada para asegurar que los conflictos no exploten en violencia a través de la mediación, la conciliación y la negociación, el desarme y la prevención estructural], la hechura de paz [para cesar las hostilidades a través de medios pacíficos como la diplomacia y las recomendaciones del Consejo de Seguridad], el mantenimiento de paz [a través de la prevención del conflicto y de la transición gubernamental], el cumplimiento de la paz [se refiere al uso de la fuerza] y la construcción de paz, [desmilitarización, construcción de instituciones, incluyendo las policías y el sistema judicial, promoción de derechos humanos, participación política y el desarrollo económico y social].

No obstante, desde la emisión de la Carta de Naciones Unidas, la naturaleza de las amenazas hacia la paz y la seguridad internacionales ha cambiado drásticamente. La no-injerencia de un Estado sobre otro ha pasado a un segundo plano, aunque no por ello sea correcto, sino que debe darse en términos más amigables y de cooperación mutuos, y la no-injerencia de las Fuerzas Armadas mexicanas, en especial del Ejército en asuntos de seguridad interior, ya no debe tenerse como algo inconcebible; aunque lo sigue siendo, especialmente en el discurso político-electorero, debido a la innegable violación a derechos humanos a manos de algunos miembros del colectivo castrense, pero sobre todo por el temor político de alguna sublevación militar. Se entiende que la intervención de las Fuerzas Armadas (Ejército y Fuerza Aérea y Marina) en materia de seguridad pública no debe ser utilizada como factor de legitimación presidencial ni de servicio a ciertos grupos de poder en el país, sino como una evolución adecuada y necesaria del ejercicio de la responsabilidad política del Poder Ejecutivo.

El mismo concepto de Seguridad Nacional también ha sufrido drásticos cambios, de considerársele únicamente como protección²⁵⁷ a la integridad del territorio nacional a manos de las Fuerzas Armadas, ahora la misma ley hace mención de riesgos y amenazas de naturaleza distinta como el crimen organizado transnacional, el terrorismo, la migración y hasta el cambio climático.

Puede notarse, por ejemplo, que el terrorismo y/o la migración no sólo dependen de los recursos y la fuerza que cada Estado pudiera emplear hacia la contención o combate a los mismos, sino que, al encontrarse prácticamente todos los países en una situación de interrelación, es necesario entender que la responsabilidad debe ser también compartida.

²⁵⁶ Carta de Naciones Unidas (Seguridad): (Capítulo 6) Resolución pacífica y el no uso de la fuerza (negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje y resolución pacífica dispuestas en el Artículo 3.1), a través de las siguientes medidas colectivas (Artículo 2): 1) prevención y eliminación de las amenazas a la paz; 2) supresión de las infracciones a la paz (Capítulo III); 3) ajuste pacífico o resolución de las disputas internacionales (Artículo 1.1), así como los procedimientos para las resoluciones judiciales en el Capítulo XIV, artículos 2.5 y 5. Disponible en: <http://www.un.securitycouncil.org/global-regional/186754/.html>

²⁵⁷ Ley de Seguridad Nacional 2005 y Minuta de Seguridad Nacional, 27 de abril de 2010.

El hecho de que EEUU 'castigue o premie' a México [como lo ha sido el caso del Plan Mérida el cual, por cierto, carece de fuerza coercitiva y sólo queda en limosnas; prácticamente no se puede castigar a nadie] -y a muchos otros países y regiones del mundo en su combate a los cárteles-, prueba la falta de responsabilidad política de su parte.

Si bien el Estado mexicano debe asumir la responsabilidad ante la pérdida de su poder, sea hacia organismos internacionales, sea hacia gobiernos regionales y/o locales, como es el caso de la minuta, lo cierto es que el tema de la seguridad en México ha desplazado hacia un plano inferior al ciudadano y, con ello, ha puesto en tela de juicio la actuación de las Fuerzas Armadas mexicanas, en especial del Ejército en materia de seguridad, considerándolo a éste, más que amigo, el enemigo a vencer (sobre todo en el Congreso).

En México se denomina a la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado como una 'guerra', sin embargo, el término está mal empleado.

En primer lugar, la misma noción de 'guerra' también se ha transformado. Los violentos acontecimientos suscitados en Chiapas y Oaxaca, por ejemplo, o como lo fueron en la ex-Yugoslavia, muestran que *las "guerras" no son entre Estados, sino intraestatales y especialmente por motivos de carácter religioso, étnico o de autodeterminación*".²⁵⁸

El proceso de regionalización, como puede notarse, sigue su curso y es precisamente en materia de seguridad donde resulta más obvio.

Dado que la naturaleza de las amenazas ha evolucionado y cambiado drásticamente, a nivel global ha ocurrido lo siguiente:

Naturaleza de la amenaza hacia la Paz y la Seguridad Internacionales (percepción del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas).							
Metamorfosis en la percepción de la amenaza global (1945-2006)							
	Agresión intraestatal	Inestabilidad Intraestatal	Inestabilidad Intrarregional	Terrorismo	WMD Proliferación	Crimen Organizado	Inestabilidad socioeconómica
1945	A	C	C	D	C	D	D
1955	A	C	C	D	C	D	D
1965	A	C	C	D	B	D	D
1975	A	B	B	B	B	B	D
1985	B	B	B	B	B	B	C

²⁵⁸ John Arquilla & David Ronfeldt (eds), 'Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy' RAND, 2001, pp. 1-25. Dichos autores destacan que el 'poder está migrando hacia actores no-estatales'.

1995	C	A	A	A	A	A	C
2005	C	A	A	A	A	A	B

Clave: A=amenaza primaria; B=amenaza significativa; C=amenaza modesta; D=amenaza menor

Para el año 2006, y coincidentemente con el arribo de Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de México, la percepción de las amenazas había cambiado radicalmente:

Incidencia de las Percepciones de la Amenaza Regional (Naturaleza de la amenaza a la Paz y a la Seguridad Regionales), 2006							
	Agresión Interestatal	Inestabilidad intraestatal	Inestabilidad interregional	Terrorismo	WMD proliferación	Crimen organizado	Inestabilidad Socioeconómica
<u>NORTE</u> Norteamérica	D	D	A	A	A	B	D
Europa	B	C	A	A	A	B	C
<u>SUR</u> África Subsahariana	B	A	C	C	D	D	A

na							
Mundo	C	A	A	B	C	D	B
Árabe							
Asia	A	C	C	B	C	C	C
Pacífico	D	B	D	C	D	C	A
Caribe Latinoamérica	C	C	C	C	C	B	B

Clave: A=amenaza primaria; B=amenaza significativa; C=amenaza modesta; D=amenaza menor. Nótese como el crimen organizado y la inestabilidad socioeconómica representa para la región latinoamericana amenazas 'significativas' a su seguridad.²⁵⁹

Aunque puede haber diferentes procesos o tipos de regionalización, el que parece predominar es la 'regionalización dominante', es decir, 'una alternativa a un régimen global establecida por el hegemon regional/global para contrarrestar las amenazas a su poder de otros procesos de regionalización o Estados. Se enfoca en una gama estrecha de asuntos con un énfasis en el comercio, como lo ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o NAFTA –North American Free Trade Area, por sus siglas en inglés.²⁶⁰ Un proceso de regionalización dependerá, por su parte, de un interés o intereses comunes percibidos por los Estados al manejar las consecuencias económicas y/o de seguridad que ha producido el fenómeno de la globalización [Génesis], el cual será dictado por los intereses percibidos y con una tendencia hacia métodos informales de decisión [Funcionalidad], a través del aprendizaje de políticas y la solución conjunta de los

²⁵⁹ Tabla 8.1 Metamorfosis sobre la percepción global de la Amenaza, (1945-2006) y Tabla 8.2, Incidencia de las Percepciones Regionales de la Amenaza (2006), en *Kennedy Graham, 'Regionalisation and Responses to Armed Conflict ...', Op. cit., pp. 164-165.*

²⁶⁰ *Alex Warleigh-Lack, 'Studying Regionalisation Comparatively. A Conceptual Framework'. Review of International Political Economy, 2006; vol. 13, no. 5; Routledge/Taylor & amp.; Francis, Abingdon UK, pp. 750-771. Pp. 52-53.* El autor clasifica otras tipologías: 1) Regionalización Estructurada, con una compleja entidad multi-asuntos, utilizando una política informal a pesar de una profunda institucionalización. No existe hegemon alguno; el poder substancial se delega al nuevo centro en muchas áreas de políticas [Unión Europea]; 2) Regionalización de Seguridad, Se enfoca en asuntos de seguridad, tanto militares como socioeconómicos. Puede ser geográficamente contigua o transregional en su membresía, [La Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN]; 3) Regionalización de red, respuesta (continuación) regional de identidad hacia la globalización. Puede adquirir un significativo o más limitado rango de poderes, pero confía primariamente en métodos de trabajo no institucionalizados y/o intergubernamentales [Mercado Común de América del Sur, MERCOSUR] y 4) Regionalización Conjunta, a través de una sociedad estratégica de un proceso de regionalización ya sea de tal proceso o con Estados clave fuera de la región en nombre de la ventaja de políticas económicas o extranjeras. P. 52.

problemas [Socialización] y que tiene un significativo impacto estructural (constitucional) sobre los Estados componentes [Impacto].²⁶¹

El debate en cuanto a la propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional [aún sujeta a aprobación en las cámaras] responde a un contexto político-electoral muy importante y, por otro, a vulnerabilidades muy particulares, si bien éstas no necesariamente responden a manifestaciones típicas de la seguridad, es decir, no necesariamente surgen de conflictos entre Estados ni tampoco del ámbito interno meramente.

Esto es lo que ha sucedido en México, pero también ha sucedido que el tema de la seguridad se ha manejado de forma tal que el gobierno calderonista sigue tratando de buscar unidad política interna a través de la externalización de un conflicto doméstico, ya no latente, sino potencial y, a modo de ver del presente trabajo, ha desprestigiado a una de las instituciones más importantes para el país y de las pocas confiables con las que aún cuenta el Estado y la nación mexicanos.

Cuando el presidente Felipe Calderón Hinojosa lanzó su estrategia antinarco el 2 de diciembre de 2006 la emprendió sin la elaboración de estudios previos de inteligencia, sin hacer mediciones sobre el grado de corrupción en las corporaciones y sin el establecimiento de un marco legal con previa aprobación del Congreso mexicano que sustentara el uso policiaco del Ejército y de la Marina, pero también lo hizo con la urgencia de reforzar y convalidar políticamente a un gobierno por iniciar, el cual, según filtraciones de *Wikileaks* difundidas por el diario El Tiempo de Colombia, los estadounidenses consideraban desde entonces *'demasiado débil'*.²⁶²

Ejemplo de ello, también, han sido las declaraciones de Michele Flournoy, Subsecretaria de Defensa de los Estados Unidos para Asuntos de Política. En entrevista con el diario Reforma, la Subsecretaria Flournoy señaló que *'el uso de las Fuerzas Armadas, en el marco de la lucha contra el narcotráfico es "muy necesario", pues el contar con los elementos castrenses es una posición de apoyo para la aplicación de la ley, el mejoramiento de las actuales condiciones de seguridad y la reducción de las capacidades de las organizaciones delictivas'*.²⁶³

El Presidente Felipe Calderón Hinojosa prácticamente se 'enganchó' de la legalidad, credibilidad, entereza y respetabilidad que representan las Fuerzas Armadas mexicanas para legitimar su gobierno y al hacerlo ha transferido toda la carga de responsabilidad -que el jefe del Ejecutivo debiera asumir- hacia a la institución castrense, afectando de modo más severo al Ejército mexicano.

²⁶¹ *Op. cit.*, p. 56.

²⁶² Disponible en: <http://tiempo.vlex.com.co/source/diario-el-tiempo-colombia-5086/issue/2011/2/16/008>

²⁶³ 'El Uso de las Fuerzas Armadas en el Marco de la Lucha contra el Narcotráfico "es muy necesario": Flournoy.' Reforma [México], 21 de mayo de 2011. Flournoy sostuvo que *'percibe un compromiso fuerte desde los más altos niveles del Gobierno mexicano para mejorar las condiciones de seguridad, fortalecer sus capacidades institucionales con el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos a través de los recursos de la Iniciativa Mérida'*.

Ahora bien, la función legislativa es aquella de 'equilibrio' entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Últimamente, México ha contemplado una mayor complejidad de su realidad social y de la configuración normativa del Estado. La propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional es buen ejemplo de ello, bajo el entendimiento de que en México es común la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, en cuyo fortalecimiento también ha contribuido el sistema electoral,²⁶⁴ ubicándose en el centro y motor de la actividad política del país,²⁶⁵ lo cual hace necesaria una revisión breve de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sobra decir que el sistema presidencial construyó al sistema político y delineó todo tipo de políticas públicas y por eso se convirtió en la imagen de ser la principal fuente de leyes.²⁶⁶

No obstante, la tradición autoritaria presidencial llegó a su fin el 2 de julio de 2000 con el proceso de alternancia política. En el gobierno del Presidente Felipe Calderón, [un presidente francamente debilitado], el mismo debate en cuanto a la aprobación de la iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional lo confirman.

3.1.1. LA ETAPA PRE-LEGISLATIVA

La etapa pre-legislativa a la propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional estuvo dada en un contexto político-mediático de inseguridad. El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, guía política del Presidente Felipe Calderón Hinojosa durante su desempeño, sustenta su actuación política en un marco de '*justicia efectiva que brinda el Estado de Derecho*',²⁶⁷ la cual se garantizará en una '*sólida cultura de legalidad, certeza jurídica y seguridad para todos*'.

Pero dicha etapa pre-legislativa muestra también la lastimosa realidad del país: las terribles consecuencias que causa el crimen organizado, el narcotráfico o la delincuencia. De ahí que las principales estrategias que ya se proponían en el PND 2007-2012 para el combate a dichos fenómenos delictivos fueran:

- a) Aplicación de la fuerza del Estado [estrategia 8.1];
- b) Implementación de una política integral que coordine esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno para el combate al narcomenudeo [estrategia 8.2];
- c) Consecución y consolidación de estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita (estrategia 8.3) [lo cual resulta obvio puesto que México es el país que más tratados ha firmado no sólo en materia de seguridad, sino económica, siendo el Plan Mérida, entre muchos otros, buen ejemplo de ello) y,

²⁶⁴ CONGRESO DE LA UNIÓN, 'La División de Poderes y el Poder Legislativo', CAP. 1º [La Institucionalización de la División de Poderes, pp.1-6] y CAP. 3º [El Predominio del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo en América Latina; 1. 'Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en México, pp. 20-25], Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

²⁶⁵ *Op. cit.* pag. 23.

²⁶⁶ *Op. cit.*, Cap. 1, pp. 33-34.

²⁶⁷ PND, 2007-2012, EJE 1. ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/eje1.html>

d) Desarticulación de cadenas delictivas mediante la destrucción de los nodos de creación de valor [estrategia 8.4].²⁶⁸

Estas estrategias daban fe de la situación: la ley y las instituciones habían quedado rebasadas por el fenómeno delictivo.²⁶⁹ La respuesta contundente e inmediata no se hizo esperar: la participación de las Fuerzas Armadas como '*garantes de la seguridad, de la soberanía nacional y de la protección de los intereses de la nación*'.²⁷⁰ Todavía para 2006, las Fuerzas Armadas seguían siendo consideradas una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos, obteniendo un 90% de aprobación ciudadana en cuanto a su participación en materia de seguridad interior²⁷¹ y en mediciones sistemáticas sobre confianza en las instituciones, las Fuerzas Armadas habían sido calificadas muy positivamente de manera permanente.²⁷²

Pero así como los procesos, sean éstos del orden político, económico o social, se encuentran en una etapa de evidente transformación, así también las mafias y los cárteles y grupos dedicados a actividades criminales se han ido transformando a dichos cambios que han afectado sus actividades económicas ilícitas. Su adaptabilidad a los nuevas transformaciones es asombrosamente rápida y puede decirse que hasta eficiente, otra de las causas por las cuales se ha recrudecido la violencia a grado extremo. El resultado: más de 28 mil víctimas [agosto de 2010] producto de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado (si bien un alto porcentaje de ellas involucradas en algún tipo de actividad ilícita), temor y pánico social y temor y confusión entre los miembros de la institución militar. Situación que, desde el principio, ha sido bien aprovechada por los poderosos consorcios de las telecomunicaciones en México (Televisa y TV Azteca), los cuales han hecho de sus espacios un 'circo' mediático que muestra, por un lado, la brutalidad de los crímenes cometidos a manos de los cárteles y de la delincuencia, la incompetencia de la estrategia lanzada por el Presidente Felipe Calderón Hinojosa en su lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, y por otro, muestra intencionadamente también, los perjuicios causados a la población tanto de criminales, capos, delincuentes y bandas, pero también de militares, como si tanto unos y otros fuesen lo mismo y bajo las mismas circunstancias.

El proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional también ha mostrado algo contundente: los impulsores de la Ley de Seguridad Nacional aprobada en 2005 por los senadores Enrique Jackson y Tapia cometieron el gravísimo error, sea por

²⁶⁸ PND 2007-2012. OBJETIVO 8 Recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado.

²⁶⁹ Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana: uno de cada 4 habitantes en las ciudades ha sido víctima de por lo menos algún delito durante su vida. Más del 50% de la población encuestada considera que la criminalidad ha afectado su calidad de vida. Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad. (2006). Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana. Disponible en: www.icesi.org.mx

²⁷⁰ PND, 2007-2012, OBJETIVO 1.8, Seguridad Nacional.

²⁷¹ Parametría. (2007). Febrero. Disponible en: www.parametria.com.mx: 89% de acuerdo en que utilice al Ejército para combatir al narcotráfico en México (margen de error +/- 2.8%); Demotecnia. (2007). Disponible en: demotecnia.com, 88% sí al Ejército para combatir al narcotráfico (margen de error +/- 3.2%).

²⁷² Consulta Mitofsky. (2007). Confianza en las instituciones, febrero. Disponible en: www.consulta.com.mx (margen de error +/- 4%).

omisión, sea por intención, de establecer un diálogo común con las autoridades que encabezan las Fuerzas Armadas en México, pero que más que diálogo resultó ser una consulta deficiente de la situación, lo que se ha traducido en una severa confusión sobre en quién debiera recaer la responsabilidad; que en su caso debe recaer prácticamente en el Presidente de la República por ser éste Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas²⁷³ y en ambas Cámaras, dispensando brindar a las Fuerzas Armadas también de un andamiaje legal en su actuación en cuanto a labores de seguridad interior. Dicho andamiaje hubiera evitado muchos problemas desde el principio y no hubiera puesto en jaque las relaciones civiles-militares. La reacción no se hizo esperar y para mediados de 2007, la población exigía a las autoridades correspondientes de sus municipios y ciudades y luego al presidente mismo, la salida del Ejército de las calles.²⁷⁴

3.1.2. ETAPA LEGISLATIVA. Elaboración formal de la ley.

El documento que el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa envió al Senado (abril de 2009) se aboca a lo siguiente: brindar un marco jurídico a las Fuerzas Armadas mexicanas para su actuación en materia de seguridad pública así como la declaración del estado de excepción. La propuesta de reformas también ha señalado modificaciones al Código de Justicia Militar, la Ley contra la Delincuencia Organizada, los códigos Penal Federal y Federal de Procedimientos Penales, la Ley de Armas de Fuego y Explosivos y la Ley de Seguridad Nacional, obviamente.

De entre este paquete de reformas, una de las que ha causado mayor revuelo en diferentes sectores de la sociedad ha sido la Ley de Seguridad Nacional, pues por medio de esta se pretende legalizar la participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y, en general, en materia de seguridad pública, si bien, sin implicar una modificación a la Carta Magna.²⁷⁵ Esto ha suscitado una considerable inquietud, pero no sólo de la sociedad civil, o de miembros del Congreso mismo, sino de la institución castrense también, cuya reputación, prestigio y actuación están en juego, no sólo al interior del país, sino a la luz internacional.

Por otra parte, ha sido establecido en la iniciativa que el Ejecutivo emitirá la declaratoria de existencia de una afectación a la seguridad interior, como nueva figura legal, con el fin de decretar 'una especie de estado de excepción' y la única participación del Poder Legislativo será mediante una comisión bicameral, por la cual podrá conocer el asunto y opinar sobre él, intentándose así darle un giro al artículo 29 constitucional, que

²⁷³ Artículo 89° constitucional, fracciones I y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

²⁷⁴ Jesusa Cervantes. *'Primero se Quejan de la Presencia de Militares, luego los llaman Tibios y Suaves, ante su Repliegue en Nuevo León. Nuevo León: el Crimen Anda Suelto',* Proceso (México) no. 1747, 25 de abril de 2010.

²⁷⁵La discusión sobre la legalidad de la intervención del Ejército en la seguridad pública no es nueva. En 1996 algunos sectores políticos promovieron un recurso de inconstitucionalidad por el uso de agentes militares en las calles de México, en <http://www.reforma.com.mx>, y también en: ohlamexico.blogspot.com/.../ejercito-mexicano-en-la-guerra-contra.html

establece que para la suspensión de garantías individuales se debe contar con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso.

Todo el capítulo uno del título séptimo es el que ha provocado el revuelo político y social, y lo tildan de 'grave', ya que sujeta la seguridad interior a que todas las autoridades estén bajo el mando de la Secretaría de la Defensa Nacional, como si se tratara de un estado de excepción. Incluye además, nuevos supuestos que afectan la seguridad, como la 'sublevación o el trastorno interior' en una entidad federativa como elementos que afectan la seguridad interior, sin que se defina qué se entiende por 'trastorno interior' o qué es una 'agresión directa' a los integrantes del Consejo de Seguridad Nacional.

La reforma también menciona otros supuestos como 'actos que pongan en peligro el orden, la paz, la seguridad pública de un municipio, entidad federativa o región, y la capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones, asimismo, 'actos de extorsión colectiva que afecten a la comunidad o población'.

Se ha hablado mucho de las manifestaciones y/o de cualquier otro acto de protesta, por ejemplo. Según el Artículo 80 de la Ley de Seguridad Nacional, el Ejército quedará a cargo de *operativos* y de todo lo relacionado con 'afectaciones a la seguridad interior', ya que las demás instituciones quedan supeditadas a la llamada 'Fuerza Armada Permanente' a la que se entregará toda la información que requiera para el desempeño de esa función. La Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA, a su vez, también tendría la facultad de verificar la no circulación de mercancías o efectos ilícitos o de personas requeridas por la autoridad, así como el cumplimiento de las leyes de orden público. Las Fuerzas Armadas tendrían acceso a las averiguaciones previas.²⁷⁶

En cuanto al Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, como organismo de inteligencia descentralizado, la iniciativa de ley pretende darle mayores atribuciones al mismo, que no le corresponderían como lo sería en su caso el procesamiento de toda la información de inteligencia que se genere en el país y la realización de investigaciones de contrainteligencia, para conocer estructuras de organización, formas de operación y ámbitos de actuación.

El asunto en cuanto a dicho organismo es que el CISEN no es un órgano de Estado, sino una instancia de gobierno supeditada al presidente en turno, en este caso al Presidente Felipe Calderón Hinojosa, por lo que se ampliarían sus facultades. Con el fin de evitar el rechazo de la sociedad a su propuesta, el Ejecutivo también incluyó un "blindaje adicional" para proteger los derechos humanos. El proyecto consiste en que la decisión de aplicar la nueva norma deberá ser informada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y a las comisiones de los estados.

²⁷⁶ Lo cual resultaría violatorio pues el artículo 20 constitucional y del Código Federal de Procedimientos Penales, señalan que '*ninguna autoridad civil que no sea el Ministerio Público, y menos elementos castrenses, pueden conocer ninguna indagatoria judicial*'. ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1.3. ETAPA POST-LEGISLATIVA

El proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional también ha mostrado con contundencia las fallas, de omisión o intención, en materia legislativa al interior del Congreso, pues desde que el Ejecutivo mandara el paquete de reformas con respecto al asunto de la regulación del Ejército mexicano en la lucha contra el crimen organizado, desde abril del 2009, se ha ido postergando la resolución sobre la '*certeza jurídica*' de las Fuerzas Armadas, como sentenciara el General Guillermo Galván Galván²⁷⁷, máxime teniéndose en cuenta que la propuesta presidencial fue, en su momento, únicamente apoyada por la bancada del Partido Acción Nacional, ya que el resto de los grupos parlamentarios (PRI, PRD, CONVERGENCIA, incluso el PVEM) descalificaron y han rechazado la propuesta por considerarla inviable, no habiéndose llegado, hasta el momento, a una resolución final.

Cabe mencionar también la desvinculación que hubo entre el Senado y la Cámara de Diputados para sacar adelante la reforma, ya que los votos que asegurarían la aprobación a dicha reforma estaban entre los legisladores de la Cámara baja. Lo que llama la atención fue que la aprobación de la iniciativa fue emitida, pero únicamente por parte del Senado, con tan sólo dos votos en contra -los de Rosario Ibarra de Piedra y de Ricardo Monreal-, llegando así al día 27 de abril de 2010, aprobándose la ley de Seguridad Nacional como minuta. La lucha parlamentaria por la aprobación ha generado innumerables problemas, a saber:

- a) Las propuestas de reforma a la Ley de Seguridad Nacional iniciales fueron aprobadas con considerables modificaciones;
- b) Las Fuerzas Armadas no se sienten favorecidos por las modificaciones a la misma hechas por los legisladores del Senado, - que de haber sido enviado el proyecto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional primero a la Cámara de Diputados, - en donde hay un total de 237 legisladores priístas, muchos de los cuales siente admiración y respeto por la institución castrense-, posiblemente hubiera podido ser aprobada, incluso con los puntos que exigía el Ejército;
- c) La minuta aprobada el 27 de abril de 2010 no ha obtenido el consenso de todos los partidos;
- d) El primer periodo ordinario de sesiones [2010] no fue suficiente para hacer modificaciones a la minuta que el Ejército pedía y parece ser que el segundo periodo ordinario [del mismo año] tampoco lo será, teniendo en cuenta que los tiempos se acortan, no sólo para discutir y analizar una ley tan importante, sino porque cada día que pasa representa más peligro para la población que se encuentra en zonas de alta conflictividad, más desprestigio para las Fuerzas Armadas, pero sobre todo para las labores que el Ejército realiza y más impunidad y margen de acción para los cárteles y grupos delictivos.

En menos de dos años, habrán elecciones presidenciales y el presidente Felipe Calderón habrá cumplido con su mandato presidencial. Él se irá, pero las decisiones de

²⁷⁷ Festejos del Día del Ejército.,15 de Febrero de 2010, en <http://www.milenionline.com.mx>

éste las seguirán pagando, y muy caras, no sólo los miembros que componen la institución castrense, sino la población civil.

e) De ahí el apremio de las Fuerzas Armadas hacia la revisión de las modificaciones hechas a la Ley de Seguridad Nacional.

3.2 Contexto socio-político: posible transformación integral de las instancias de seguridad y de justicia.

Hablar sobre el tema de la seguridad y de la justicia, dos de los muchos dilemas clásicos en las ciencias sociales, implica enfrentar varios de los problemas persistentes de la condición humana: libertad y orden, igualdad y jerarquía, confianza y eficiencia, lo que en un plano superior implica también entender las causas que conllevan a la fortaleza o debilidad de un Estado-nación.

Hoy día, México experimenta una de las más severas crisis de seguridad, tanto conceptual (porque la academia y el Congreso no logran aún consenso en cuanto a la definición teórica aplicable a la situación del país), como material (debido a diferentes cuestiones multifactoriales, siendo una de ellas, la debilidad de las instituciones del Estado mexicano, todavía en su paso hacia una verdadera transición democrática primeramente), para luego dar paso a otras más arraigadas en territorio mexicano como la práctica de la corrupción y buena parte de los fenómenos derivados de ella, así como el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico ilegal de armas, migración ilegal, entre otros, y que muestran que son problemas que se han arraigado en 'regiones' específicas del Estado mexicano, tanto en la frontera sur con Guatemala y más específicamente en la frontera norte, con territorio estadounidense, *lo cual implica el entendimiento hacia un proceso complejo de interconexiones, no sólo a nivel mundial o nacional, pero sobre todo regional y local.*²⁷⁸ Situación que representa un desafío para una economía en vías de desarrollo como México, que lucha por integrarse a un mercado internacional con profusas exigencias de flexibilidad y de producción, afectando no sólo al país en general sino que además teniendo variadas manifestaciones en las economías locales, lo cual ha provocado un profundo impacto social, sobre todo en la fuerza de trabajo cada vez más pauperizada; aunque si bien, es falso el dilema que señala que la pobreza o la falta de desarrollo es el origen del problema.²⁷⁹

El problema de la pobreza o la falta de desarrollo, aunque elementos incidentes, no representan exactamente el eje central del presente estudio y habrá de ser sugerido y analizado para investigaciones posteriores. Sexenios antes de la implantación de medidas neoliberales [periodo del gobierno de De la Madrid] hacia la apertura económica [gobierno salinista] permiten confirmar la tesis anterior, por lo que debe considerarse con especial atención el año 1983, fecha en que por vez primera se incluye el término de

²⁷⁸ Andrés Mommen. 'External Pressures Shaping Regionalism. A Critical Assessment', en: Alex E. Fernández and Andrei Mommen (editors), 'Regionalization and Globalization in the Modern World Economy Perspectives on the Third World and Transitional Economies', Brusels, Belgium, 3rd Edition, 2004, pp. 27-50.

²⁷⁹ Francis Maerten & de Amado Phillip Andrés. 'David Against Goliath: Can México, Central América and the Caribbean Effectively fight Drug Trafficking: Organized Crime and Terrorism?', FRIDE, Madrid, 2009, pp. 1-10.

Seguridad Nacional en los Planes Nacionales de Desarrollo; liberalización que convirtió a México en un actor de mayor relevancia política y económica en el sistema internacional, pero que también lo hizo enfrentarse a nuevas realidades y coyunturas, más que de pleno desarrollo político, económico y social, de muy contradictorios contextos y certezas, bastante alejados, por cierto, de los lineamientos planteados en los PND, en donde el concepto de Seguridad Nacional, desde entonces, ha aparecido también como objetivo permanente, aunque con no muy buenos resultados.²⁸⁰

La consecuencia más visible de esta problemática ha sido un aumento dramático en los índices de inseguridad, que se percibe más bien como una regionalización de la crisis de seguridad en México, y que ha sido ya identificada por Washington como una amenaza a su seguridad, lo que también ha afectado a buena parte del hemisferio. El presente estudio coincide con Lucía Dammert cuando afirma que el crimen organizado y la delincuencia son 'vasos comunicantes', productos de la globalización, factor que contribuye, pero que no explica del todo el problema. Según la autora, *'dichos fenómenos están más asociados a una transición incompleta hacia la democracia, la debilidad del Estado de derecho y la tardanza en la instrumentación de la reforma del Estado en el sector seguridad'*.²⁸¹

Así también como lo afirma Mohammed Ayoob: *'la mayoría de los Estados postcoloniales continúan involucrados en mayor o menor grado en procesos de construcción estatal, es decir, en el afianzamiento del control estatal sobre el territorio y la población, la consolidación de la autoridad política, el mantenimiento del orden y la extracción de recursos. Y son precisamente los Estados en donde aquéllos fenómenos que ponen en evidencia la precariedad de las instituciones estatales y de su control sobre el territorio nacional, o que cuestionan su legitimidad, que tienden a securitizarse'*.²⁸²

Por supuesto, pero esos siempre han sido factores 'estructurales', no coyunturales. Toda esta suma de fuerzas estructurales –pobreza, desigualdad, desempleo, marginalidad, entre otros- siguen estando presentes y siguen tendiendo a contener la desigualdad, pero es indiscutible que se han exacerbado aún más por la apertura irrestricta de los mercados hacia un proceso de globalización, pero que hoy en día tiende a regionalizarse.

Por cierto, Buzan y Waever definen la región como *'un conjunto de unidades cuyos procesos principales de securitización y desecuritización son entrelazados de tal forma que sus problemas de seguridad no se pueden analizar ni resolver de forma separada'*.²⁸³ Dicha definición hace referencia a la interdependencia a la que llegan los países en donde

²⁸⁰ Informes Presidenciales (Miguel de la Madrid Hurtado) Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Dirección de Referencia Especializada. I Informe de Gobierno. Introducción del concepto de Seguridad Nacional, p. 15, en: <http://www.RE-ISS-09-06-16.pdf>

²⁸¹ Lucía Dammert, *'Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina,'* Ecuado, Quito, FLACSO, 1ª. Edición, 2007; pp. 334.

²⁸² Mohammed Ayoob. *'The Third World Security Predicament,'* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 9th Edition, pp. 121-146.

²⁸³ Barry Buzan & Ole Waever. *'Regions and Powers,'* Cambridge: Cambridge University Press, 6th Edition, 1989 p. 68.

sus percepciones de seguridad e inseguridad no pueden comprenderse, sino en relación con la de todos. En cuanto a América Latina, la región, por cierto, recibe de distinta forma la influencia de EEUU, que tras el fin de la Guerra Fría, ha adoptado diferentes estrategias: ha ampliado y consolidado su poder en las subregiones de México, Centroamérica, el Caribe y la franja norte de Sudamérica (con excepción de Cuba y Venezuela), y ha disminuido su presencia en el Cono Sur.

Asimismo, el presente estudio considera que parte de esa misma regionalización también se debe a las dinámicas políticas internas de México con el resto de América Latina vía tratados y convenios económicos y la forma en que los funcionarios mexicanos han articulado temas específicos, como problemas de seguridad.

El hecho de que el presente trabajo enfatice el problema de (in-)seguridad derivado del narcotráfico y de las bandas criminales es precisamente en que ha sido debido a ellos, por una parte, que el Estado mexicano ha recurrido a las Fuerzas Armadas mexicanas como último recurso hacia la contención de la violencia en varias zonas del país. Según datos de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas, *‘los narcotraficantes mexicanos ya dominan los mercados de cocaína, heroína y metanfetamina en los Estados Unidos, y entre 2009 y 2010 han fortalecido su liderazgo como proveedores de drogas ilícitas, disminuyendo así, la presencia de organizaciones criminales colombianas’*.²⁸⁴

El origen del problema se debe a un cambio estructural en el mercado regional de las drogas que recolocó a México en una nueva especialización criminal, es decir, pasó de ser territorio de tránsito a ser territorio de tráfico y las organizaciones criminales adoptaron una estructura descentralizada en pequeñas células, que fue requiriendo una para-estructura de seguridad y control tan descentralizada como la primera, conformada por sicarios, como Los Zetas. Lo anterior es confirmado por un minucioso estudio, análisis e informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *UN World Drug Report*²⁸⁵. En dicho *Informe Mundial sobre las Drogas 2010*, dado a conocer por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), se manifiesta una *‘reorientación hacia el consumo de nuevas drogas y hacia mercados nuevos. Disminuye el cultivo de drogas en el Afganistán (opio) y los países andinos (coca), y se ha estabilizado el consumo de drogas en el mundo desarrollado’*.

Según la dependencia, existen evidencias de un *‘aumento del consumo de drogas en los países en desarrollo y del uso indebido cada vez más difundido de estimulantes de tipo anfetamínico (ETA) y de medicamentos de venta con receta en todo el mundo’*.²⁸⁶ La Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito también ha publicado en el Informe que la oferta mundial de los principales tipos de drogas que más problemas

²⁸⁴ Elías Chávez. ‘Narcos de México se fortalecen en la Unión Americana’. La Prensa (México), 2 de marzo de 2011.

²⁸⁵ UNODC, *World Drug Report 2010*, ‘se observa una reorientación hacia el consumo de nuevas drogas y hacia mercados nuevos’, en: <http://www.unodc.org/southerncone/es/frontpage/2010/06/23-relatorio-mundial-sobre-drogas-2010-do-unodc-revela-tendencias-de-novas-drogas-e-de-novos-mercados.html>

²⁸⁶ Op. cit. Chapter 1. Transnational Drug Market Analysis. pp.95-118

causan son los opiáceos y la cocaína *'pero que su consumo está disminuyendo constantemente'*.

Los datos estadísticos revelan que la superficie global de cultivo del opio se ha reducido casi en una cuarta parte (el 23%) en los dos últimos años, lo que hará disminuir abruptamente para el año en curso la producción de opio, especialmente debido a una plaga que podría acabar con la cuarta parte de la cosecha de amapola del Afganistán. Las cifras que muestra el Informe son contundentes: *'el cultivo de la coca, un 28% inferior en comparación con el decenio anterior, ha seguido disminuyendo en 2009. La producción mundial de cocaína se ha reducido de un 12 a un 18% en el período comprendido entre 2007 y 2009'*.²⁸⁷

Según revela el Informe Mundial sobre las Drogas 2010 (*UN World Drug Report, 2010*), *'en los últimos años se ha reducido notablemente el consumo de la cocaína en los Estados Unidos, reduciéndose unas dos terceras partes aproximadamente desde el decenio de 1990, y una de las razones de la violencia relacionada con las drogas en México reside en que los cárteles se disputan un mercado que se contrae'*, dijo Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la UNODC. *"Esta lucha interna es una bendición para los Estados Unidos puesto que la consiguiente escasez de cocaína conlleva tasas más bajas de adicción, precios más altos y una pureza inferior del producto"*.²⁸⁸

Lo que parece explicar también la falta de ayuda de los Estados Unidos a México en su lucha contra el narcotráfico. Por lo que buena parte de la situación que vive México es producto de la alteración y modificación de los patrones de la demanda americana y europea, que se decanta actualmente hacia el consumo de las metanfetaminas, lo que ha provocado a su vez, la modificación de las rutas del tráfico, *'habiendo aumentado de cantidad de cocaína que llega a Europa procedente de los países andinos y que transita por África occidental'*.

El Sr. Costa hizo hincapié en los peligros del consumo de drogas en el mundo en desarrollo. *"Las fuerzas del mercado ya han configurado las dimensiones asimétricas de la economía de la droga; los mayores consumidores del veneno en el mundo (los países ricos) han impuesto a los pobres (principales lugares de la oferta y el tráfico) el daño mayor"*, dijo el Sr. Costa. *"Los países pobres no están en condiciones de asimilar las consecuencias de un mayor consumo de drogas. Se cierne sobre el mundo en desarrollo una crisis que puede someter a millones de personas al calvario de la drogodependencia"*.²⁸⁹ Aunque el debate en México en torno a la legalización de las drogas,²⁹⁰ sigue siendo tan sordo y necio.

²⁸⁷ *Op cit., Drug Statistics and Trends, 'Entendiendo la dimensión y naturaleza del uso de drogas'*, p. 152;173;194;214

²⁸⁸ *Op. cit., Introduction*, p. 4-5.

²⁸⁹ *Op. cit.* Cfr. Ver el inciso 4.2.2. (*Treatment Demand*) acerca de las drogas primarias entre personas tratadas por adicciones en los cinco continentes pp. 302-307.

²⁹⁰ *'Debe Congreso debatir sobre legalización de drogas: Navarrete'*. Lunes, 08 de agosto de 2010, en <http://www.milenio.com/node/501800>; *'Calderón se opone a la legalización de las drogas. La cifra oficial de muertos desde 2006 sube de los 24.700 de abril a 28.000 en agosto'*, 04 de agosto de 2010, en <http://www.elpaís.com/articulo/internacional/Calderon/opone/legalizacion/drogas/Mexico/elpepuint/2010>

El Informe Mundial sobre las Drogas 2010 tiene un capítulo,²⁹¹ sobre la influencia desestabilizadora y el tráfico de la droga en los países de tránsito, haciendo especial hincapié en el caso de la cocaína. Éste pone de manifiesto que el subdesarrollo y la ineficacia de la gestión pública atraen a la delincuencia, al tiempo que la delincuencia acentúa la inestabilidad. Muestra la manera en que la opulencia, la violencia y el poder del tráfico de la droga pueden socavar la seguridad e incluso la soberanía de los Estados. La amenaza a la seguridad que supone el tráfico de drogas en varias oportunidades durante el pasado año ha sido uno de los temas del programa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Siguiendo el pensamiento de Ayoob, es entendible que existe un fenómeno que sobrepasa los controles del Estado, por un lado, que no cuenta con las suficientes herramientas conceptuales y materiales hacia una profunda comprensión de los fenómenos que inciden diariamente en la cotidianidad como el narcotráfico, el crimen organizado y la crisis de (in-)seguridad y que tiene altos niveles de vulnerabilidad: pocos y limitados recursos institucionales en el sistema policial y penitenciario, pero también en el órgano judicial, en el Ministerio Público e incluso en lo militar. Las corporaciones policiales mexicanas, por su parte, han quedado rezagadas en su desarrollo institucional -respecto a sus homólogas en Chile, Argentina, Brasil o incluso Colombia, que iniciaron sus primeras reformas una década y media antes- y no han mejorado sustancialmente.

El panorama en cuanto a las instancias de procuración de justicia como las policías es poco alentador ya que, a nivel policial, las corporaciones policíacas enfrentan pauperización, elevados índices de rotación (lo cual representa una gran ventaja para la delincuencia organizada al enfrentar a una policía desarticulada) deficiente capacitación, y problemas de salud en 60% del personal, actividad de alto riesgo y un estigma social en extremo negativo, aunado a los bajos niveles de confianza.²⁹² Debe considerarse también el hecho de que, geográficamente, el territorio mexicano es adecuado para el gran trasiego de droga, con una disposición fundamental para el tráfico hacia Estados Unidos, el gran consumidor. Cóctel óptimo para que el crimen organizado medre. El problema ha excedido al gobierno del Presidente Felipe Calderón, a su partido, el PAN, a los demás partidos en general y ha supuesto un riesgo verdadero para la sociedad mexicana, su modo de vida y las posibilidades de desarrollo del Estado mexicano en su conjunto.

El tema de la seguridad y de la justicia está también, por otro lado, íntimamente relacionado con la función que juega la inteligencia en sistemas sociales complejos como lo es el Estado-nación. Hacer referencia al tema de las instancias y organismos de seguridad y justicia en México, caso que nos interesa, nos conduce tanto a los determinantes en los usos de la inteligencia así como a las raíces doctrinales de los fracasos de la inteligencia. El tema de la inteligencia es importante para el

[0804elpepuint_3/Tes#EnlaceComentarios](#)

²⁹¹ UNODC, *World Drug Report 2010*, op. cit., Chapter 3, 'The Destabilizing Influence of Drug Trafficking on Transit Countries: the Case of Cocaine', pp. 234-245.

²⁹² Robert Klitgaard, 'Controlling Corruption', Berkeley: University of California Press, 1st Edition, 1988, p. 25-48.

entendimiento de la transformación de las instancias de seguridad y de justicia por la simple razón de que la inteligencia denota información (preguntas, perspicacia, hipótesis, evidencias, etc.) pero sobre todo, 'poder', relevante no sólo para la hechura de políticas en materia de seguridad, sino indispensable para los grupos en el poder. El punto es que la generación de inteligencia incluye tanto conocimiento científico como información política e ideológica, sea ésta científica o no.

Algunas de las condiciones que están íntimamente relacionadas con la inteligencia es que la información debe ser *clara* [sobre todo para aquellos que hacen uso de ella]; *confiable* [en donde los diferentes especialistas y observadores que usen los mismos procedimientos la vean de la misma manera]; *válida* [en donde se puedan hacer uso de conceptos y medidas que capturen la realidad; dichos conceptos y medidas incluyen consistencia lógica, predicción exitosa, congruencia con el conocimiento establecido o fuentes independientes]; *adecuada* [porque la información debe estar completa y en donde el contexto del acto, evento o vida de la persona o grupo debe ser descrita]; *amplia* [lo cual supone una alta probabilidad de lograr las metas fijadas y propuestas o lograr unas nuevas y, sobre todo, *oportuna* [para que los datos informacionales puedan ser usados de forma precisa y puntual].

Pero cuando se tiene fallas en la inteligencia, generalmente eso significa la inhabilidad para conjuntar la inteligencia requerida para la persecución exitosa de las metas de cualquier organización, sea ésta Estado, gobierno, institución, organismo, partido político, etc.²⁹³

La secrecía, la rivalidad institucional, la corrupción, la ineficacia, los errores y las arbitrariedades y también la subordinación casi ciega hacia políticas y estrategias de seguridad estadounidenses representan verdaderas fallas en el sistema de inteligencia, lo que incide de manera importante en los sistemas de seguridad y de justicia mexicanos. Aunque también existe otra, tanto o más preocupante: como cuando información de inteligencia generada por los organismos de seguridad le llega al Ejecutivo pero éste no se encuentra en posición de actuar, ya sea por desidia o propósito, o porque está claramente ceñida por fuerzas que están mucho más allá de su control, a pesar de los recursos que brinda la tecnología o el personal capacitado para ello.

Luego entonces, podría no tratarse ya de una falla en los servicios de inteligencia, sino que sería el propio poder gubernamental lo que es deficiente, y es lo que ha debilitado, en buena parte, los lazos entre éstos y la sociedad.

Esa corrupción, tanto gubernamental como institucional de los organismos de seguridad e inteligencia ha afectado al país hasta tal punto, que las mafias continúan actuando con absoluta impunidad (Nuevo León, Chihuahua, Michoacán, Guerrero, Veracruz, Sinaloa, Baja California, Tamaulipas, entre otros) '*desarrollando, además, redes asistenciales para facilitar despensas y ayudas económicas a los marginados con el objeto de crearse un escudo de opinión mientras corrompen a las autoridades*'²⁹⁴.

²⁹³ Gregory F. Treverton. *Reshaping National Intelligence for an Age of Information*, Cambridge University Press, 8th Edition, 2003, 27-48.

²⁹⁴ Miguel Ángel Bastenier. " 'Narcoguerra en México y Colombia' ", El País (España), 01 de abril de 2009.

Según el articulista de El País, ya para el año 2009, '150.000 mexicanos viven del cultivo, procesamiento y distribución de coca, opio y marihuana, y otros 300.000 operan en industrias complementarias'. Pero más de 28.000 muertes, la mayoría de ellas vinculadas al narco, según reportes de estadísticas oficiales del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) revela también, la total ineficacia de las policías y de los servicios de inteligencia e información²⁹⁵, ya no se diga de las instancias de justicia, lo cual resulta en una contradicción, pues según el analista Guillermo Zepeda Lecuona, hay 351 policías por cada 100.000 habitantes en México y 299 policías por cada 100.000 cuando se excluye al Distrito Federal, cifras por encima del promedio de Naciones Unidas cuyo índice es de 225 y el nivel recomendado es de 280 policías por cada 100.000 habitantes (aunque algunos pocos Estados se encuentran incluso por debajo de esta cifra).²⁹⁶

La coyuntura actual es propicia para que el Estado mexicano se responsabilice y haga un inaplazable compromiso para el fortalecimiento de la coordinación de las instancias de seguridad y justicia en la lucha contra los cárteles del narco y los grupos del crimen organizado en todas sus formas y manifestaciones, que representan graves amenazas para la paz y la seguridad regionales, los derechos humanos y libertades fundamentales y a la institucionalidad democrática.

Si bien el momento es propicio y a pesar de algunos cambios que se vislumbran a corto y mediano plazo, lo cierto es que hay una descoordinación de iniciativas y de acciones en las diferentes instancias gubernamentales. En realidad, poco se ha hecho para fortalecer el intercambio de información operacional entre los órganos competentes y mecanismos de inteligencia.

Al Estado mexicano le urge una profunda profesionalización de las fuerzas policiacas y de sus demás instancias de seguridad (organismos de inteligencia y de impartición de justicia) como en ningún otro periodo de su historia. Desafortunadamente, tanto a unos como a otros se les considera más que parte de la solución, parte del problema. Por tanto se tiene: corrupción y colusión con el crimen organizado, violación a derechos humanos en su forma de detenciones arbitrarias, secuestro, tortura, y violación a la presunción de inocencia, altos índices de impunidad, ineficacia para combatir a la violencia pero, sobre todo, nula investigación y nulo desarrollo de las capacidades de recolección y de inteligencia.

La 'transformación' de las instancias de seguridad y de justicia ha venido gestándose desde la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) cuando el país fue azotado por una ola de violencia sin precedentes reveló también las deficiencias de las fuerzas policiales del país y se incorporó el tema de la reforma policiaca en la Agenda Nacional²⁹⁷. Se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), -junto a éste, la creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública- al mando de personal local,

²⁹⁵ Vid. Sergio Aguayo Quesada. *'La Charola: una Historia de los Servicios de Inteligencia de México'*, México, Editorial Grijalbo, 1ª. Edición, 2001.

²⁹⁶ Guillermo Lecuona Cepeda. *'Los policías, en medio de 3 fuegos'*, por Nidia Marín, el Sol de México, (México), 6 de junio de 2010.

²⁹⁷ Fuente: Belt Ibérica, S.A., *'El Sistema de Seguridad Pública en Méjico, 1994.'* <http://www.seguridadpublica.go.mx> y <http://www.dhs.gov>

municipal, estatal y federal. Se dio paso también a la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP) conjuntando personal militar, oficiales de la ex Policía Federal de Caminos, de la agencia de inteligencia CISEN y reclutas de la recién creada Academia Nacional de Policía, cuyas principales atribuciones fueron: apoyo y coordinación con las autoridades locales, prevención de delitos y violaciones administrativas, proveer de seguridad a caminos, carreteras, puertos, etc. y también participar más activamente en tareas de investigación e inteligencia. A la par de estas decisiones gubernamentales, se conducían purgas masivas de la Policía Judicial Federal (PJF)²⁹⁸.

Los errores: las fuerzas policiacas estatales y municipales continuaron mal entrenadas y mal equipadas, así como descoordinación y desconfianza entre las instituciones para rastrear y compartir información.

La administración Fox, por su parte, conservó el Sistema Nacional de Seguridad Pública y a la PFP; disolvió la Policía Judicial Federal y en su lugar, creó a la Agencia Federal de Investigaciones (AFI)²⁹⁹ cuyos principales criterios estaban: el servicio civil policiaco, una nueva estructura policiaca, énfasis en el AFInet -estadísticas, flujos de información, tecnología, y bases de datos unificadas, de procesos y procedimientos certificados por ISO- 9000 y mecanismos de confiabilidad.

Los desaciertos: pauperización de los salarios, corrupción persistente. Avances: Se trató de fortalecer los departamentos estatales y municipales que contenían la mayoría de las policías del país creándose el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública así como el Programa de Estandarización de la Policía Preventiva, no obstante los estados acapararon los dineros del Fondo dejando poco a las policías municipales. Sin embargo, la administración del presidente Felipe Calderón ha continuado con el fortalecimiento hacia los municipios, teniendo en cuenta que la mayoría de los crímenes siguen cometiéndose en el ámbito local. Hacerlo también ha significado la creación del Subsidio de Seguridad Pública Municipal, SUBSEMUN.

En cuestión de avances se tiene que la Policía Federal cuenta con mayores atribuciones y más herramientas para los grupos de inteligencia y el combate al crimen organizado -autoridad para conducir investigaciones, operaciones encubiertas, localización de llamadas telefónicas (bajo supervisión tanto del ministerio público como de un juez). Desaciertos: la reforma en materia policial ha tenido efectos adversos, pues la demora en la aprobación de la reforma ha incrementado la incertidumbre con respecto a la reestructuración y ha debilitado la habilidad del gobierno federal hacia la investigación de crímenes.

El escepticismo se ha incrementado también, los costos de la reestructuración [2010] son muy altos. El Presidente Calderón sigue vacilando en cuanto a la emisión de las regulaciones internas de las nuevas agencias, los avances en materia de justicia se han detenido, los crímenes han aumentado, pero el tiempo para las averiguaciones de cada

²⁹⁸ Jorge A. Cornejo, corresponsal, y Juan Manuel Venegas, 'Aparece Muerto en Cuajimalpa Subdelegado de la PJF', La Jornada, (México) 22 de septiembre de 1996.

²⁹⁹ Por decreto del Ejecutivo Federal a través del Congreso de la Unión, el 1° de noviembre de 2001, en <http://www.pgr.gob.mx>

crimen se ha reducido. Por otro lado, es muy difícil construir un sólido caso criminal después del arresto, uno de los aspectos más criticables del sistema penitenciario mexicano.

Finalmente, la respuesta a la que la presente administración ha decidido hacerle frente a dichos problemas y ha optado por la conformación del 'Mando Único Policial', lo cual significaría disolver las fuerzas policiacas municipales y estatales para unificar a las policías en una sola. Esto evitaría, se dice, problemas de coordinación en las diversas jurisdicciones, ofrecería unidad de mando y facilitaría una verdadera reforma al sistema policial, pero a la fecha, no ha conseguido suficiente apoyo político en el Congreso por lo que la AFI y la PFP fueron reemplazadas por la Policía Federal Ministerial y la Policía Federal, respectivamente. Aunque tampoco se ha presentado un diagnóstico que sustente dicha afirmación.

La conformación del Mando Único Policial ha sido una propuesta del Gobernador del estado de Nuevo León - idea que ha hecho suya el presidente Felipe Calderón Hinojosa- y ampliamente aceptada por la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO), que conformaría una Policía Estatal Única hacia la homologación y coordinación de las policías, bajo la figura de 'reacción inmediata', consistente en hacerle frente a conductas delictivas al momento de ejecutarse con el propósito y fin de privilegiar esfuerzos en materia de investigación, análisis, generación de actividades de inteligencia para producir una policía científica capaz de realizar investigación, pero sobre todo, prevención.

Esto conllevaría una modificación constitucional de los artículos 21: *'Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El ministerio público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a distintas regulaciones, políticas públicas hacia la prevención del delito, bases de datos criminalísticas y participación de la comunidad,'*³⁰⁰ el artículo 115° fracción VII que expresa, *'La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de seguridad pública del estado; aquélla acatará las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público,'*³⁰¹ y el artículo 123°, apartado B, fracción XIII. *'los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del ministerio público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.'*³⁰²

A pesar de que la exposición de motivos señala la eficientización de los cuerpos policiacos, el acercamiento entre autoridades municipales y federales, concentraría en un sólo individuo, es decir, el Gobernador, una enorme cantidad de poder y recursos, pero también limitaría recursos a los municipios, sobre todo de los fondos del SUBSEMUN.

³⁰⁰ Artículo 21°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TEXTO VIGENTE.

³⁰¹ Artículo 115°, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 18 de junio de 2008.

³⁰² *Ibid.* reformado toda la fracción mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 18 de junio de 2008.

Por otra parte, el solo rediseño organizacional no implica por sí mismo la modificación de las causas estructurales y de infraestructura que generan el mal desempeño policial, preservándose en consecuencia, las condiciones de inseguridad pública y social vinculadas directamente a las policías.

La no modificación de los factores estructurales, tanto al interior de las policías como externos en la realidad social, que dan origen a los problemas, condiciona que estos escenarios se volverán a enfrentar.

Luis Villalobos es claro a este respecto: *'El proceso de reforma de cualquier institución y programa de gobierno, requiere tanto de modificaciones normativas, organizativas y procedimentales, así como de cambios en la cultura policial (acuerdos de facto), los cuales no tienen referentes legales o administrativos pero que determinan en gran medida el comportamiento de los agentes: si el proceso de reforma no considera la transformación del comportamiento y cultura de la policía, la reforma será incompleta y no se obtendrán los resultados pretendidos: solo mejores personas harán mejores policías.'*³⁰³

Últimamente está también la propuesta de reforma al Fuero Militar que todos aquellos miembros de las Fuerzas Armadas sean juzgados por tribunales civiles en caso de cometer abusos contra paisanos como desaparición forzada de personas, violación y tortura. Tal propuesta ha sido recién ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se resolvió que todo aquél militar señalado como responsable de delitos en contra de civiles deberá ser procesado por jueces en esta materia y no por el fuero militar. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que *'en casos futuros, todos los jueces del país deben restringir el fuero militar en los delitos presuntamente cometidos por militares en contra de civiles. Si llegase a existir contradicción de criterios entre tribunales civiles y militares por la resolución de un caso, será ella misma la que resuelva el conflicto de competencia'*.³⁰⁴

La resolución unánime de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que determina que los casos de efectivos castrenses involucrados en violaciones a los derechos humanos serán juzgados por jueces civiles y no por la justicia militar tiene su fundamento en una sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que obliga al Estado mexicano a la reparación del daño, en el caso de Rosendo Radilla, dirigente comunitario del sureño estado de Guerrero, detenido y desaparecido en un retén militar en 1974.³⁰⁵

El presente estudio concuerda ampliamente con este fallo unánime e histórico hecho por el más alto tribunal de México, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la

³⁰³ Luis Villalobos. *'La lucha por la Seguridad Pública: el problema Político y el Problema de la Política: Paliativos.'* Opinión, 28 de abril de 2010. OIRP, en: <http://www.insyde.com.mx>

³⁰⁴ *'Militares podrán ser procesados por jueces civiles: SCJN'*, Notimex, 12 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx>

³⁰⁵ *'Los militares mexicanos serán juzgados por tribunales civiles cuando violen derechos humanos'*, El País, (España), 12 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.iultimasnoticia.com>

Nación (SCJN), por el que el fuero militar quedará restringido en caso de violaciones de derechos humanos, lo cual, irónicamente, empeora la estrategia gubernamental del presidente Felipe Calderón en cuanto al combate al crimen organizado y al narcotráfico al implicar a las Fuerzas Armadas por una parte y, por la otra, aún incluso considerándosele perjudicial para el colectivo armado, tal resolución es capaz de brindarle la oportunidad a la institución militar de promover una nueva etapa en su relación con el ámbito civil, pero sobretodo, les ayudaría enormemente a humanizar las labores que despliegan diariamente.

3.3 La justificación gubernamental al proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional

Si alguien ha sabido capitalizar la violencia generada por el narcotráfico en México, ése ha sido el actual Jefe del Ejecutivo mexicano militante del blanquiazul, quién en unos comicios contaminados por fuertes acusaciones de fraude, Felipe Calderón Hinojosa ganara la presidencia de la República con el margen más pequeño en la historia electoral de México, asumiendo las riendas del poder en un ambiente de desconfianza, hostilidad y de coyuntura que propició la generación de enormes movilizaciones sociales, como lo fue en su momento la Asamblea Popular de los Pueblos Indígenas (APPO), una vez que el Tribunal Federal Electoral, a base de un recuento parcial de los votos, a petición del candidato presidencial por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador, declarara presidente a Felipe Calderón Hinojosa. Los estallidos de muchas de las insurrecciones civiles del 2006 a la fecha, han sido esencialmente manifestaciones de ira popular ocasionadas, en primera instancia, por las condiciones de vida que van empeorando cada día en el país y por la polarización social entre las clases.

Por eso, dichas insurrecciones han hecho temblar a las capas más altas de la clase gobernante de México, como lo confirman el secuestro y asesinato del niño Fernando Martí³⁰⁶, el secuestro y asesinato de Silvia Vargas Escalera, hija del empresario Nelson Vargas³⁰⁷, el comentado caso de plagio de uno de los políticos más polémicos de la clase política en México, Diego Fernández de Ceballos³⁰⁸, o las muertes de varios candidatos y ediles (la lista es muy larga y sigue aumentando), en 2010.³⁰⁹

³⁰⁶ 'Secuestro de Martí conmociona a México. El rapto y muerte del hijo del empresario Alejandro Martí prende luces rojas en el sector privado; el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios acudirá con Calderón para hablar del clima de inseguridad'.

<http://www.cnnexpansion.com/actualidad/2008/08/04/secuestro-de-marti-conmociona-a-mexico> 4 de agosto de 2006.

³⁰⁷ Xóchitl Álvarez. " 'Necesaria una reforma penal': Nelson Vargas. El ex director de la Conade evitó hacer comentarios sobre los resultados del Acuerdo Nacional de Seguridad cuando se cumplen 3 años del secuestro y muerte de su hija Silvia", El Universal (México), sábado, 11 de septiembre de 2010.

³⁰⁸ Nydia Nefur. 'El Plagio de Diego Fernández de Ceballos se suma a la "Lista Negra"', El Universal (México) viernes 14 de mayo.

³⁰⁹ Gustavo Sánchez de Tancítaro, Michoacán (27 de septiembre de 2010); Prisciliano Rodríguez Salinas, alcalde del municipio de Doctor González, NL (23 de septiembre); Alexander López García, de El Naranjo, SLP (8 de septiembre); Marco Antonio Leal García, alcalde de Hidalgo (29 de agosto); Edelmiro Cavazos Leal, del municipio de Santiago en Monterrey (16 de agosto); Nicolás García Ambrosio presidente municipal de Santo

Buena parte de esta problemática de violencia que actualmente azota al Estado mexicano ha tenido también su origen, como segunda instancia, en el conflicto post-electoral del 6 de julio de 2006 entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, enfrentamiento político que aún parece no terminar y que hiciera que el Jefe del Ejecutivo volviera a recalcar que Andrés Manuel López Obrador *'sigue siendo considerado un peligro'*.³¹⁰

Los políticos de todos los partidos y corrientes políticas y los medios de comunicación de México se unieron para tratar de neutralizar la radicalización del problema, mal informando y confundiendo a la opinión pública mexicana de la imposibilidad de un nuevo recuento del voto en una campaña que sistemáticamente vilificó la figura del entonces candidato presidencial perredista para castigarlo por su osadía de querer involucrar a las masas en la política. No parece ser casualidad que a pocos meses de su salida de Los Pinos, el entonces presidente Vicente Fox Quesada se viera presionado para iniciar una ofensiva policiaco-militar para resolver el problema de la APPO en Oaxaca y, al mismo tiempo, tratara de impedir que el Lic. Felipe Calderón perdiera más popularidad.

De ahí que, luego de finalizada la ofensiva contra el pueblo de Oaxaca, -en la que fueron asesinados o desaparecidos un considerable número de personas por su participación en la manifestación política- Felipe Calderón no desperdió ni un sólo momento para lanzar una ocupación militar en varios estados de la república mexicana, so pretexto de declararle la guerra al narcotráfico y a los grupos de crimen organizado.³¹¹ Guerra que, por cierto, no ha logrado reducir los índices de violencia generados por el narcotráfico y mucho menos ha logrado proteger a los individuos.

La declaración de guerra contra el narcotráfico más bien ha consistido en un masivo despliegue militar a lo largo de las entidades federativas más violentas del país,

Domingo, Oaxaca (30 de junio); Oscar Venancio Rivera alcalde de San José del Progreso, Oaxaca (20 de junio); Jesús Manuel Lara Rodríguez, del municipio de Guadalupe, Chihuahua (19 de junio); José Santiago Agustín, de Zapotitlán Tablas, Guerrero (28 de abril); Manuel Estrada Escalante, El Mezquital, Durango (22 de febrero); Ramón Mendivil Sotelo, alcalde de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, (17 de febrero) y la lista sigue creciendo.

Fuente: Centro de Investigación, Documentación y Análisis (CIDAU)/Hemeroteca)en varias partes de la república y en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/30/ocho-asesinatos-de-ediles-durante-2010>

³¹⁰ Jorge Ramos. "AMLO sí era un peligro para México"; Afirmó que en la campaña de 2006 *"si algo se sembró fue odio, la verdad es que fue lo que hizo que México votara por mí, mayoritariamente, porque se sembró una campaña de odio, clasista, revanchista"*, El Universal, (México) 06 de octubre de 2010, en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/714078.html>

³¹¹ El día 11 de diciembre de 2006, el presidente desplegó un operativo para combatir bandas de narcotraficantes en el estado de Michoacán, a petición del gobernador Lázaro Cárdenas Batel. La estrategia comenzó como una continuación a la operación "México Seguro" del presidente Fox, pero el llamado a fuerzas militares y policías a combatir al narcotráfico de frente cambió el discurso de la operación a una declaración de guerra. "El Estado mexicano tiene la capacidad, el despliegue, las atribuciones para ganar esta guerra; es una guerra muy compleja, pero es una guerra ganable", dijo el titular de la PGR Eduardo Medina al inicio de la batalla en 2006. "Calderón lanza fuerte ofensiva contra narcotráfico en México". México - Seguridad. 12 de diciembre de 2006. [en:http://www.terra.com.pr/noticias/articulo/html/act677783.htm](http://www.terra.com.pr/noticias/articulo/html/act677783.htm)Terra

como Chihuahua, Sinaloa, Baja California, Tamaulipas, Michoacán, etc.

El resultado es que las acciones han resultado en un dramático aumento de muertes violentas de delincuentes y también de militares, aunque desafortunadamente también de civiles inocentes.³¹²

Esta violencia también ha sido producto de la propaganda generada por los medios de comunicación, prensa y televisión, mayoritariamente, en colaboración con la rama ejecutiva del gobierno para generar histeria acerca de la violencia relacionada con los grupos delincuenciales dedicados al narcotráfico, situación que ha sabido capitalizar el Presidente Felipe Calderón para pasar diferentes propuestas de ley y modificaciones con el fin de conferirle mayor poder al ejecutivo y criminalizar todo movimiento social de las masas en oposición a la creciente desigualdad económica y a la corrupción política.

Los medios de información, en particular la televisión, siempre han manipulado al pueblo mexicano. Les han conformado, a través del tiempo, una ideología acorde a los intereses de las clases dominantes.

Todos los medios impresos (periódicos, revistas, publicaciones, etc.) y visuales (televisión y servicios por cable), así como la radio, con rarísimas excepciones, están al servicio de empresarios y del gobierno en turno. Los empresarios-dueños de estos medios, cuya única preocupación es generar cuantiosas ganancias, desde que surgieron como tal, han sabido mantenerse como sector privilegiado del sistema. Aunque algunos gobiernos por presiones han intentado despojarlos de sus controles monopólicos, -éste gobierno no ha sido el caso- nunca han podido hacerlo. Han preferido, a lo mucho, ceder y llegar a acuerdos económicos y políticos donde ambos sectores se benefician ampliamente. Entre tanto los dos conjugan sus fuerzas para mantener a la población controlada y manipulada.

A este respecto, el jefe del Ejecutivo Federal también lanzó un decreto por el que se formaba una nueva fuerza denominada 'Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos'³¹³, fuerza que, por cierto, habrá de funcionar bajo control presidencial directo y bajo administración de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Situación que ha quedado aparentemente neutralizada bajo las modificaciones que los senadores hicieron a la propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, ahora minuta de Seguridad Nacional (27 de abril de 2010) y que aún no ha sido revisada por la Cámara baja.

La declaración de 'guerra contra el narcotráfico' del Presidente Felipe Calderón tampoco podría entenderse sin la complacencia del gobierno de los Estados Unidos, gobierno que ha planteado en varias ocasiones la manera de '*fortalecer los esfuerzos multilaterales contra las pandillas transnacionales*'.³¹⁴

³¹² 'Conflicto Entre Cártels, Origen de la Muerte de Estudiantes en Cd. Juárez'; 04 de Febrero de 2010, en: <http://mx.ibtimes.com/articles/20100204/conflicto-carteles-origen-muerte-estudiantes-ciudad-juarez-chihuahua.htm>; Muerte de adolescentes por crímenes, en: <http://www.milenio.com/node/405859>

³¹³ Jorge Camil. 'Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial de Apoyo Federal del Ejército y de la Fuerza Aérea mexicanos'; La Jornada, (México) viernes 18 de mayo de 2007.

Un artículo del diario Los Angeles Times, divulgó que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Estados Unidos le había facilitado a Calderón \$3 millones para la instalación de un nuevo sistema para la interceptación de las comunicaciones. El sistema le permitirá a Calderón comenzar su propio programa que espionaje interno. Susan Pittman, de las Oficinas de los Asuntos y Leyes Internacionales sobre los Narcóticos, que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, le declaró al corresponsal del Times, que el sistema “es una actividad del gobierno de México financiada por los EE.UU.”

El contrato dispone que el sistema se ha diseñado para permitir que ambos gobiernos “intercambien la información oportuna, precisa y accionable entre los socios federales, estatales, locales, privados e internacionales de cada país”.³¹⁵

La presteza estadounidense para con su homólogo mexicano no se ha hecho esperar y ésto pudiera explicar las fuertes medidas de seguridad que forman parte de la legislación sobre la inmigración (LEY SB 1070³¹⁶, envío de tropas militarizadas de la Guardia Nacional³¹⁷, etc.) que sigue debatiéndose en los Estados Unidos. Las medidas que en materia de seguridad ha seguido e implantado el Presidente Felipe Calderón Hinojosa en México no obedecen a un compromiso sincero por brindar a la población 'seguridad', (sino que es notorio que se encuentran basadas en el modelo que el gobierno de Bush creó para establecer el endurecimiento de medidas policíacas) más encaminadas a controlar un crecimiento explosivo del descontento social en México. Pero el Lic. Felipe Calderón se enfrenta a una situación muy diferente a la del republicano texano. Sus medidas contra los derechos democráticos, y sobre todo de la manera más obvia en contra de la disconformidad política, se suceden a la misma vez que estallan los movimientos populares de las masas por todo el país.

Los empeños irracionales de utilizar la violencia perpetrada por los carteles de narcotraficantes como si ésta fuera el 11 de septiembre de México, reflejan la profunda desesperación que existe en la clase gobernante que domina la economía de México.

³¹⁴ Cumbre realizada el 5 de febrero de 2007 u 8 entre funcionarios de la DEA y del FBI con los jefes de la policía de México, Belice, El Salvador, Guatemala y Honduras. Nótese como estos países, a excepción de México, pertenecen a la región centroamericana. El presidente de ese país y el secretario de justicia estadounidense, Alberto R González, reunidos en El Salvador, anunciaron un “agresivo esfuerzo conjunto” para combatir a las pandillas criminales transnacionales que operan en la región centroamericana, en México y Estados Unidos. Se trata de una iniciativa de varias fases diseñada para ayudar a “identificar y procesar” a los miembros más peligrosos de las pandillas salvadoreñas, aplicando las leyes antipandillas, de captura de fugitivos y coordinación internacional para compartir información y entrenamiento entre los países víctimas de la violencia de esas agrupaciones.

Nydia Egremy, ‘Fracaso en el Combate a Pandillas Transnacionales’; Fuente: <http://www.voltairenet.org>

³¹⁵ Roberto González Amador y David Brooks. ‘Financia EU espionaje telefónico en México: Los Angeles Times’. *La Jornada*, (México) 26 de mayo de 2007. El gobierno de Calderón se pliega a mecanismos fijados por la Casa Blanca; el artículo señala también que Washington paga 3 millones de dólares por tecnología para la intervención de comunicaciones. El sistema de vigilancia amenaza libertades individuales en este país, advierte el Centro Pro, por lo que las autoridades podrán hurgar correos electrónicos y se compartirán los datos con la nación vecina.

³¹⁶ Georgina Olson. ‘La Ley SB 1070 de Arizona toca ya a la puerta’, *Excelsior*, (México) 27 de junio de 2010.

³¹⁷ Jaime Hernández. ‘EU envía a Guardia Nacional a la Frontera’, *El Universal*, (México) 20 de julio de 2010. El artículo menciona que su presencia tendrá un carácter ‘transnacional’, mientras que un contingente adicional de agentes de la patrulla fronteriza completa su entrenamiento.

Pero a fin de cuentas es posible que resulte en todo lo contrario a las intenciones originales, lo cual podría fomentar una oposición política aún más vigorosa y mayor e incluso pudiera unificar las sublevaciones anteriormente locales en contra del gobierno mexicano entero.

La toma de Michoacán por el ejército, más que buscar cómplices de narcotraficantes, es indudablemente un gran golpe estratégico electoral del panismo. "*Así se gobierna*", han proferido eufóricos los dirigentes panistas que ahora tienen más material para su campaña y repiten como lo hace Obama y su gobierno: "*Calderón es un presidente, como ningún otro, que se ha fajado los pantalones para enfrentar el narcotráfico*"³¹⁸. Sin duda en esta campaña electoral han pasado a la ofensiva a pesar que, por el contrario, deberían estar intimidados por el criminal desgobierno que existe en el país en materia de desempleo, salarios miserables, represión e inseguridad.

En alguna ocasión el presidente Felipe Calderón manifestó que "*ésta iba a ser una lucha larga, de todos, que tomaría tiempo, recursos y que costaría muchas vidas humanas*",³¹⁹ lo cual ha sido verdad, aunque es fácil decir eso cuando se tiene al Estado Mayor Presidencial y a los servicios de seguridad cuidándolo las veinticuatro horas del día.

3.4 Modificaciones senatoriales al decreto presidencial sobre la Ley de Seguridad Nacional (Minuta del 27 de abril de 2010)

Comprender las modificaciones que de la Ley de Seguridad Nacional se hicieron el pasado 27 de abril de 2010 por parte del Senado de la República requiere del análisis de la relación entre Estado y sociedad por una parte, y, por otra, la naturaleza que dicha relación ocupa en el contexto de una sociedad de 'desarrollo tardío', 'subdesarrollada' o, para referirlo de manera más apropiada a la conceptualización, en una sociedad dependiente enclavada en la periferia del capitalismo internacional y que hubo alcanzado su status formal de Estado-nación durante la primera mitad del siglo XIX.

Lo que actualmente sigue constituyendo el 'campo teórico, discursivo, analítico' de la minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010 aprobada sólo por la cámara de Senadores se alimenta, desproporcionadamente, más del recurso que constituye los argumentos polémicos -intereses y avatares políticos y electoreros- que del representado por la disponibilidad de propuestas analíticas y soluciones plausibles.

Por lo que el tema de la seguridad ilustra lo que probablemente representa el contexto límite de una situación de 'reduccionismo ideológico' y de extrema confusión conceptual, a la que su estudio, discusión y análisis fue llevado por la aún prolongada y estéril existencia de un debate -frecuentemente implícito- de intereses más que de proposiciones y responsabilidades.

Las consecuencias de esta situación han sido indiscutibles. El desuso en que durante mucho tiempo la seguridad se 'empantanó' como concepto, la arbitrariedad con

³¹⁸ Rosamaría Villarelo Reza. '*Llega Hillary*', *El Sol de México*, (México) 26 de marzo de 2009.

³¹⁹ Jorge Ramos. '*Calderón: Jamás he pretendido engañar a los mexicanos*', *El Universal*, (México) 12 de noviembre de 2009.

que frecuentemente se le emplea como sinónimo de alguno de sus elementos constitutivos (poder nacional, seguridad interior, seguridad pública, defensa nacional, etc.), el gradual distanciamiento de su estudio como unidad básica de análisis de lo político, no son sino algunos de los principales ejemplos que caracterizan la situación de *callejón sin salida* en la que ha quedado sumergido el análisis del fenómeno de la seguridad en México.

Aunque, de hecho y paradójicamente, las distintas posiciones del debate acabaron por reunirse precisamente en las modificaciones hechas a la Ley, ahora minuta de Seguridad Nacional. El presente estudio considera también, por cierto, que el origen de tales 'inexactitudes analíticas' con respecto de la Ley se localiza en la adopción de una estrategia gubernamental mediático-electoral a partir de la cual la relación entre política y economía se presenta en forma polarizada: o bien lo político termina por desvanecerse en una minuta, o bien, por el contrario, se realiza la impregnación de lo político en cuestiones meramente económicas coyunturales.

Se vislumbra difícil, por cierto, que cualquiera de los cambios o modificaciones a dicha Ley pueda contribuir de manera apreciable a una comprensión rigurosa del fenómeno de la (in-) seguridad en México, sobre todo por estar implícito en el mismo fuerzas sociales, económicas y de poder en que se expresan, condicionando continuamente la política de seguridad que el Estado ha tenido que aplicar.

De tal suerte que la confluencia de las diversas fuerzas que han incidido en lo tocante al tema de la seguridad, es decir, Estado, élites políticas, entre ellas la cúpula militar, la economía, la sociedad civil, etc., confluencia plasmada en modificaciones a una ley de Seguridad Nacional, no es otra cosa que *'la expresión jurídico-política de los factores reales de poder que operan en una sociedad'*, como lo expresara Lasalle, aunque refiriéndose a otra ley, la Ley Suprema, es decir, la Constitución³²⁰.

La minuta de Seguridad Nacional es buen ejemplo de ello. Pablo González Casanova también lo ha descrito de forma contundente: *'las reconocibles distancias existentes entre las normas y las realidades histórico-sociales, son aún más evidentes en sociedades como las latinoamericanas en cuyos modelos constitucionales, de patente europea o norteamericana, se evidencia el desprendimiento de su propia experiencia histórica y política en la conformación de la nación'*.³²¹

Pero si se ha hecho un 'reduccionismo' de la noción de seguridad en el discurso y en el debate, lo mismo ha sucedido, y más peligrosamente, con el concepto de Estado. Hablar de seguridad no es hablar de seguridad *per se*. Es hablar, en primer lugar, del Estado, al que no es posible entender a partir ni de una sola idea, opinión o punto de vista. El Estado, así como la sociedad y las leyes mismas que han emanado del establecimiento del orden constitucional, y las cuales hacen posible la vida en convivencia, muestran que éste ejecuta numerosos y complejos fines y satisface las más

³²⁰ Fernando Lasalle. *'¿Qué es una Constitución?'*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Siglo XX, 3ª. Edición, 1964, p. 63

³²¹ Pablo González Casanova. *'La Democracia en México'*, México, Editorial Era, 1ª. Edición, 1967, pp. 14-15.

diversas necesidades y exigencias, incluso muchas de ellas opuestas; no obstante, buscando siempre un equilibrio que satisfaga tanto lo público como lo privado.

Esto muestra, por supuesto, que el Estado y la sociedad son entes vivos y, por consiguiente, las leyes derivadas de ambos son procesos inacabados, lo cual lleva a analizar la interacción de factores que se suceden dentro de los mismos y que, por tal motivo, habrá de regularse la evolución y comportamiento de su influencia. Esto habla de la enorme complejidad de lo político, y de que los problemas a los que todo Estado se enfrenta son a 'realidades' o muy generales o muy particulares. Dicho lo cual este problema, en buena medida sujeto a reglas del juego bien establecidas y delimitadas en el espacio y en el tiempo, también revelan que no existen reglas perfectas y que, por tanto, su efectividad será medida entra la norma o ley y su realización.

Sin embargo, estas leyes, normas o reglas del juego, cuya misión es contener la complejidad dentro de una comunidad política, dentro de un Estado, no pueden estar dadas sin un factor clave de por medio, la seguridad. El Estado y la seguridad representan una relación 'dialéctica', es decir, uno no puede existir sin la otra; mucho menos debe hacerse caso omiso de que el interés general debe estar por encima del interés individual. Para ello es menester entender las funciones y atribuciones que al Estado le corresponden, pues ello será factor decisivo para que la convivencia social, para que ese orden constitucional, sea posible.

El Estado no puede ser expresión inmediata de la dominación económica de clase, ni tampoco puede convertirse en mera función técnica que sólo coordina la pluralidad de intereses de una multiplicidad de grupos 'exteriores' a él mismo.

Situación que no debería nunca ser olvidada ni mucho menos ignorada, sin embargo, se considera importante tampoco olvidar aquella sentencia que hiciera Marx: *"En la producción social de su existencia, los hombres establecen relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un grado de desarrollo determinado de sus fuerzas productivas materiales (estructura económica de la sociedad), base sobre la que se alza una superestructura jurídica y política"*.³²²

Sin embargo, Engels va más allá al expresar que *'el modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política e intelectual en general; el factor principal, determinante, del desarrollo de la sociedad, de sus instituciones, de sus ideas y concepciones, debe buscarse en la base material económica.'*³²³ El mismo Poulantzas también expresaba: *'la relación del Estado con las relaciones de producción es una primera relación del Estado con las clases sociales y la lucha de clases'*.³²⁴

El contexto estatal actual en México parece dirigirse hacia lo anteriormente expresado por dichos autores, aunque es verdad que las clases sociales, -en este caso, la

³²² Karl Marx y Friedrich Engels. 'Contribution a la Critique de L'Economie Politique', en Marx-Engels, 'Etudes Philosophiques', París, Ed. Sociales, 3ª. Edición, 1968, p. 105

³²³ Ibid.

³²⁴ Sebastián Guevara. 'Poulantzas y la Determinación del Estado Capitalista: una Discusión a partir de la Integración Industrial en el Mercosur'. Espacios Públicos, vol. 13, Núm. 27, 2010, p. 118

dominación económica de clase- no constituyen los únicos factores reales de poder. También existen aquellos otros que derivan su poder de las relaciones que guardan con las clases sociales y que no se hayan directamente determinadas por el proceso productivo, como es el caso por excelencia del Ejército (Fuerzas Armadas).

En México, existe actualmente una sistemática disolución del poder, aunque no entre una ciudadanía anónima en la que se distribuye y conserva en forma equilibrada, sino entre clases y grupos específicos de poder entre los que se negocia de forma asimétrica. Lo cual tampoco es nuevo, pero sí que se ha manifestado de manera contundente con respecto a las modificaciones hechas a la Ley de Seguridad Nacional, confrontando diferentes intereses, posturas y prejuicios.

Si como explica Gaetano Mosca en su *Elementi di Scienza Politica*, en el capítulo dedicado a "La Clase Política" que la sociedad muestra, en todas las épocas de su desarrollo histórico, una *'tendencia fatal a bifurcar su estructura en dos grupos sociales, en dos clases, una gobernante y otra gobernada'* es decir, *minoría gobernante -organizada- y una mayoría gobernada -desorganizada- (casi siempre en su papel pasivo, dando como resultado el carácter asimétrico de la sociedad)*³²⁵, entonces es necesario también referirse a lo que Antonio Gramsci describió como *'función de hegemonía de la sociedad civil'* y *'función de dominación de la sociedad política.'*³²⁶ Para Gramsci, tanto la sociedad civil -conjunto de organismos vulgarmente llamados 'privados', así como la sociedad política -o Estado-, dos grandes planos sobreestructurales, le corresponde a la primera gobernar con el consentimiento 'organizado' de los gobernados vía cultura o ideología; la segunda se refiere, por otra parte, a la imposición de normas y por el empleo de la fuerza o por la posibilidad de utilización de medios de coerción, cuyos medios disponibles son el Ejército, la policía, etc.³²⁷

No obstante, Poulantzas sentencia también: *"para no perderse en los dédalos y laberintos hay que retener el hilo: el fundamento de la armazón material del Estado y del poder hay que buscarlo en las relaciones de producción y en la división social del trabajo, pero no en el sentido en que se las entiende habitualmente [...]. No se trata de una estructura económica de la que estarían ausentes las clases, los poderes y las luchas. Poner en relación el Estado con las clases y las luchas es ya la investigación de ese fundamento, aunque sólo sea un primer jalón"*.³²⁸

Poulantzas aclara que se debe partir del conocimiento de las transformaciones en la acumulación de capital para comprender en su *exacta medida* los cambios en las formas de acción del Estado (sus funciones, sus instituciones, etc.).

Aunque esto tampoco es nuevo. El problema de la (in-)seguridad en México se inserta en un contexto mucho más amplio y complejo que el que se vive internamente en

³²⁵ Gaetano Mosca. *'Elementi di Scienza Politica'*, Roma, Tipografía della Camera dei Diputati, 1896, 1ª. edizione, Cap. II. p. 60.

³²⁶ Antonio Gramsci. *'Notas sobre Maquiavelo, la Política y el Estado Moderno'*, prólogo, traducción y notas de José Arico, Lautaro, Buenos Aires, 4ª. Edición, 1962, p. 128.

³²⁷ Antonio Gramsci. *'Antología'*, México, Editorial Siglo XXI, 14ª. Edición, 1999, p. 394.

³²⁸ Nicos Poulantzas. *'Estado, Poder y Socialismo'*; Madrid, Editorial Siglo XXI, 8ª. Edición, 1980, p. 9

el Estado mexicano respecto a las modificaciones a una Ley que le siguen 'dando vueltas'. Dicho contexto puede entenderse a la luz de tres fenómenos: a) la '*des-globalización del mundo político, aunque la mundialización de las actividades económicas proceda su curso*', como bien lo señalan Barnet y Cavanagh³²⁹, b) la ruptura con el viejo sistema, lo cual genera una supeditación de la cultura y de la política al proyecto de internacionalización económica -de donde surge la contradicción entre la viabilidad del modelo económico con la ausencia de alternativas políticas- y, por supuesto, c) la crisis de la credibilidad, de gobernabilidad y de agotamiento de las formas tradicionales de representación político partidarias, y cuyo efecto más sombrío se ha traducido en la despersonalización de la política.³³⁰

Pero, como explica Gaetano Mosca, esto ha sido así desde la conformación de una clase dominante en el proceso imperecedero de rotación periódica entre gobernantes y gobernados [lo que Mosca ha tenido por llamar la inmortalidad de las clases].³³¹ Lo revelador del pensamiento de Mosca es que, a diferencia de Marx, quién siempre entendió a la sociedad como un espacio donde las fuerzas nuevas remplazan a las fuerzas viejas y así sucesivamente, el italiano sustentó la tesis de que dicha rotación es producto del 'relevo de los gobernantes en el mando', no producto de una lucha de clases, como creía Marx. Por lo que Mosca distingue que el cambio se da, pues, cuando los gobernantes son incapaces de gobernar, no cuando los gobernados son capaces de gobernar.

Los conflictos partidistas y las luchas parlamentarias al interior del Congreso de la Unión entre las distintas fracciones parlamentarias entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) reiteran lo que Mosca ha dilucidado con tanta propiedad.

Las condiciones de inseguridad imperantes en el Estado mexicano también pueden tenerse como nuevas realidades que pueden conducir, según la perspectiva de Niklas Luhmann, al riesgo y al caos.³³²

Según Luhmann esta situación llevaría a que la Política se 'despersonalice' y la sociedad tienda a hablar más de economía, salud, educación, medio ambiente, eventos socioculturales, 'seguridad pública', es decir, de contenidos más pragmáticos, dejando la política para los medios de comunicación y en su caso, para el mercado político.

Ha sido Roderic Ai Camp quien ha analizado el tema de las élites dentro del entorno institucional de México específicamente y de los importantes cambios que ha sufrido el país en los últimos años (fechas que abarcan de 1940 a 1970 y de 1970 a la

³²⁹Richard J. Barnet y John Cavanagh, *Global Dreams, 'Imperial Corporations and The New World Order'*, Simon and Schuster, New York, 1st. Edition, 1994, p. 421.

³³⁰Vid. César Cansino. '*La Muerte de la Política*', Premio Ensayo 2008, Editorial Sudamericana, 1^a. Edición, pp. 348.

³³¹ Gaetano Mosca. '*Elementi di Scienza Politica*', op. cit., Cap. II., p. 79.

³³² Niklas Luhmann. '*Sociología del Riesgo*', Colección '*Teoría Social*'; traducción, Silvia Pappé, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura; Javier Torres Navarrete (coord.), México, Universidad Iberoamericana, 3^a. Edición pp. 45-79.

fecha). El autor destaca, por ejemplo, cómo en el primer periodo [1940-1970], los grupos de élite tenían menos oportunidades de vincularse y de qué manera en el segundo [1970 a la fecha] las interrelaciones se fortalecen al punto de que la élite política se ve casi invadida por aquella proveniente de la iniciativa privada, impensable unas décadas atrás, pero cuya influencia ha modificado de manera sustantiva el quehacer político actual, sobre todo el gubernamental.³³³

Ai Camp analiza los diferentes grupos de poder en México: económico, político, militar, religioso e incluso intelectual, destacando el papel de lo que llama '*mentores*', especie de guías en la formación no sólo de individuos, sino en la conformación de grupos, cuyo peso va a depender del grupo del que se trate.

La influencia de dichos mentores, según Ai Camp se verá directamente potenciada en relación a la educación que reciban los integrantes de la élite –sea ésta pública o privada, la cual determinará ciertas actitudes que podrían incluso convertirse en valores-, los estudios y carreras que cursarán –en territorio nacional y/o en el extranjero, con especial influencia de la ideología norteamericana-, el lugar de nacimiento –lo cual siempre favorece al moldeamiento del carácter, por consiguiente, del comportamiento, más o menos solidario en términos, por ejemplo, de problemas regionales o, para el caso que a dicho estudio compete, el problema de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, problema político relacionado estrechamente relacionado con las próximas elecciones presidenciales del 2012- y, sobre todo, las familias de las que provengan.

De ahí que diferentes comportamientos de los grupos tiene relación directa con la influencia que ejercen en el mundo real y que llega a modificar la actuación de sectores sociales importantes. El estudio de Ai Camp también destaca cómo las élites empiezan a ignorar el grave problema de la desigualdad en México, problema que, precisamente por haberse olvidado, está presente en muchos de los acontecimientos que ha vivido el país en los últimos meses y que presiona hacia la búsqueda de soluciones mejores y más comprometidas a las imaginadas hasta hoy.

El autor atribuye este olvido a tres factores: el primero es la escasa representación de personas de estatus humilde en los grupos de élite; el segundo es que generaciones de jóvenes que jamás tuvieron contacto con la pobreza obtuvieron perspectivas teóricas sobre el desarrollo económico de entornos muy distintos al mexicano, concretamente el estadounidense, en el que el problema de la desigualdad jamás alcanzará los niveles que presenta en un país como México, y el tercero es que el grupo de tecnócratas que llegó al poder, sobre todo durante el sexenio del presidente Carlos Salinas, pareció copar todos los espacios de acción pública y alejó a otros actores de la posibilidad de influir y tomar decisiones.

Muchas han sido las voces que se han pronunciado contra las reformas que modificarían la Ley de Seguridad Nacional. A nivel político, las pugnas al interior del Congreso de la Unión, durante la LX Legislatura han estado centradas en personajes clave,

³³³ Roderic Ai Camp. '*Las Élités del Poder Político en México*', Política y Gobierno, vol. 15, no. 1, México, 2008, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, División de Estudios Políticos. Disponible en: <http://www.políticaygobierno@dice.edu>

como los presidentes del Senado en el primero y segundo año de ejercicio, Manlio Fabio Beltrones Rivera del Partido Revolucionario Institucional, PRI (2006-2007) y Santiago Creel Miranda del Partido Acción Nacional, PAN (2008-2009), quienes repetirían como Coordinadores Parlamentarios en la misma legislatura: Santiago Creel Miranda, de 2006 a 2008 y Manlio Fabio Beltrones y al año siguiente el miembro del Revolucionario Institucional.

Otros Coordinadores Parlamentarios de importancia en el proceso de reformas a la Ley de Seguridad Nacional han sido Carlos Navarrete Ruiz por el Partido de la Revolución Democrática, PRD; Francisco Agundis Arias (2006-2008) y Jorge Legorreta Ordorica (2008-a la fecha), del Partido Verde Ecologista de México, PVEM³³⁴, Ricardo Monreal Ávila (2009-a la fecha) del Partido del Trabajo, PT, y Dante Delgado Rannauro, de Convergencia. Por lo que respecta a la Cámara de Diputados, los legisladores que han tenido una mayor incidencia relacionada con el tema han sido Ruth Zavaleta Salgado en el segundo año de ejercicio (2007-2008), César Duarte Jáquez en el tercer año de ejercicio (2008-2009) y Emilio Gamboa Patrón, del Partido Revolucionario Institucional, PRI, como Coordinador Parlamentario. Por su parte, en la LXI Legislatura que inició el 1 de septiembre de 2009 y que concluirá el 31 de agosto de 2012, los nombres que siguen enfrascados en la lucha política no varían mucho: como presidente del Senado para el periodo 2009-2010 fue Carlos Navarrete Ruiz y en el segundo año de ejercicio para el periodo 2010-2011 Manlio Fabio Beltrones repite como tal.

Algunos Coordinadores Parlamentarios de la anterior legislatura repiten en el escenario político con el mismo cargo como Manlio Fabio Beltrones del PRI, Carlos Navarrete Ruiz, Jorge Legorreta Ordorica (2008-2009) del PVEM, Ricardo Monreal Ávila, del Partido del Trabajo y Dante Delgado Rannauro de Convergencia.

En la Cámara de Diputados, aparecen los nombres de Francisco Javier Ramírez Acuña, cercano al Presidente Felipe Calderón Hinojosa, presidiendo como presidente de la cámara baja en el primer año de ejercicio (2009-2010), Francisco Rojas Gutiérrez del PRI, Josefina Vázquez Mota del PAN, Alejandro Encinas Rodríguez por el PRD, Pedro Vázquez González del PT y Reyes Tamez Guerra de Nueva Alianza.

³³⁴ Sobre todo por el repunte electoral a partir de la estrategia mediática de la instauración de la 'pena de muerte' para secuestradores y narcotraficantes, parte de la Plataforma Electoral 2009-2012 en materia de Seguridad Pública y cuyos '*principios fundamentales son Amor (principio motor), Justicia (principio rector) y Libertad (principio de amplitud y precisión en los planes, acciones y objetivos del partido) para todos los seres que habitan la Tierra*'. En el apartado correspondiente al tema de la 'pena de muerte', la Plataforma sentencia: '*La sociedad debe tener la oportunidad de proponer qué crímenes son imperdonables, y esto es respetar su derecho a decidir, asunto primordial de la democracia. A la política y a los políticos se nos critica por no ser sensibles al reclamo popular, a la exigencia ciudadana. Hoy existe una mayoría que pide la pena de muerte a secuestradores, mayoría que el Partido Verde ha escuchado. Porque estamos a favor de la vida, estamos a favor de la pena de muerte, pues aquel que no ha respetado derechos humanos esenciales como la vida y la integridad de una persona ¿no está renunciando al derecho a la vida?; el que siembra el terror y se burla de los derechos de la sociedad asesinando y mutilando a sus víctimas ¿no está apartándose de las reglas del juego que inspiraron los derechos humanos?.*' pp.3-4; 24-27., disponible en: http://www.partidoverde.org.mx/transparencia/Plataforma_politica_2009-2012.pdf

Sin embargo, La lucha legislativa se ha centrado principalmente entre las tres principales fuerzas políticas: PRI, PAN y PRD. Los legisladores –diputados, senadores y la dirigencia nacional- del Partido de la Revolución Democrática, PRD, conformándose como bloque opositor de izquierda, aseguran que de ratificarse las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, únicamente aprobada por el Senado de la República, *‘se generaría una nueva lógica de Estado de excepción, pues violaría los derechos fundamentales y excedería las facultades del Poder Ejecutivo Federal en el uso de las Fuerzas Armadas para reprimir todo aquél levantamiento de carácter social’*, en palabras del coordinador de la bancada del PRD en San Lázaro, Armando Ríos Piter,³³⁵ legisladores que desaprueban la propuesta presidencial de Seguridad Nacional del Partido Acción Nacional, por proponer una ley inviable y se muestran también en contra del Partido Revolucionario Institucional, partido que aduce *‘temor al costo político’*, y el cual responsabiliza a las cinco Comisiones (Justicia, Gobernación, Seguridad Pública, etc.), en especial la de Gobernación pues en palabras de Navarrete Prida *‘la Comisión de Gobernación era la primera que tenía que haber revisado la minuta y no lo hizo’*,³³⁶ volviéndose a congelar la minuta en la Cámara de Diputados. De no poca importancia es el tema de las rivalidades y desacuerdos al interior del mismo Partido Revolucionario Institucional entre el gobernador del Estado de México Enrique Peña Nieto y el Senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, oposición que en definitiva ha tenido efectos adversos en diversos procesos legislativos como la reforma política, laboral, etc., incluyendo el tema de las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional.

Aunque dicha desavenencia política, es decir, un *nuevo PRI dentro del PRI*, es considerada más como un invento propagandístico³³⁷, lo que se vislumbra más bien es una substitución de generaciones que ha adoptado de su propia casta política los mismos métodos y procedimientos -asedio a la oposición, el lucro con los medios de comunicación, el uso de la manipulación y la intriga al interior de los congresos, el dominio de las estructuras del partido, el destino de los recursos públicos a discreción hacia la publicidad personal, el empleo de los programas sociales hacia la promoción de sus candidatos y el manejo de las urnas con acciones fraudulentas.

Carismático, accesible, cumplidor, incluso guapo -a decir de algunas revistas de sociales-, Peña Nieto mantiene la tradición de obstaculizar el robustecimiento de la acción ciudadana, de bloquear las reformas que incluso su propio equipo le recomienda ejecutar, como las económicas, y de incluso operar en el ejercicio de las elecciones, lo cual muestra una distintiva conducta de carácter autoritario.

Audaz reformista, político diestro y estadista, la aprehensión de Beltrones se debe a la pérdida de la posición casi absoluta y dominante que tuvo durante los primeros tres años de la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa, quién ya no aventaja en la Cámara de Diputados. Ambos aspiran a la presidencia de la República en julio de

³³⁵ AP. ‘Crean Diputados y Senadores del PRD bloque contra Ley de Seguridad Nacional’, [Artículo consultado el 27 de abril de 2011] disponible en: http://www.periodicodigital.com.mx/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=129480

³³⁶ Ante el cierre del primer periodo ordinario de sesiones de la LXI legislatura.

³³⁷ ‘Peña vs. Beltrones’, disponible en: <http://www.agendamx.org/nota.php?id=14295>

2012 y no parecen estar dispuestos a ceder el más mínimo espacio en el escenario político, aunque ello se traduzca en una mayor polarización de la sociedad.

Como si de designio divino se tratase, Enrique Peña Nieto prácticamente se visualiza a sí mismo virtual ganador de la presidencia de la República, mientras que el senador Beltrones parece estar marginado, aún con el pacto político con el Partido Acción Nacional, PAN, específicamente con Calderón, antes del rompimiento con éste³³⁸, y con el denominado grupo de *Los Chuchos*, liderado por Jesús Ortega del Partido de la Revolución Democrática, PRD, aliados en su intento por detener al gobernador mexiquense para que no llegue -o al menos no con tan amplia ventaja- a las elecciones presidenciales del 2012. Evidentemente existe un conflicto de relación. Hay una confrontación entre la bancada del PRI en el Senado y la bancada del PRI en la Cámara de Diputados; así como con las bancadas del PAN y del PRD, de su ala más izquierdista, y esto se vincula directamente con la sucesión presidencial del 2012.

Los asuntos políticos referentes al tema de la seguridad, por tanto, están calados ya políticamente -o están impregnados ya políticamente- en el 2012. Hasta este rompimiento, el rompimiento Beltrones-Calderón-PAN el principal aliado del gobierno federal había sido el PRI, y en ese conjunto político habría sobresalido el apoyo de Beltrones Rivera y de los senadores que coordina en la casona de Xicoténcatl.

Tal conflicto político también se ve reflejado entre senadores y diputados, quienes se culpan unos a otros por la parsimonia del trabajo legislativo en materia de Seguridad Nacional y que repercute en muchas otras materias. Unos, los senadores y prácticamente liderados por Manlio Fabio Beltrones, por hacer su trabajo y tener listo el análisis de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional. Los otros, los diputados, básicamente liderados por el gobernador mexiquense Enrique Peña Nieto, por haber recibido las reformas a un día de finalizar el periodo de sesiones.

Tal bloqueo legislativo está directamente relacionado con el inminente escenario electoral de 2012, y de paso, con el temor de algunos legisladores de que se divulgen los ‘historiales negros’ de algunos de ellos.

La urgencia de aprobar las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional, que en sus comienzos promovió fervientemente el Ejecutivo Federal y luego, últimamente, lo ha venido haciendo el propio Partido Revolucionario Institucional, tiene origen en las repercusiones político-electorales que la información vertida en los expedientes de

³³⁸ El Universal, ‘Rompe Beltrones Alianza con FCH por Espionaje’, jueves 3 de julio de 2008, El Siglo de Torreón [México], artículo consultado el 14 de enero de 2011. Alianza rota, por cierto, cuando Beltrones, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado, rechazó acompañar al presidente Calderón en su viaje a España en julio de 2008 por espionaje. El conflicto político tiene su origen en el seguimiento que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional CISEN, hizo de los preparativos de la boda de Sylvana Beltrones Sánchez, hija del Senador Beltrones. A decir de las fuentes consultadas, el secretario de Gobernación, Juan Camilo Mouriño (*q.e.p.d.*) –por cierto jefe del director del Cisen, Guillermo Valdéz-, fue invitado a la fiesta pero ubicado en una mesa ajena a los lugares preferentes (tres mesas importantes: la de los novios y sus padres; la de senadores y la tercera de grandes de personalidades, entre ellas, Carlos Salinas de Gortari y Diego Fernández de Ceballos). La asignación de Juan Camilo Mouriño a una mesa ajena a la zona *vip* confirmó la ruptura entre Beltrones Rivera y el presidente Felipe Calderón.

algunos gobernadores priístas generaría en la opinión pública y, sobre todo, en los partidos opositores.

Se habla de la presión ejercida desde el Ejército para que de inmediato se vote a favor de las reformas, de lo contrario, se dice, dichos expedientes serían expuestos. Aunque tales estrategias han sido utilizadas en más de una ocasión y en un contexto reciente, como la aprobación de las reformas energéticas, también es un hecho que la pugna legislativa en cuanto a la aprobación a la Ley de Seguridad Nacional es considerada una moneda de cambio.³³⁹

De ahí la también urgencia priísta hacia la aprobación de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, al grado que el diputado Alfonso Navarrete Prida, en conferencia de prensa, ha manifestado que su grupo parlamentario *'está dispuesto a asumir los costos políticos de votar una reforma mediante la cual se facilita al Ejecutivo Federal el uso de tropas sin pedir autorización al Congreso cuando considere que está en riesgo la seguridad interior'*. Incluso llegó al extremo de advertir que *'si en los operativos se cometen abusos contra la población civil, será responsabilidad de las autoridades que lo cometan y no resultado de una ley'*.³⁴⁰

Las modificaciones a dicha ley de seguridad, tema por demás controversial, dado su alcance interméstico, no le sería muy conveniente al gobernador Peña Nieto, quién será el candidato a vencer en las elecciones presidenciales de julio de 2012; tampoco le está resultando conveniente al Ejecutivo Federal, -quién ha reprochado y señalado el desacuerdo que existe internamente en el PRI, sobre todo al haber perdido a un importante aliado de oposición priísta, Manlio Fabio Beltrones y a los senadores que coordina- y también ha descalificado el trabajo de los representantes en San Lázaro, debido al lento avance en las reformas propuestas.

Mientras tanto, el riesgo, la presión y el escarnio públicos están siendo absorbidos casi enteramente por la institución militar, quienes presionan para aprobar una ley de Seguridad Nacional, no ya para beneficiarse a sí misma, sino para establecer lineamientos que den coherencia y certidumbre al despliegue de acciones militares y, por sobre encima de todo, se protejan los derechos fundamentales de las personas. Dicho trabajo y responsabilidad le corresponde, por ende, a los legisladores y representantes del pueblo.

No obstante y a pesar de que el Ejecutivo Federal ha puesto todas sus cartas en la llamada *guerra contra el narcotráfico, lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado* o, más recientemente, *Estrategia de Seguridad Nacional*, de la mano de la Iniciativa Mérida, el crimen y la violencia siguen en aumento, así como el descontento civil ante la contundente violación a derechos y garantías fundamentales.

³³⁹ Carlos Escalera Montañón. 'La Ley de Seguridad Nacional', El Cambio de Michoacán *on line* [México], disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/editorial.php?id=4824>. *'Tal situación tendría que ver con que el Partido Acción Nacional aprobase la designación de tres de los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE), de los cuales dos serían a propuesta del PRI, entre las cuales estaría Arely Gómez, hermana de Bernardo Gómez, vicepresidente de Televisa, por aquello de los contratos de publicidad y fortalecimiento de la imagen de Enrique Peña Nieto, suscrito precisamente con El Canal de las Estrellas'*.

³⁴⁰ *Ibidem*.

A pesar de que el PRI como partido tiene grandes posibilidades de volver a Los Pinos en 2012, lo cierto es que el proceso legislativo, tanto en el Senado como en San Lázaro, se ha pervertido y pudieran provocarle un serio problema de credibilidad, especialmente por lo que respecta al tema de la seguridad. Muchos proyectos y reformas han quedado en el tintero, se han ‘congelado’ o simplemente se han priorizado otros asuntos y se han dejado de analizar los proyectos que atienden el tema más grave y hasta ahora urgente de la agenda nacional, fundamental para brindar seguridad a *todos* los involucrados y directamente afectados de esta lucha política: al civil, al ciudadano, al habitante urbano, metropolitano o rural y, por consiguiente, a los militares.

Las alianzas e intentonas de alianzas del PAN con el Partido de la Revolución Democrática PRD, más bien con la parte colaboracionista del partido, - cuyos principios e ideología se contraponen radicalmente con la derecha, y a pesar de conducirse con una aparente neutralidad política- han demostrado ser señal de grave preocupación para el Ejecutivo Federal y para su partido en general y ha sido evidencia de que se quieren frenar las aspiraciones del PRI a toda costa, retardando y desatendiendo los deberes para con la ciudadanía.

Evidencia también el resquebrajamiento institucional al interior del Partido de la Revolución Democrática y su postura cada vez más alejada de los ideales de izquierda, sobre todo respecto del ala del PRD, *Los Chuchos*, cooptados por el gobierno de la actual administración con clara estrategia para desacreditar la ‘verdadera oposición’³⁴¹, es decir los seguidores de Andrés Manuel López Obrador.

A decir del ala más radical del PRD, Los Chuchos, en claro contubernio con el gobierno panista decidieron:

- a) *‘traicionar los acuerdos del X Congreso Nacional del partido donde se votó no reconocer a Felipe Calderón Hinojosa como presidente ilegítimo y tampoco hacer alianza electoral alguna con el PAN y con el PRI,*
- b) *Retirar todo tipo de apoyos al movimiento cívico encabezado por Andrés Manuel López Obrador,*
- c) *Adueñarse de los recursos financieros del partido manejándolos a modo y de manera discrecional*
- d) *Apoyar la campaña promocional de Marcelo Ebrard y, con ello, repartir dineros a quienes les parece conveniente.*³⁴²

En el plano militar, la participación frontal de las Fuerzas Armadas mexicanas en la denominada guerra contra el narcotráfico ha sido cuestionada seriamente, a su vez, por el ámbito político y social, nacional así como internacional, en relación a lamentables e injustificables casos de violación a derechos humanos perpetrados por elementos militares, lo cual es entendible, sin embargo, la actual administración ha adoptado diversas decisiones judiciales meta-constitucionales -como lo ha sido la orden de

³⁴¹ Jesús Sosa Castro., ‘*Los Chuchos, Dueños de Marcelo y del PRD?*’, artículo consultado el 22 de marzo de 2011, disponible en: http://sdpnoticias.com/columna/3217/Los_chuchos_duenos_de_Marcelo_y_del_PRD

³⁴² *Ibidem.*

involucrar a las Fuerzas Armadas sin marco jurídico previo que avale su actuación en el ámbito de la seguridad pública- que inadmisiblemente han justificado muchos riesgos para los civiles pero también para el propio colectivo militar.

Las razones que pretenden justificar la aplicación extrajudicial y metaconstitucional de las leyes y la administración de justicia fuera del ámbito civil, ha constituido una afrenta -hoy agravada por la muerte de hombres, pero sobre todo de mujeres y niños a manos de elementos militares- al Estado de Derecho, a los derechos humanos mismos, pero también a las propias Fuerzas Armadas, sobre quienes se transferirá directamente la irreflexión e insensatez de las decisiones inconstitucionales del Ejecutivo Federal.

En el caso del ámbito civil, las organizaciones de derechos humanos han hecho frente común con el fin de impedir ulteriores violaciones hacia la población y dejando oír en foros nacionales adecuados principalmente su repudio a las conductas de absurdo y desacierto de la presente administración como las evidenciadas, por ejemplo, por el centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C., Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, o el caso del asesinato del poeta y escritor Javier Sicilia.³⁴³

Esa oposición-rivalidad entre la clase gobernante se ha manifestado también en el ámbito de la economía mexicana: es la lucha entre el Sector Industrial, más abierto al comercio internacional y a la adopción de tendencias internacionales (representado por Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México, de extracción priísta, y fuerte candidato a la Presidencia de la República para las elecciones presidenciales del año 2012) y el Sector Servicios (cuyo máximo representante es el presidente Felipe Calderón Hinojosa, del Partido Acción Nacional), es decir, el sector económico que engloba todas aquellas actividades económicas que no producen bienes materiales de forma directa, sino servicios para satisfacer las necesidades de la población, como lo son el comercio, transportes, comunicaciones, finanzas, turismo, hotelería, ocio, espectáculos, la administración pública y los denominados servicios públicos, los presta el Estado mismo o la iniciativa privada -sanidad, educación, etc.- y, cuyo principal papel se encuentra en dos importantes pasos de la actividad económica, la distribución y en especial el consumo, siendo el Senador, y actual Presidente del Senado de la República, Manlio Fabio Beltrones Rivera, el principal mediador entre ambos sectores es, evidentemente, expresión del caos al que Luhmann hace referencia.

En lo que respecta al Sector Industrial, según informes del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los *'avances registrados en las industrias manufacturera, minería, de electricidad, agua, suministro de gas, aumentó 8.4% en mayo de este año respecto al mismo mes de 2009.'*

El informe también muestra lo siguiente:

³⁴³ Diálogo Nacional por la Paz, encabezado por Javier Sicilia. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/06/politica/025a2pol>

- 1.- El sector de las industrias manufactureras observó un incremento del 11.6 por ciento a tasa anual, lo cual se debe al aumento de la producción de: unidades de transporte, maquinaria, industria alimentaria, computación, comunicación y de otros equipos, componentes, accesorios electrónicos, equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos, productos metálicos, industria del plástico y del hule, prendas de vestir, productos a base de minerales no metálicos, etc.
- 2.- Asimismo, la generación de electricidad, agua y suministro de gas presentó un incremento de 2.6 por ciento.
- 3.- El sector minero aumentó un 7.4 por ciento debido a un incremento del 26.2 por ciento en la producción no petrolera y a la caída del 0.4 por ciento en la petrolera
- 4.- También, la producción industrial de México obtuvo un crecimiento del 6.3 por ciento.³⁴⁴

En lo referente al Sector Servicios, INEGI informa, con base en la Encuesta mensual de Servicios, los resultados siguientes:

- 1.- Cifras desestacionalizadas indican que en agosto de 2010 el Índice Agregado de los Ingresos obtenidos por la prestación de los Servicios Privados no Financieros (IAI) y el Índice de Personal Ocupado (IPO) crecieron ligeramente en 0.02% y 0.01% respectivamente, frente al mes inmediato anterior.
- 2.- En su comparación anual, el IAI avanzó 3.8% al pasar de 111.7 puntos en el octavo mes de 2009 a 116 puntos en igual mes de 2010. Dicho comportamiento se debió a los incrementos registrados en seis de los nueve sectores que lo integran. Destacan los servicios educativos; de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación, y los profesionales, científicos y técnicos.
- 3.- En cuanto al Índice de Personal Ocupado en los Servicios Privados no Financieros, éste reportó una variación anual de 1.1%, al ubicarse en 103.5 puntos en agosto del presente año comparado con 102.4 puntos en igual mes de 2009. Sobresalen los aumentos en la ocupación de los servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación; información en medios masivos, y en los profesionales, científicos y técnicos.³⁴⁵

Las cifras mostradas por el informe del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) son reveladoras. Lo que puede explicar tan bien el contubernio entre la televisora del Ajusco y el presidente Felipe Calderón Hinojosa, que le ha representado enormes garantías y dádivas al gigante latinoamericano de las telecomunicaciones y asegurarle al presidente Felipe Calderón mayoría en la Cámara de Diputados, *'objetivo que se les muestra elusivo si no es que por completo inalcanzable a*

³⁴⁴Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sobre el comportamiento del Sector Industrial en México, en cuanto a Producción Industrial al mes de Agosto de 2010, en: <http://www.inegi.org.mx>

³⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sobre el comportamiento del Sector Servicios en México al mes de Agosto de 2010, en: <http://www.inegi.org.mx>

los panistas'.³⁴⁶ Pero también otra de las razones por las cuáles los medios de comunicación en México (tanto Televisa y TV Azteca y demás medios impresos y digitales) han creado una terrible situación de incertidumbre, sembrando el pánico y la zozobra entre la población, pues se resisten a perder sus privilegios.

De ahí que todo lo que sus presentadores, locutores y programas transmiten sea el constante tema del narcotráfico, violencia, inestabilidad en el país; en una palabra, el caos.

Y es en este contexto que debe entenderse parte del problema relacionado con la (in-)seguridad en México, lo cual constriñe al Estado hacia un nuevo protagonismo (uso y despliegue indiscriminado de las Fuerzas Armadas mexicanas en asuntos perteneciente al ámbito de la seguridad pública y la consecuente degradación que ha resultado de ello³⁴⁷), a las mismas fuerzas políticas hacia una redefinición ideológica (que se ha reducido a la indecisión política), y a la población en general hacia la necesidad de afrontar nuevas condiciones económicas, laborales y de seguridad definidas por una creciente regionalización de la economía.

Si bien es cierto que la única solución viable para analizar, interpretar e incluso solucionar los fenómenos políticos, sociales y económicos actuales está en el reconocer su 'problemática estructural' y entender la ruptura de viejos actores y la inserción de nuevos actores en el horizonte político -caso que nos ocupa, las Fuerzas Armadas mexicanas-, lo que ha producido un resquebrajamiento de las relaciones políticas, revelando visiblemente, a su vez, quiénes son actores y quienes aparentan serlo: políticos encumbrados, sector empresarial, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, la institución castrense, etc.

Así que la situación que se contempla con respecto a las modificaciones hechas a la Ley de Seguridad Nacional, ahora minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010,[aún sujeta a aprobación en cámaras] ha producido una tensión o, como lo expresara más claramente David Easton, "*cuando las variables esenciales de la 'vida política' son impulsadas o desplazadas más allá del 'margen crítico' del sistema político, se produce una alteración del equilibrio*".³⁴⁸ Pero el sistema político mexicano pareciera ya no estar mostrando signos de subsistencia y estabilidad, sino de inestabilidad y cambio.³⁴⁹ Easton denomina Sistema Político a aquellas interacciones por medio de las

³⁴⁶Luis Linares Zapata. '*Televisa y Calderón, santa mancuerna*', *La Jornada*, Opinión, (México) 1° de Julio de 2010.

³⁴⁷ '*Utilización de 9 vehículos militares 'Hummer' y personal especialmente entrenado para cubrir la boda del hijo del millonario magnate Carlos Slim Helú, Carlos Slim Domit*'. Redacción, '*La Boda del Primogénito de Slim. Felipe González, Warren Buffet y García Márquez, entre los invitados a la ceremonia en la que el hijo del considerado como el hombre más rico del mundo contrajo matrimonio con la también mexicana María Elena Torruco, de 27*', *La Opinión* Coruña, (España) en <http://www.laopinioncoruñas.com>

³⁴⁸David Easton. (comp.) '*Enfoques sobre Teoría Política*', Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores. 11ª. Edición, 1992. pp. 113-124; 216-231.

³⁴⁹ '*Esquema para el Análisis Político*'. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores, 1ª. Edición, 1969, p. 80.

³⁴⁹ Carlos Matus. '*Planificación de Situaciones*'. México, Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición, 1980, pp. 28-53.

cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad; esto es lo que lo distingue de otros sistemas. Así que el ambiente contextual contempla: la intrasocietal y la extrasocietal.

El sistema político mantiene un flujo de intercambios con su ambiente intrasocietal y extrasocietal recibiendo demandas y apoyos (*inputs*), enviando decisiones y acciones, respuestas y productos (*outputs*) y generando las condiciones para la retroalimentación del sistema político.

La inestabilidad, el desequilibrio, la incertidumbre que se han gestado al interior del Estado mexicano han provocado en el sistema político un desorden, pero también un gran descontento y al estar el sistema sometido a tan dramática tensión por muy diversos factores, pero especial y actualmente debido a la escalada de violencia por parte de grupos criminales dedicados al narcotráfico y actividades derivadas de éste, es que las posibilidades de su persistencia se debilitan gradual, pero progresivamente e incluso pudieran llegar a desaparecer. En este sentido, la crisis de inseguridad que lacera profundamente al Estado, a las instituciones, incluyendo la militar, pero sobre todo a la sociedad, es un fenómeno que parece rebasar la capacidad de respuesta del sistema.

La crisis de inseguridad que el Estado mexicano enfrenta hoy día ataca la integración sistemática, es decir, los tres grandes subsistemas de todo sistema social: político, económico y cultural, disminuyendo la cohesión de las partes que conforman tal unidad, lo que rebasa la capacidad de respuesta del sistema. Los problemas anteriores a la alternancia política en México (restricción de libertades políticas, falta de competencia electoral, representatividad defectuosa, etc.) han sido sustituidos por otros, nuevos y desconocidos -aunque ello no indica que se hayan resuelto en absoluto o del todo-, como la necesidad de llegar a acuerdos entre y dentro de los poderes.

Por otro lado, debe notarse que el sistema político mexicano fue, desde su conformación como tal en 1929, un caso *sui generis*, como reunión pactada y organizada de grupos y personas que en su interior pudieron solucionar conflictos; fue esa una aglutinación de fuerzas revolucionarias que se apropió de los 'ideales' de la Revolución, ideales de todos a los que convierte en el proyecto político del país.

Lográndose esto, no hubo más luchas, ni más levantamientos y fue a través del Partido Nacional Revolucionario (PNR), luego Partido Revolucionario Institucional (PRI), que se pudieron integrar los grupos en mayor conflicto. No obstante, más curioso aún, resulta el hecho de la ausencia de militares en los gobiernos mexicanos a partir de la conformación del sistema político.

Al principio, los militares formaron uno de los sectores del PRI, aunque rápidamente fueron retirados de esa estructura corporativista para adoptar un papel institucional, apartidista.

Esta característica ha sido trascendental ya que ha dificultado a los analistas el entendimiento del sistema político mexicano: un gobierno autoritario sin la participación de militares y, más aún, dicha peculiaridad logró suavizar el carácter autoritario de la institución castrense, al grado de hablarse de la 'subordinación' de los militares con

respecto a los civiles, y de seguir siendo -con todo- una de las instituciones aún muy respetadas, aunque gradualmente desprestigiada.

Importante notar también que, a pesar de la alternancia política del año 2000 y de la predominancia de la concepción política jerárquica, es decir, de la concentración del poder en el presidente, es visible que el presidente Felipe Calderón Hinojosa, funcionario que adquirió su poder por ocupar la silla presidencial -sea la forma que fuere-, es decir, un puesto oficial, reconocido y poderoso y con capacidades más allá de las leyes, no previó que el 'mandato' está limitado a un periodo de seis años.

El presidente, cualquier presidente mexicano, es un personaje temporal de amplios poderes. Pero la división de poderes, no hace mucho tiempo superficial aunque formal en apariencia, y en donde los Poderes Legislativo y Judicial seguían siendo actores muy secundarios, ha ido adquiriendo una mayor importancia en cuanto a toma de decisiones.

El problema que se vislumbra actualmente es que, si bien el sistema político mexicano en manos de priístas fue eminentemente autoritario, cuyos presidentes imponían sus deseos y caprichos a voluntad logró, a pesar de todo, legitimarse a través de la paz social, del crecimiento económico y de la disponibilidad de arreglos pacíficos entre diferentes grupos y sectores y brindar un medio ambiente de estabilidad política dentro del que casi todos tenían cabida. Incluso más, fueron receptores de favores y privilegios a cambio de la lealtad al partido de Estado, al PRI.

Pero los gobiernos panistas, tanto el del ex presidente Vicente Fox Quesada como el del actual mandatario Felipe Calderón Hinojosa, han mostrado severos signos de debilidad estatal³⁵⁰, lo que ha propiciado una espiral de violencia interminable, impunidad del crimen organizado, arbitrariedades de los cuerpos policíacos (Atenco, Lázaro Cárdenas, Oaxaca y Pasta de Conchos), sólo por mencionar algunos.

Dicha debilidad estatal también se ha visto reflejada en el descontento entre los miembros de la institución castrense con la minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010[aún sujeta a aprobación en las cámaras], sobre todo desde que el presidente Felipe Calderón Hinojosa ordenara al ejército un combate frontal al narcotráfico, aumentando drásticamente la presencia militar visible en varios estados del país, lo cual fue visto como un error político, dada la mala fama de los ejércitos alrededor del mundo, aunque contrariamente a los puntos de vista de la opinión pública internacional, dicha decisión fue bien vista, al principio, por la población en general. La aceptación y aprobación de la población mexicana en general en cuanto a la institución castrense ha sido, desde la perspectiva del presente estudio, una aprobación que las Fuerzas Armadas se han ganado a pulso y a base de dedicación, integridad, esfuerzo, compromiso, lealtad hacia la salvaguarda a la soberanía de la nación.

Pero la aprobación con la que hasta hace poco tiempo los militares seguían contando ha sufrido serios embates, especialmente el Ejército Mexicano, una institución

³⁵⁰ Emir Olivares y Ángeles Cruz. 'CNDH: Espiral de Violencia por la 'Aparente Falta de Autoridad', *La Jornada*, (México), 24 de febrero de 2007.

que ha sido desprestigiada no sólo nacional sino internacionalmente debido a erróneas decisiones gubernamentales.

En la actualidad, se ciernen estrategias y graves acusaciones en su contra desde varios flancos: la población donde se encuentra asentada una fuerte presencia militar, las instituciones gubernamentales, el Senado de la República, desde algunos organismos no gubernamentales, sobre todo los arraigados en la región norte y fronteriza –pues ha sido dicha región la que ha confrontado el mayor número de conflictos civiles-militares, algunas instituciones de traza internacional, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otras y, por supuesto, desde la propia delincuencia organizada.

Es indiscutiblemente en las reformas a la Ley de Seguridad Nacional que envió el Ejecutivo federal, ya aprobadas y modificadas por el Senado, donde se encuentra el principal problema.

A continuación se esquematiza un cuadro comparativo entre el texto vigente, Ley de Seguridad Nacional y las modificaciones realizadas únicamente por la Cámara de Senadores a dicha ley, convirtiendo a ésta en la Minuta de Seguridad Nacional, 27 de abril de 2010. El dictamen sobre la Minuta de Seguridad Nacional queda como sigue: Datos Generales del Proceso Legislativo en Cámara de Senado:³⁵¹

- De las Comisiones Unidas de Seguridad Pública; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional. Quedó de primera lectura y fue sometida a consideración del pleno en donde intervinieron los senadores: Ricardo Monreal Ávila, PT; Eugenio Govea Arcos, CONVERGENCIA; Jorge Legorreta Ordorica, PVEM; Tomás Torres Mercado, PRD. Jesús Murillo Karam, PRI; Felipe González González, PAN; Pablo Gómez Álvarez, PRD; René Arce, PRD.

El presidente de la mesa directiva informó que el Sen. Ricardo Monreal Ávila reservó para su discusión los artículos 1, 4, 19 y 72 y el Sen. Pablo Gómez Álvarez reservó el segundo párrafo del artículo 72, el cual fue aprobado en lo general, así como los artículos no reservados por un total de 105 votos; 1 en contra; 1 abstención.

Datos Generales del Proceso Legislativo en Cámara de Diputados:³⁵²

Fecha: 04/28/2010. Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, que reforma diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional. Enviada por la Cámara de Senadores. Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación, de Justicia y de Defensa Nacional.

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, 2005 MINUTA DE SEGURIDAD NACIONAL, 27 DE ABRIL 2010

Artículo 1. Tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada	Artículo 1. Es objeto de esta Ley establecer las bases de integración y acción
---	---

³⁵¹ <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1&sesion=2010/04/27/1>

³⁵² Gaceta Parlamentaria de Cámara de Diputados. Dirección en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, así como la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación.

Artículo 3. 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.

coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar y contribuir a la preservación de la seguridad nacional, en sus ámbitos interno y externo; determinar la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación; regular las fuentes y las actividades de inteligencia para la seguridad nacional y los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia; así como regular los procedimientos para decretar las afectaciones a la seguridad interior.

Artículo 3. condición de integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano para el cumplimiento de los fines del proyecto nacional, cuya preservación corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal, mediante la aplicación de políticas, acciones, recursos y medios, incluyendo el empleo de la Fuerza Armada permanente, para prevenir o hacer frente a los obstáculos que le afecten. La seguridad nacional conlleva a:

- a) El mantenimiento del orden constitucional y la defensa de las instituciones nacionales;
- b) 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;
- c) La preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes;
- d) La preservación del territorio nacional y su población, de las posibles afectaciones por factores de orden sanitario, ambiental, climático, químico o físico, o bien, por acciones que los expongan a emergencias o desastres, sean de origen natural o

- antropogénico;
- e) La preservación de la soberanía, independencia y defensa del territorio nacionales;
 - f) La defensa legítima del Estado mexicano respecto de otros Estados, sujetos de derecho internacional y de agentes no estatales;
 - g) La estabilidad y la seguridad de las partes integrantes de la Federación, y
 - h) El cumplimiento de los fines del proyecto nacional.

A la prevención, preservación y, en su caso, restablecimiento de la seguridad nacional están obligadas a concurrir todas las autoridades y personas públicas de los tres órdenes de gobierno atendiendo a sus atribuciones legales; los mexicanos tienen en esta materia, las obligaciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que deriven de ésta les establezca.

- II. Obstáculos: actos o hechos tendentes a afectar total o parcialmente la seguridad nacional.

Atendiendo a la gravedad de los obstáculos, estos se califican en:

- a) Contingencia: obstáculo proveniente de fenómenos naturales o fuentes antropogénicas;
- b) Riesgo: obstáculo que puede afectar parcial o totalmente la integridad, estabilidad o permanencia del Estado mexicano;
- c) Desafío: obstáculo que afecta parcial o totalmente la integridad o estabilidad del Estado mexicano, y
- d) Amenaza: obstáculo que atenta contra la permanencia o la existencia del Estado mexicano.

- III. Seguridad Interior: la condición de

<p>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.</p> <p>Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:</p> <p>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;</p>	<p><u>estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano, que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de los sectores social y privado.</u></p> <p>IV. <u>Defensa exterior: conjunto de medidas de que dispone el Estado mexicano para oponerse a agresiones provenientes del exterior que amenacen la soberanía, independencia e integridad territorial, mediante la aplicación coordinada de todos los recursos y medios con que cuenta, incluso, poner en acción su Fuerza Armada permanente.</u></p> <p>V. <u>Agenda de Seguridad Nacional: es el instrumento estratégico de política pública en la materia, dirigido a identificar, dimensionar, jerarquizar y atender obstáculos, con la finalidad de orientar las operaciones del Sistema de Seguridad Nacional.</u></p> <p>Artículo 4. El Sistema de Seguridad Nacional es el <u>conjunto de instancias, políticas, instrumentos, acciones y procesos previstos en esta Ley</u>, que tienen como propósito preservar la seguridad nacional.</p> <p>Artículo 5. Para los efectos de la presente Ley, son obstáculos los siguientes:</p> <p>I. ...</p> <p>II. <u>Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades competentes, la prevención y el</u></p>
---	---

<p>II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;</p> <p>III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;</p> <p>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;</p> <p>V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;</p> <p>VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;</p> <p>VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;</p> <p>VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;</p> <p>IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;</p> <p>X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;</p> <p>XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y</p> <p>XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.</p>	<p><u>combate de delitos contra la seguridad de la nación, previstos en el Código Penal Federal;</u></p> <p>III. <u>Actos tendentes a consumir ilícitos que por sus consecuencias impliquen riesgos, desafíos o amenazas;</u></p> <p>IV. <u>Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado mexicano;</u></p> <p>V. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;</p> <p>VI. 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;</p> <p>VII. Actos en contra de la seguridad de la aviación;</p> <p>VIII. Actos en contra de la seguridad de la navegación marítima;</p> <p>IX. Actos que atenten en contra del personal o las sedes diplomáticas o representaciones oficiales de organismos internacionales en el país;</p> <p>X. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;</p> <p>XI. <u>Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;</u></p> <p>XII. <u>Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;</u></p> <p>XIII. Actos tendentes a destruir o</p>
--	---

<p>Artículo 6. Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:</p> <p>I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.</p>	<p>inhabilitar la infraestructura de carácter estratégica o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos;</p> <p>XIV. <u>Actos que desarrolle un Estado o un grupo de Estados empleando sus fuerzas armadas para agredir o invadir al Estado mexicano;</u></p> <p>XV. Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar la provisión de bienes y servicios públicos indispensables para la población;</p> <p>XVI. Actos tendentes a obstaculizar o impedir a las autoridades prevenir, auxiliar, recuperar y apoyar a la población en caso de contingencias;</p> <p>XVII. <u>Actos tendentes a obstaculizar o impedir el ejercicio de las atribuciones de las autoridades para atender una afectación a la seguridad interior;</u></p> <p>XVIII. <u>Actos tendentes a obstaculizar o impedir acciones de prevención o defensa que lleva a cabo el Estado mexicano frente a otros Estados, sujetos de derecho internacional o agentes no estatales;</u></p> <p>XIX. Actos tendentes a afectar la estabilidad y la seguridad de las partes integrantes de la Federación, y</p> <p>XX. Los demás que señalen otras leyes.</p> <p>Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:</p> <p>I. Agenda: Agenda de Seguridad</p>
--	--

<p>II. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.</p> <p>III. Red: Red Nacional de Investigación.</p> <p>IV. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y</p> <p>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.</p>	<p>Nacional;</p> <p>II. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional;</p> <p>III. <u>Instancias: las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional, y de Marina, la Fuerza Armada permanente, y las que sean reconocidas con tal carácter en el seno del Consejo;</u></p> <p>IV. <u>Red: Red Nacional de Información;</u></p> <p>V. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional;</p> <p>VI. <u>Información gubernamental confidencial: la información clasificada como reservada temporalmente por disposición expresa de esta Ley;</u></p> <p>VII. <u>Fuerza Armada permanente: Ejército, Armada y Fuerza Aérea mexicanos;</u></p> <p>VIII. <u>Programa: Programa para la Seguridad Nacional;</u></p> <p>IX. <u>Secretario Ejecutivo: Secretario de Gobernación, y</u></p> <p>X. <u>Sistema: Sistema de Seguridad Nacional.</u></p>
<p>Artículo 8. A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>III. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el</p>	<p>Artículo 8.</p> <p>I. <u>Se deroga.</u></p> <p>II. <u>Se deroga.</u></p> <p>III. ...</p> <p>IV. En materia de cooperación y auxilio técnico para la intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;</p> <p>V. Por cuanto hace a la información gubernamental confidencial, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y</p>

<p>Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>VI. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho.</p> <p>La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <p>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.</p>	<p>VI. <u>Se deroga.</u></p> <p>...</p> <p>Artículo 10. ... <u>El ingreso y permanencia del personal civil de confianza en las Instancias, estará sujeto a evaluaciones de control de confiabilidad, de conformidad con las disposiciones aplicables; dichas evaluaciones consistirán, cuando menos, en exámenes médicos, poligráficos, de entorno socioeconómico, psicológicos y toxicológicos.El cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior para el personal militar se hará en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.En los casos en que el personal del Centro o de las instancias encargados de tareas de inteligencia y contrainteligencia o de atender afectaciones a la seguridad interior, sean requeridos por autoridad competente para rendir declaración o testimonio, ésta ordenará su desahogo disponiendo de las medidas necesarias para preservar su seguridad y resguardar su identidad.</u></p>
--	---

<p>Artículo 12. Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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. <p>Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.</p> <p>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.</p>	<p>Artículo 12. <u>Se establece el Consejo que estará integrado por:</u></p> <p><u>I. a XI. ...</u></p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional; II. Los lineamientos que permitan el 	<p>Artículo 13. El Consejo es una instancia deliberativa, de coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad nacional, y conocerá de los asuntos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Los mecanismos de integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la seguridad nacional;

<p>establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;</p> <p>III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;</p> <p>IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;</p> <p>V. Los programas de cooperación internacional;</p> <p>VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;</p> <p>VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;</p> <p>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;</p> <p>IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y</p> <p>X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.</p>	<p>II. ...</p> <p>III. <u>La tramitación de los procedimientos de emisión de declaratoria de afectación a la seguridad interior;</u></p> <p>IV. El Programa y la definición anual de la Agenda;</p> <p>V. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda;</p> <p>VI. Los programas de cooperación internacional;</p> <p>VII. <u>Los informes, propuestas y requerimientos que presenten las Instancias sobre manifestaciones de obstáculos;</u></p> <p>VIII. Las medidas necesarias para la seguridad nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;</p> <p>IX. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;</p> <p>X. 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;</p> <p>XI. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional;</p> <p>XII. <u>La celebración de convenios y bases de colaboración en materia de seguridad nacional, y</u></p> <p>XIII. <u>Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.</u></p> <p><u>El Consejo podrá contar con comités especializados como órganos auxiliares del mismo, para las tareas que le asigne el</u></p>
--	--

<p>Artículo 15. El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:</p> <p>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;</p> <p>II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo;</p> <p>III. Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;</p> <p>IV. Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;</p> <p>V. Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos;</p> <p>VI. Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo;</p> <p>VII. Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;</p> <p>VIII. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo;</p> <p>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;</p> <p>X. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo;</p> <p>XI. Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país;</p> <p>XII. Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad</p>	<p><u>propio Consejo y el Reglamento de esta Ley.</u></p> <p>Artículo 15. El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las <u>siguientes atribuciones:</u></p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Proponer el contenido del Programa;</p> <p>V. Presentar al Consejo la Agenda;</p> <p>VI. a XII. ...</p> <p>XIII. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.</p>
---	--

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 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

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.

Para el ejercicio de las atribuciones y el despacho de los asuntos que le competan al Centro, el Director General se auxiliará de un Secretario General, de las unidades administrativas y del personal que se establezca en los términos de su Estatuto.

Artículo 19.

- I. Realizar tareas de inteligencia y contrainteligencia, como parte del Sistema, 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 genere en sus operaciones el Sistema, 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 nacional;
- 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

<p>Riesgos;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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;</p> <p>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</p> <p>XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia,</p>	<p><u>obstáculos;</u></p> <p>IV. Elaborar anualmente la Agenda, <u>con la información que proporcionen las instancias del Sistema y someterla a consideración del Consejo, a través de su Secretario Técnico;</u></p> <p>V. Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de obstáculos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;</p> <p>VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias y entidades de la administración pública federal, organismos constitucionales autónomos, autoridades 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;</p> <p>VII. <u>Establecer cooperación con instituciones extranjeras homólogas,</u> que contribuyan al cumplimiento de sus atribuciones conforme a las leyes aplicables;</p> <p>VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para las tareas de inteligencia y la difusión confiable de las comunicaciones del gobierno federal en materia de seguridad nacional, <u>así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;</u></p> <p>IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en</p>
---	---

<p>el Consejo o el Secretario Ejecutivo.</p> <p>Artículo 20. Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y</p>	<p>cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias;</p> <p>X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las autoridades que lo soliciten al Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno;</p> <p>XI. Administrar la Red y coordinar el proceso de integración de inteligencia civil de carácter estratégico para la seguridad nacional;</p> <p>XII. Brindar asesoría y prestar servicios en materia de control de confiabilidad a las instancias y a otras instituciones y autoridades del Estado mexicano;</p> <p>XIII. Desarrollar y prestar servicios académicos en materia de inteligencia civil para la seguridad nacional;</p> <p>XIV. Administrar recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales para el cumplimiento de su objeto, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables;</p> <p>XV. <u>Hacer uso de información anónima y de la colaboración de terceros para la operación de tareas de inteligencia, en los términos que establezcan las disposiciones aplicables, y</u></p> <p>XVI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.</p> <p>Artículo 20. Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción, profesionalización y sanción del personal</p>
---	--

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 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 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.

del Centro, así como de la organización y estructura del mismo se regirán por el Estatuto 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 24. Cuando un hecho concreto atente contra 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 los obstáculos a que se refiere el artículo 5 de esta Ley, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

Artículo 26. Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se investiguen obstáculos a que se refiere el artículo 5 de esta Ley, las instancias, los organismos constitucionales autónomos y las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas, con pleno respeto a la protección a los derechos humanos y sus garantías, proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite, en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos y bajo las modalidades que establezcan las disposiciones legales aplicables. Los organismos de protección de los derechos humanos sólo proporcionarán la información que no comprometa los derechos humanos de los

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 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.

quejosos.

Artículo 30. La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de seguridad nacional por las Secretarías de Gobernación, de la Defensa Nacional y de Marina, la Fuerza Armada permanente y demás instancias competentes, conforme a las disposiciones aplicables.

Artículo 31. Al ejercer atribuciones de inteligencia y contrainteligencia, las instancias a que se refiere el artículo anterior podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso los derechos humanos y las garantías para su protección.

Artículo 33. En los casos de obstáculos a que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el gobierno mexicano, a través de las instancias a que se refiere el artículo 30, podrá hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima y operaciones de inteligencia y contrainteligencia autorizadas por los titulares a que se refiere el artículo 34 de esta Ley.

La información recabada en los términos del párrafo anterior carecerá de valor probatorio en procedimientos judiciales y administrativos. Cuando las instancias cooperen en actividades de procuración de justicia, la información que se recabe para tener valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos se ajustará a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal

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.

contra la Delincuencia Organizada y las demás disposiciones legales que resulten aplicables.

Artículo 34. Se entiende por intervención de comunicaciones privadas la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace alguna de las autoridades facultadas por esta ley, previa solicitud y autorización de la autoridad judicial, de cualquier tipo de comunicaciones por cualquier medio, aparato o tecnología, por motivos de seguridad nacional. La autorización judicial para la intervención a que se refiere el párrafo anterior, podrá otorgarse únicamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, a solicitud de:

- I. El Director General del Centro;
- II. Los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, y
- III. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Jefe del Estado Mayor General de la Armada.

Artículo 35. La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en alguno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley, en el respectivo ámbito de competencia de cada una de las instancias. En ningún otro caso podrá autorizarse a las autoridades facultadas por esta Ley la intervención de comunicaciones privadas. El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su Ley Orgánica, determinará los juzgados que deban conocer y resolver de las solicitudes que en materia de seguridad nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

Artículo 36. Los procedimientos judiciales

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 38. La solicitud a que se refiere el artículo 34 debe contener:</p> <p>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.</p> <p>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;</p> <p>II. Las consideraciones que motivaran la solicitud, y</p> <p>III. El lapso de vigencia de la autorización</p>	<p>que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de seguridad nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.</p> <p>Artículo 38. La solicitud de autorización de intervención de comunicaciones deberá contener:</p> <p>I. <u>Los preceptos legales que la fundan;</u></p> <p>II. <u>El razonamiento por el que se considera procedente;</u></p> <p>III. Una descripción detallada de los actos o hechos que constituyan algún obstáculo en los términos del artículo 5 de esta Ley. Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, vulnere su seguridad o la investigación en curso.</p> <p>No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán transmitidos a través de medios que cuenten con garantías de seguridad, certeza y confidencialidad, los que serán debidamente identificados y señalados por el juez mediante acuerdo reservado que recaiga a la solicitud. El expediente que se forme con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;</p> <p>IV. <u>El tipo de intervención y los sujetos de</u></p>
--	--

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 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.

la misma, y

V. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

Cuando sea necesario ampliar a otros sujetos la intervención, se deberá presentar una nueva solicitud.

Artículo 39. Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las doce horas contadas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

Artículo 41. El control y ejecución de las intervenciones en materia de seguridad nacional estarán a cargo del Centro y de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en sus respectivos ámbitos de competencia. Los servidores públicos a los que se refiere el artículo 34 de esta Ley serán responsables de que las solicitudes de intervención se ajusten a lo previsto en este Capítulo y de que se instrumenten los controles correspondientes. La ejecución de las intervenciones en materia de seguridad nacional estará a cargo de las áreas técnicas de las autoridades facultadas por esta Ley. El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las

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.

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.

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.

prevenciones del artículo que antecede y, en caso de incumplimiento, decretar su revocación parcial o total.

Artículo 42. La información que se obtenga de la intervención de comunicaciones privadas autorizadas mediante resolución judicial, será información gubernamental confidencial que sólo podrán conocer, en el ámbito de su competencia, el Director General del Centro, los Secretarios de la Defensa Nacional y de Marina, los Jefes de Estado Mayor, el Procurador General de la República, los servidores públicos que éstos designen, y los jueces federales competentes.

Artículo 44. La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo (Capítulo II. De las intervenciones de comunicaciones, Sección III. De la vigencia de la Autorización) y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para investigar un obstáculo en los términos de lo dispuesto en el artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 46. Las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas, en los términos de la autorización judicial correspondiente, a conceder todas las facilidades para la intervención de comunicaciones privadas y la entrega de los datos conservados en términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como a acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades materia del presente Título. El incumplim

Artículo 49. En casos de excepción, cuando

<p>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.</p> <p>Artículo 51. Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:</p> <p>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</p> <p>II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.</p>	<p>el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo comprometa el éxito de una investigación y existan indicios <u>de que pueda consumarse un obstáculo en términos del artículo 5 de la presente Ley</u>, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera, <u>misma que será solicitada por cualquier medio idóneo para hacer de su conocimiento la urgencia de la medida.</u></p> <p>Artículo 51. Además de la clasificación de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación aplicable, es <u>información gubernamental confidencial</u>:</p> <p>I. Aquella cuya <u>difusión</u> implique la revelación de normas, procedimientos, <u>instalaciones</u>, métodos, fuentes, <u>productos, operaciones</u>, especificaciones técnicas, tecnología o equipo, útiles a la generación de inteligencia y <u>contrainteligencia</u> para la seguridad nacional, <u>así como los datos personales de los servidores públicos que participen en actividades de inteligencia y contrainteligencia o en operaciones de seguridad nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent;</u></p> <p>II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar un <u>obstáculo;</u></p> <p>III. Aquella que sea producto del <u>intercambio de información de inteligencia con servicios homólogos extranjeros, y que haya sido transmitida a alguna instancia con un nivel de clasificación equivalente;</u></p> <p>IV. Aquella que contenga aspectos <u>relacionados con operaciones en materia de seguridad interior y de defensa exterior;</u></p> <p>V. La <u>proporcionada a las instancias para prevenir o atender un obstáculo;</u></p>
--	--

<p>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.</p> <p>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.</p> <p>Artículo 57. La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un</p>	<p><u>VI. Aquella entregada por servidores públicos de las instancias en las evaluaciones de control de confiabilidad, con motivo de los procesos de ingreso y permanencia, y</u></p> <p><u>VII. Aquella que sea generada o custodiada por las instancias en ejercicio de tareas de inteligencia y de contrainteligencia en los términos de esta Ley.</u></p> <p>Artículo 52. <u>El acceso a información distinta a la gubernamental confidencial en términos de la presente Ley, se sujetará a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.</u></p> <p>Artículo 53. Los servidores públicos y cualquier persona a quienes se conceda acceso a <u>información gubernamental confidencial, estarán obligados a guardar la reserva o confidencialidad de la misma, obligación que observarán en todo tiempo, aun después de que hayan cesado en el cargo o en la relación en razón de la que conocieron la información, para lo cual deberán firmar un compromiso de confidencialidad y reserva. El acceso a información en materia de seguridad nacional por parte de servidores públicos, deberá estar condicionado a su nivel jerárquico, a la necesidad de conocer la información con base en su ámbito de competencia y a la certificación que en materia de control de confiabilidad les sea expedida por la instancia a la que se encuentren adscritos.</u></p> <p>Artículo 57. ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. <u>Conocer la Agenda y emitir opinión al respecto;</u></p> <p>III. a VIII. ...</p> <p>IX. <u>Conocer y opinar sobre la oportunidad</u></p>
---	--

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 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.

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

de la emisión de la declaratoria a que se refiere el Título Séptimo de esta Ley, y X. Las demás que le establezcan otras disposiciones legales.

Artículo 64. En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con obstáculos o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

Artículo 67. ...

En los casos de trastorno interior, las autoridades locales se ajustarán a lo previsto en el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 74 de esta Ley,

Política de los Estados Unidos Mexicanos.

este último referente a la emisión de la declaratoria de afectación a la seguridad interior, sin perjuicio de la protección que brinden el Poder Legislativo y Judicial de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

TÍTULO SÉPTIMO

SEGURIDAD INTERIOR

CAPÍTULO I

PROCEDIMIENTO PARA DECLARAR LA EXISTENCIA DE UNA AFECTACIÓN A LA SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 68.- Para los efectos de este Título, se considera que afectan la seguridad interior, los actos o hechos que pongan en peligro la estabilidad, la seguridad, la paz o el orden en una entidad federativa, un municipio, delegación o región; y que la capacidad de las instancias competentes sea insuficiente o ineficaz para ejercer sus funciones y restablecer la normalidad.

Artículo 69.- Para declarar la existencia de una afectación a la seguridad interior, se observará el procedimiento siguiente:

I. La Legislatura o el Ejecutivo de una entidad federativa o del Distrito Federal que considere que existe una afectación en los términos del artículo anterior, presentará por escrito su solicitud de declaratoria al Secretario Ejecutivo, la cual deberá contener toda la información en que se sustente. Los ayuntamientos podrán solicitar la declaratoria por conducto de la Legislatura local o del Ejecutivo del Estado.

II. El Secretario Ejecutivo integrará el expediente respectivo con la información recibida. Cuando requiera información adicional, podrá solicitarla a las autoridades correspondientes;

III. Integrado el expediente, el Secretario Ejecutivo convocará de inmediato al Consejo para analizar y evaluar: La magnitud de la afectación a la seguridad interior; La capacidad de las instituciones competentes para ejercer sus funciones de manera suficiente y eficaz; Las acciones o medidas a implementarse y su temporalidad; y Las instituciones que deban brindar el apoyo solicitado.

IV. El Secretario Ejecutivo elaborará acta circunstanciada de las deliberaciones y acuerdos del Consejo, así como el proyecto de declaratoria de afectación a la seguridad interior. La declaratoria deberá contener:

- a) Las directrices, las instancias que colaborarán y el responsable de la coordinación de las fuerzas federales que intervendrán;
- b) La determinación de la temporalidad de las acciones;
- c) El ámbito de actuación geográfica y su alcance material; y
- d) La convocatoria a la sociedad en general para colaborar con las acciones derivadas de la ejecución de la misma.

V. El Secretario Ejecutivo remitirá el proyecto de declaratoria al Presidente de la República para su aprobación, así como a la Cámara de Senadores o en sus recesos a la Comisión Permanente, para revisar su legalidad. Las Cámaras del Congreso podrán ejercer sus funciones legales de control político.

VI. Si lo considera procedente, el Presidente de la República emitirá la declaratoria de afectación a la seguridad interior y dispondrá de la Fuerza Armada permanente para que actúe en auxilio de las autoridades civiles competentes que así lo requirieron. La declaratoria se publicará en el Diario Oficial de la Federación, será de orden público y de interés social, en

ningún caso podrá ser por tiempo indefinido ni suspenderá o restringirá el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Secretario Ejecutivo informará de la declaratoria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas, para que ejerzan sus facultades y atribuciones en materia de promoción y protección de los derechos humanos. No procederá la declaratoria de afectación a la seguridad interior, cuando la solicitud tenga su origen o causa en el cumplimiento a requerimientos o resoluciones emitidas por autoridades administrativas o del trabajo; tampoco procederá por acciones relacionadas con movimientos o conflictos de carácter político, electoral o de índole social.

Artículo 70.- La vigencia de la declaratoria podrá prorrogarse o modificarse mientras subsistan las causas que le dieron origen, lo solicite la autoridad local y se substancie el procedimiento previsto en el artículo anterior.

Atendida la afectación, el Presidente de la República emitirá el acuerdo de conclusión correspondiente y dentro de los treinta días siguientes enviará a la Cámara de Senadores un informe sobre el resultado de las acciones efectuadas. En el mismo término la Comisión Nacional de los derechos Humanos informará sobre las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas.

CAPITULO II
DE LA INTERVENCIÓN DE LAS
AUTORIDADES EN UNA AFECTACIÓN A LA

SEGURIDAD INTERIOR

Artículo 71.- En toda operación para atender una afectación a la seguridad interior, las autoridades participantes actuarán de conformidad con las atribuciones que legalmente les correspondan, y atendiendo las directrices contenidas en la declaratoria.

Artículo 72.- Las fuerzas federales se coordinarán con las autoridades civiles locales y estarán subordinadas al orden jurídico establecido en la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos.

En las tareas de auxilio de la Fuerza Armada permanente a que se refiere este título, las conductas que sus miembros realicen y pudieren ser constitutivas de delito que afecten a personas civiles, serán perseguidas y sancionadas por los tribunales competentes con estricta observancia a los principios de objetividad, independencia e imparcialidad, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73.- En las operaciones en que participen de manera conjunta la Fuerza Armada permanente y agentes de las instituciones de seguridad pública, éstos últimos serán los responsables de hacer del conocimiento de la autoridad competente los hechos, transmitiéndole todos los datos que tuvieren y poniendo a su disposición a los inculcados, si hubieren sido detenidos.

Artículo 74.- Las instancias que participen en la atención de una afectación a la seguridad interior, tendrán acceso a la información con la que cuente la Red y el Centro Nacional de Información que prevé

la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Artículo 75.- En caso de que la autoridad responsable de la coordinación de las fuerzas federales estime necesarias medidas cautelares, providencias precautorias o técnicas de investigación, hará el requerimiento respectivo por escrito al Ministerio Público que corresponda. El Poder Judicial de la Federación resolverá sobre las solicitudes del Ministerio Público señaladas en el párrafo anterior en un plazo que no exceda de 12 horas a partir de su presentación.

Artículo 76.- El personal que participe en la atención de una afectación a la seguridad interior, por lo que hace a su desempeño, desahogará sus testimonios ante las autoridades ministeriales o judiciales en la forma prevista en el artículo 21 de esta ley.

Artículo 77.- El personal de las instituciones de seguridad pública y de las que conforman la Fuerza Armada permanente, dentro de la temporalidad y ubicación geográfica señaladas en la declaratoria, deberán respetar los derechos humanos y las garantías de las personas conforme al protocolo que se establezca para tal efecto, que entre otras cosas deberá contener:
Mecanismos de identificación de los efectivos de las instituciones que participen en las acciones de la declaratoria, y
Principios de racionalidad, proporcionalidad, profesionalismo, honestidad y uso legítimo de la fuerza.

Artículo 78.- La información contenida en las averiguaciones previas que se inicien con motivo de la declaratoria de afectación

a la seguridad interior, podrá ser utilizada en las tareas de inteligencia y contrainteligencia previstas en esta Ley. El Ministerio Público tiene la responsabilidad de procesar esta información guardando el sigilo o la reserva establecidos en las leyes.

Por consiguiente, la diferenciación entre los conceptos de Seguridad Nacional, Seguridad Interior y Seguridad Pública queda de la siguiente manera:

<u>SEGURIDAD NACIONAL</u>	<u>SEGURIDAD INTERIOR</u>	<u>SEGURIDAD PÚBLICA</u>
<p>- Función cuyo responsable es el Titular del Ejecutivo Federal</p> <p>- <u>Base constitucional:</u> artículos 29, 73 fracc. XXIX M, 89 fracc. VI, 119, 129.</p> <p>- <u>Autoridad responsable</u> de preservarla: Titular del Ejecutivo Federal.</p> <p>- <u>Naturaleza de la autoridad responsable</u> de prevenir y atender afectaciones: civiles y, en su caso, militares (Fuerza Armada permanente, art. 89 fracc. VI)</p> <p>- <u>Ámbitos que comprende:</u></p>	<p>-Función cuyo responsable es el Titular del Ejecutivo Federal.</p> <p>-<u>Base constitucional:</u> artículos 29, fracc. XXIX M, 89 fracc. VI, 119, 129</p> <p>-<u>Autoridad responsable</u> de preservarla: Titular del Ejecutivo Federal</p> <p>- <u>Naturaleza de la autoridad responsable</u> de prevenir y atender afectaciones: <u>civiles y, en su caso, militares (Fuerza Armada permanente, art. 89 fracc. VI)</u></p> <p>- <u>Ámbitos que comprende:</u></p>	<p>- Función a cargo de la Federación estados y municipios.</p> <p>- <u>Base constitucional</u> artículo 21.</p> <p>- <u>Autoridad responsable</u> de preservarla: policías preventivas, procuradurías, centros de prevención y readaptación social, autoridades encargadas de la prevención del delito, de la atención a víctimas del delito, poderes judiciales.</p> <p>- <u>Naturaleza de la autoridad responsable</u> de atender afectaciones: únicamente Civil. (art. 21)</p> <p>-<u>Ámbitos que comprende:</u></p>

<p>interno y defensa exterior</p> <p>- Valores jurídicos que protege y preserva: permanencia, estabilidad e integridad del Estado Mexicano, tranquilidad, desarrollo de la sociedad.</p> <p>- Atiende contingencias, riesgos, desafíos y amenazas para preservar la existencia, permanencia y estabilidad del estado y sus componentes.</p> <p>- Artículo 1. La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de <u>contribuir a preservar la Seguridad Nacional, en sus ámbitos interno y externo de competencia; determinar</u> la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular <u>las actividades de inteligencia para la Seguridad Nacional</u></p>	<p>interno y defensa exterior</p> <p>- Valores jurídicos que protege y preserva: permanencia, estabilidad e integridad del Estado</p> <p>artículo 3, fracción III, el concepto de SEGURIDAD INTERIOR que a la letra dice: <u>la condición de estabilidad interna y permanencia del Estado mexicano, que permite a la población su constante mejoramiento y desarrollo económico, social y cultural; y cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno, con la concurrencia de los sectores social y privado.</u></p>	<p>fundamentalmente interno (excepción delincuencia transnacional)</p> <p>- Valores jurídicos que protege y preserva: la integridad y derechos de las personas, sus libertades y orden y paz públicos.</p> <p>- Atiende infracciones administrativas y delitos para prevenir, perseguir y sancionar actos antisociales, mantener y restablecer el orden público.</p> <p>Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al ministerio público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel en el ejercicio de esta función.³⁵³ El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al ministerio público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación</p>
--	--	---

³⁵³ Reformado en su integridad mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008

El asunto es complejo, pues la intencionalidad que el Ejecutivo Federal pretendía al enviar el proyecto de reformas a dicha ley, fue total y completamente desvirtuada.

Tan es así que, en primera instancia, se le pretende quitar al Ejecutivo Federal la facultad de movilizar, por iniciativa propia, al Ejército y a la Policía Federal para enfrentar afectaciones a la seguridad interior y con ello limitar la facultad constitucional que le corresponde al presidente de la República. En segunda instancia, se pretende con esta ley, ya aprobada en el Senado [aunque no en la Cámara de Diputados], trasladar la facultad presidencial a las autoridades locales la iniciativa sobre la mencionada movilización del Ejército y la Policía Federal, sin tomar en cuenta que tales autoridades podrían incluso propiciar el crecimiento de las amenazas, según distintos motivos, como, de hecho, ya ha ocurrido.

Como última instancia, a través de la ley se quiere prohibir el uso de las fuerzas federales para enfrentar afectaciones a la seguridad interior cuyo origen provenga de problemas políticos o sociales, pero un breve razonamiento nos permite entender que todas las afectaciones a la seguridad interior no tienen otro origen más que aquél derivado de problemas y conflictos político-sociales.

En el procedimiento que la ley prevé, no hay lugar para que el Ejecutivo Federal por iniciativa propia determine la existencia de una afectación a la seguridad interior y para que movilice al Ejército, también por cuenta propia.

El único papel previsto para el Ejecutivo Federal es aceptar o rechazar las solicitudes de declaratoria provenientes de las autoridades locales, es decir, se le quita al presidente de la República la facultad de preservar la Seguridad Nacional y de disponer para tal fin de las Fuerzas Armadas y se trasladan las decisiones sobre el particular a las autoridades locales.

Dicha disposición contraviene lo establecido en el artículo 89 Constitucional, fracción VI, que a la letra dice: *'preservar la Seguridad Nacional, en los términos de la ley respectiva, y 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'*. Sería contradictorio, pues, destinar recursos y capacitación a las instancias de seguridad para la generación de inteligencia, si esa inteligencia no fuera aplicada a los severos problemas de (in-)seguridad que constantemente amenazan al Estado mexicano.

Otro grave error, por cierto, fue el no haber sugerido, siquiera, la opinión militar cuando el gobierno federal da inicio al embate contra el narcotráfico. La propuesta de reforma a la Ley de Seguridad Nacional que aprobó el Senado de la República, minuta del 27 de abril de 2010, incluyó normas impropias que la han vuelto inoperante en muchos sentidos, porque sigue sin establecer el modo en que habrán de operar las Fuerzas Armadas, aunque en especial el Ejército mexicano, así como otras instancias federales en

³⁵⁴ [CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS](#)

TITULO PRIMERO. CAPITULO I DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS (Reformada la denominación por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Junio de 2011).

la atención de problemas de seguridad interior, o como lo ha aseverado Luis Crescencio Sandoval González, General de Brigada y jefe de la Sección V (Planes Estratégicos) del Estado Mayor de la Defensa Nacional al mencionar que, *‘el Senado ha mezclado algunas cosas en la Ley de Seguridad Nacional que la convirtieron en una norma nacional que se rige bajo esquemas de seguridad pública.’*³⁵⁵

De ahí que las Fuerzas Armadas mexicanas sigan operando en auxilio de autoridades civiles, rebasadas e incapaces de enfrentar los problemas de seguridad pública por sí mismas, convirtiendo dichos problemas de seguridad pública en asuntos de seguridad interior y nacional, aunque no aceptando que los mismos sean tratados como tales. Las consecuencias de las actividades de los cárteles del narcotráfico y los grupos del crimen organizado han provocado una extralimitación de la violencia. El gobierno federal se enfrenta a una violencia diferente; es una violencia en la que se están utilizando no sólo armamento sofisticado y de uso exclusivo del Ejército, sino refinadas estrategias y tácticas de guerra, por lo que dicha violencia ya no puede ser considerada ni ser tratada como un problema de seguridad pública meramente, como se pretende decretar, erróneamente, en una segunda posible modificación a la minuta de Seguridad Nacional.

De ahí que Ardelio Vargas Fosado, presidente de la Comisión de la Defensa Nacional [2010], busque sacar un dictamen de consenso para tener una Ley de Seguridad Nacional acorde a la expectativa de la ciudadanía y sirva realmente a las Fuerzas Armadas para actuar dentro del marco constitucional. Y mientras las Fuerzas Armadas se batan con los poderosos cárteles del narcotráfico mexicanos y con grupos delictivos del crimen organizado, sigue el ‘juego de poder’ entre las distintas fracciones parlamentarias.

En el Diálogo por la Seguridad con los coordinadores en el Congreso, al que no asistieron el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ni el Partido del Trabajo (PT), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia, Partido Verde (PVDM) y Nueva Alianza expresaron su voluntad para analizar los cambios legales necesarios e incluso Carlos Navarrete admitió que sin el apoyo del Ejército *“ya se hubieran derrumbado muchos gobiernos estatales”*.³⁵⁶

Mientras tanto, la minuta de Seguridad Nacional sigue siendo una ley que no brinda una respuesta concreta ni a las peticiones hechas por el General Guillermo Galván Galván, secretario de la Defensa Nacional (SEDENA), en cuanto a brindar un marco jurídico a la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas, ni a las peticiones hechas por distintas voces parlamentarias para llegar a un acuerdo sobre el asunto, ni a las aquéllas engendradas al interior de la sociedad, sometida a la violencia tanto del narcotráfico y del crimen organizado como de algunos miembros de las Fuerzas Armadas.

³⁵⁵ Seminario ‘México: Seguridad Nacional, Relaciones Cívico Militares, Democracia y Combate a la Delincuencia Organizada’, auspiciado por la Cámara de Diputados y por organizaciones civiles y realizado del 18 al 20 de octubre, en: [www.colef.mx/.../seminario_internacional_seguridad_nacional_18-\(continuación\)_20_oct-2010.pd](http://www.colef.mx/.../seminario_internacional_seguridad_nacional_18-(continuación)_20_oct-2010.pd)

³⁵⁶ Diálogos por la Seguridad en <http://www.presidencia.gob.mx>

El descontento es unánime; de ahí también la amplia influencia de las Fuerzas Armadas, a través del cabildeo del titular de la Secretaría de la Defensa Militar, General Guillermo Galván Galván y del presidente de la Comisión de la Defensa Nacional, Ardelio Vargas Fosado en el Congreso, para tratar de modificar, de nueva cuenta, la minuta de Seguridad Nacional pensándose, erróneamente, para favorecerlos y dar paso a una inminente militarización del país.

Si existe una institución que ha sido afectada severamente, tanto nacional como internacionalmente por las indecisiones de los legisladores, esa ha sido la institución castrense.

De las decisiones de los legisladores, tanto de aquellos al interior del Senado de la República, como los que se encuentran en la Cámara de Diputados, dependerá el futuro, no sólo del manejo de la seguridad nacional, interior o pública del Estado mexicano, sino de lo concerniente a todo aquello propio del ciudadano, de la población en general y del respeto a los derechos humanos, y recordarse la manera en que fue aprobada la minuta [27 de abril de 2010]:

‘Los senadores la aprobaron al cuarto para las 12 y en abril la entregaron a la Cámara de Diputados apenas 24 horas antes de que concluyera el periodo legislativo. Se dio, entonces, un deslinde y omisión de responsabilidades políticas ante un tema espinoso para el Congreso, para el Jefe del Ejecutivo, para los senadores y, sobre todo, urgente para los mexicanos que han padecido la violencia, la anarquía y el abuso de poder que ha caracterizado a la guerra contra el narcotráfico y la incursión del Ejército en las calles.’³⁵⁷

Si el tema de la Seguridad Nacional ha provocado tanta perturbación en el ámbito nacional se ha debido también a la disyuntiva que el Gobierno de los Estados Unidos le hubo planteado al presidente Felipe Calderón y que el Jefe del Ejecutivo, de manera tan irresponsable y sumisa aceptó sin condiciones, es decir, ser el dirigente de una guerra contra el narcotráfico y el crimen organizado que forma parte de las prácticas extraterritoriales que se dictan desde Washington para controlar la región. Probablemente otra de las razones por las cuales Estados Unidos sigue entrenando al Ejército mexicano en actividades ‘antiterroristas’.³⁵⁸

La propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional fueron propuestas originalmente por el Presidente Felipe Calderón el 23 de abril de 2009, las cuales fueron enviadas al Senado, dónde se le realizaron modificaciones sustanciales para incluir algunos controles; posteriormente, la Minuta fue turnada el 28 de abril de 2010 a la Cámara de Diputados hasta el pasado 27 de abril de 2011, fecha en que se dio a conocer un pre dictamen que retomaba la propuesta original del Presidente Calderón.

Los cambios más significativos hechos a la Minuta del Senado son los siguientes: se aclaran las diferencias entre la seguridad nacional y la seguridad pública; se actualizan conceptos importantes que sustentan la Ley; se amplía el abanico de vulnerabilidades, añadiendo contingencias y desafíos a los riesgos y amenazas, contemplados antes como

³⁵⁷ Miguel Badillo. ‘La Fallida Ley’, Zócalo, Opinión, (México) 24 de julio de 2010.

³⁵⁸ Jesús J. Esquivel. ‘Adiestra EU a Ejército Mexicano en Narcoterrorismo’, Proceso, (México) 24 de julio de 2010.

“obstáculos”; se abordan los dos ámbitos de la seguridad nacional: seguridad interior y defensa exterior; Se establece la gradualidad de la aplicación de medidas para preservar la seguridad nacional a partir de la gravedad del obstáculo que se presente –si puede ser enfrentado por las autoridades en el ejercicio cotidiano de sus atribuciones o se requiere el apoyo de otras-.

En el marco de la declaratoria de afectación a la seguridad interior que propone el Senado, los Diputados estiman conveniente señalar que habrá casos en que las autoridades civiles coordinen las acciones para enfrentar las amenazas y otros en que la coordinación recaerá en las Fuerzas Armadas, sin llegar a la restricción o suspensión de derechos humanos y sus garantías; se establece la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en la atención de una afectación a la seguridad nacional, como instancia participante o como coordinadora de las acciones para enfrentarla, en el marco de las disposiciones que autorizan al Presidente disponer de ellas; se asume la seguridad nacional como responsabilidad de todos y se establece la obligación de los habitantes de colaborar en su prevención y preservación.

Ante este escenario, han sido muchas las voces que se pronuncian en contra de las reformas a la Ley, debido a que consideran que atenta contra los derechos civiles y constitucionales de la sociedad, instaurando un estado autoritario y que generaría las condiciones para la militarización del país en el mediano plazo. Sin embargo, en las actuales condiciones y ante la gravedad de las proporciones alcanzadas por las acciones del crimen organizado, las Fuerzas Armadas han sido la única instancia que cuenta con la capacidad para enfrentarse a los cárteles del narcotráfico y que además muestra posibilidades reales de vencerlos.

Capítulo 4. El Estado y las instituciones de Seguridad Nacional

4.1 Fuerzas Armadas Mexicanas (F.F.A.A.): El Ejército Mexicano

La concepción que de las Fuerzas Armadas mexicanas se tiene, como instrumento al servicio de la causa de la Seguridad Nacional, ha contribuido a configurar una nueva imagen de lo que representan no sólo para el Estado mismo, sino para el plano social, por lo que es necesario que se superen todos los tópicos y los prejuicios tan generalizados entre los ciudadanos sobre la institución armada.

Dentro del marco de la lucha que el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa sostiene contra el narcotráfico y el crimen organizado y en la cual se ha necesitado de la intervención de la institución armada, particularmente del Ejército, a petición del Ejecutivo Federal, en su calidad de ser Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, se vuelve necesario reflexionar también sobre la imagen que los mexicanos han tenido tradicionalmente y tienen ahora de su Ejército, especialmente como consecuencia de las repetidas disfunciones de esta institución manifestadas en dos planos: por un lado, la aceptación de la propia inexperiencia profesional del Ejército a la hora de cumplir satisfactoriamente, dentro de su ámbito específico, las misiones que han tenido encomendadas, al tiempo que se han sacrificado inútil y repetidamente decenas de vidas humanas; por otro, el papel de 'gendarme' de su propio pueblo a la vez que garante de un determinado régimen político impuesto a éste, de fuerza de ocupación y pacificación desplegada sobre el territorio nacional, no para la defensa del mismo ante un enemigo externo, sino para conjurar cualquier movimiento del llamado 'enemigo interior'.

La paulatina sustitución de las fuerzas públicas del orden por el Ejército mexicano en varios Estados y zonas fronterizas del norte del país no parece estar alcanzando las expectativas mínimas con que fue concebida la maniobra gubernamental contra el crimen. Se ha tenido que extremar, hasta límites controvertidos, el margen de acción mínimo requerido a militares, y la propia institución castrense se ha abierto más técnica y mediáticamente al público³⁵⁹, sin que tampoco se haya logrado de este modo paliar las

³⁵⁹Jorge Alejandro Medellín. 'Ejército y Derechos Humanos... LA UNIVIC'. *EjeCentral*, 24 de junio de 2010. 'Por acuerdo del titular de la Defensa Nacional, la Dirección de Vinculación Ciudadana, estará a cargo de un general y dependerá directamente del general secretario; tendrá por objeto **"generar los acercamientos necesarios para la solución de conflictos entre el Ejército y la Fuerza Aérea y la sociedad en general, ocasionados con motivo de la presencia militar en las calles, desarrollando una metodología para establecer, articular y mantener una adecuada y efectiva comunicación entre los citados interlocutores"**. Disponible en: <http://columnas.ejecentral.com.mx/deordensuperior/2010/06/24/ejercito-y-derechos-humanos%E2%80%A6la-univic/>

faltas y equivocaciones castrenses y cubrir con mínimos requerimientos, las peticiones y recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y demás organismos no gubernamentales de protección a víctimas a manos de militares piden. Es necesario hacer hincapié que los problemas que hoy día enfrenta el Ejército mexicano no son, por otra parte, diferentes de los de cualquier otro ejército. Estos problemas son de carácter técnico-legislativo, los cuales deberán resolverse dentro de su propio ámbito. Pero la sociedad mexicana en general, que ha mostrado escaso interés por lo militar, ya no contempla con tanta indiferencia y recelo la institución armada.

La institución castrense se encuentra más vigente que nunca, no sólo en el discurso, sino en 'las calles'³⁶⁰, en diferentes regiones del país y en metrópolis, como Monterrey, Culiacán, Acapulco o la Cd. de México. Este trabajo no pretende, por otra parte, adoptar una postura laudatoria respecto al Ejército mexicano sino simplemente mostrar lo que la acción gubernamental y el discurso mediático han privado al público de ver y de pensar acerca de la institución armada.

Las Fuerzas Armadas mexicanas se han configurado lentamente a lo largo de los años en un proceso continuado y su imagen se ha transmitido de generación en generación, de modo que algunos temas respecto de las mismas, no siempre resultado de hechos ciertos, sino de rumores, se convierten en prejuicios inevitables.

De ahí la importancia de entender y analizar el curso de acción que las Fuerzas Armadas mexicanas, a través de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), cuyo mando se deposita en su actual secretario, General Guillermo Galván Galván están llevando a cabo, tanto en el Congreso, en sus relaciones con la sociedad civil, así como en los medios de comunicación y a nivel internacional.

La importancia que reviste el Ejército para el Estado no debe ser mínima ni tampoco lo es, así que la comprensión que se tenga de la institución armada mexicana y de su evolución a lo largo de su historia remite también y directamente al entendimiento que se tenga del Estado. Posterior a los Tratados de Westphalia³⁶¹, a mediados del siglo XVII, que supuso la configuración de un 'nuevo sistema político internacional' hacia el

Artículo consultado el 3 de diciembre de 2010. Cfr. también, Alberto Cuenca. 'Gobierno de DF Conmemora Día del Ejército con Exposición Fotográfica 'Conoce a Tu Ejército y Fuerza Aérea Mexicana'', en Chapultepec (del 8 al 12 de febrero de 2010. En un hecho inusual, Marcelo Ebrard, jefe de Gobierno capitalino, se reunió con generales del Ejército mexicano para conmemorar el día de las Fuerzas Armadas'. *El Universal*, (México) 19 de Febrero de 2010.

³⁶⁰ Artículo consultado el 9 de Agosto de 2010.

Mario Héctor Silva. 'Regresa patrullaje de militares en Cd. Juárez'; *El Universal*, (México) 26 de agosto de 2010. (Después de cuatro meses en que soldados habían dejado la vigilancia a la SSPF, los militares volvieron a vigilar algunas avenidas de la ciudad), en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704511.html>

³⁶⁵ Artículo consultado el 14 de julio de 2010.

En: *Historia del Mundo* <http://elmundoenhistoria.blogspot.com/2006/02/la-paz-de-westfalia-1648.html>; El Blog Sobre la Historia Universal, en: www.scribd.com/.../La-Paz-de-Westfalia-se-refiere-a-dos-dos-tratados-de-paz-firmados-en-1648-e-inicio-un-nuevo-orden-en-el-centro-d.

³⁶¹

concierto europeo, la construcción de la 'nación' se debió fundamentalmente a los ejércitos, así como en la capacidad de éstos de proyectar el poder estatal dentro y fuera de las nuevas fronteras nacionales.

Dicha característica fue la que consolidó prácticamente el desarrollo del nacionalismo de las potencias europeas en los siglos venideros, lo cual también les significó la construcción de sus propios imperios y el sometimiento de sus colonias.

Por su parte, Oscar Oszlack sostiene que *'la existencia del Estado se verificaría a partir del desarrollo de un conjunto de atributos que definen la estatalidad, en que el Estado resulta de un proceso por el cual una sociedad se constituye y supone la capacidad de externalizar su poder, la capacidad de institucionalizar su autoridad, la capacidad de diferenciar su control y la capacidad de internalizar una identidad colectiva.'*³⁶²

Los ejércitos, conformados y regulados por un conjunto de preceptos y normas mal dispersas y mal articuladas, tenderán gradualmente a desaparecer a partir del siglo XVIII, época que verá el inicio de importantes cambios en estatutos y leyes que reglamentarán casi todos los aspectos de la vida militar y establecerán el régimen jurídico de la esfera armada. La importancia de este hecho establece el nacimiento de un nuevo ejército 'nacional', es decir, aquél que periódicamente recluta *"ciudadanos de determinada edad y circunstancia"*, originado en la Revolución Francesa y *"su filosofía de que todo ciudadano ha de ser soldado y todo soldado ciudadano"*³⁶³. Este hecho supuso la obligación y responsabilidad de contribuir a la defensa de la nación: la obligación constitucional expresada como contribución de sangre. Por eso la figura del soldado se convirtió en el arquetipo de la soberanía volcada al servicio de la patria.³⁶⁴

Será hasta finales del siglo XIX, -con la conformación del Estado-nación que éste se consolida a partir de la monopolización de la violencia, erigiéndose como el único medio legítimo de concertación de los conflictos sociales-³⁶⁵ y principios del XX, que se empieza también y de manera sistemática con la conceptualización y teorización del

³⁶² Oscar Oszlack. *'La Formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional'*. Editorial Planeta, 1997, pp. 44-95.

³⁶³ Valentina Fernández Vargas. *'Sangre o Dinero. El Mito del Ejército Nacional'*, Madrid, Alianza Editorial, 1ª. Edición, 2004, p. 15

³⁶⁴ Rafael Bañón y José Antonio Olmeda, *'El Estudio de las Fuerzas Armadas'*, en AA. VV., *'La Institución Militar en el Estado Contemporáneo'*, compilado por Rafael Bañón y José Antonio Olmeda, Madrid, Alianza Editorial, 1ª. Edición,, op. cit. 1985, p. 31.

³⁶⁹ Max Weber. *'Economía y Sociedad'*, México: Editorial Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición en español de la 4ª en alemán; 17ª. reimpresión, p. 137.

³⁶⁵³⁷⁰ Charles Darwin, con sus tesis del 'más fuerte' en George P. Landow, *"Darwin's On the Origin of Species (1859)"*. Artículos consultados el 6 de octubre de 2010, en: <http://www.victorianweb.org/science/darwin/darwin5.html>, o Ratzel, mejor conocido por su concepto de 'espacio vital', Ratzel, Friedrich. *'Geografía Política'*, México, Imprenta M. León Sánchez, 2ª. Edición, 1934, p. 169.

³⁷¹ Conrado Hernández López. *'Formación y Función de las Fuerzas Armadas'*; Relaciones, Primavera, año/vol. XXVIII, número 110, El Colegio de Michoacán, Zamora, México, pp. 11-18.

papel de los ejércitos, producto del pensamiento geopolítico de dicha época³⁶⁶. Tanto Estado como nación van consolidando valores que se expresarán en los ejércitos: obediencia, disciplina, honor, lealtad, rectitud, acción, etc., como lo expresa Conrado Hernández: *“Si las sociedades humanas han edificado su unidad y su independencia en torno a sus ejércitos (incluso antes de la aparición del Estado), puede decirse que muchos Estados modernos son una consecuencia de sus ejércitos y no al revés.”*³⁶⁷

Después de obtenida su independencia y de forma similar a lo ocurrido en Europa, los países latinoamericanos, entre ellos México, comienzan la construcción de sus nacionalismos bajo dos perspectivas: *a) radicar la nación como criterio de legitimación de la estructura de poder interna de la sociedad, una vez desalojado el rey de esa posición, como consecuencia de la ruptura del nexo colonial y de la adopción de la forma constitucional republicana, y b) enlazar las nuevas demarcaciones político-administrativas, legitimando por igual el control dominante de las sociedades implantadas sobre las sociedades indígenas. Así, en nombre de la nación emancipada y republicana, ha sido posible asegurar la continuidad del proceso de implantación, iniciado y desarrollado en el ámbito del nexo colonial monárquico.*³⁶⁸

Dicho proceso de consolidación de las naciones en América Latina hubiese sido impensable de no ser porque *‘los ejércitos de la independencia erigen a las naciones sobre las ruinas de las instituciones políticas coloniales. Las naciones latinoamericanas se constituyen en las guerras de independencia, de ahí la importancia del papel que las Fuerzas Armadas tuvieron en dicho proceso’*³⁶⁹.

Todo aquello relacionado con las armas jugó un rol medular, no sólo en la gesta de independencia, sino en la constitución del territorio nacional y en la imposición de un poder central. De ahí que a la institución militar se le conecte con un aura distinta del resto de las instituciones estatales.

Al ser la única institución cuyos miembros ponen en juego su vida en el cumplimiento de su deber profesional, han generado ellos mismos una serie de autodefiniciones que las ha caracterizado como una corporación estatal única, testimonio indiscutible de la identidad nacional, consolidada en valores superiores y portadoras de una misión especial más allá de su rol en la defensa nacional.

No obstante, es innegable el hecho de que las Fuerzas Armadas en los Estados modernos siguen constituyendo un factor de aglutinación de los sentimientos nacionales, que garantizan la supervivencia de las sociedades organizadas y regulan sus mecanismos de convivencia al amparo de la ley.

366

367

³⁶⁸ Artículo consultado el 8 de noviembre del 2010. 35 Presidente del Comité Científico Internacional para la redacción de una Historia General de América Latina, *“Presentación del Proyecto”*. En: http://www.unesco.org/culture/latinamerica/html_sp/projet

³⁶⁹ Alain Rouquié. *‘El Estado Militar en América Latina’*, Buenos Aires, Editorial Emecé, 2ª. Edición, 1984, pág. 60.

Con respecto al caso del Estado mexicano, sus Fuerzas Armadas, específicamente el Ejército, son una de las instituciones más antiguas que existen y bajo su acción han ocurrido grandes transformaciones históricas, sin que exista influencia comparable a la suya para decidir con rapidez el curso de los acontecimientos –sean éstos de orden externo o interno- dentro de la sociedad mexicana. El Ejército mexicano tiene un origen en extremo convulsionado ya que, desde la época de la Colonia, los hombres que anhelaban una nación libre sintieron la necesidad de la existencia de una institución que garantizara tal anhelo de libertad, así como la protección del nuevo Estado que se derivaría de la Independencia que buscaban. Hacia el año 1766 se había iniciado un proceso de militarización a cargo del Teniente General Juan de Villalba, al encargarse de llevar a cabo la auténtica organización de un ejército colonial.³⁷⁰

El Ejército mexicano evolucionó a través de etapas, bien definidas:

1 Primera etapa [Guerras de Independencia], ***Ejército Insurgente y Ejército Realista***: conformado el primero por voluntarios (15 de septiembre de 1810), en Dolores [presos liberados, un número considerable de campesinos, empleados y artesanos] por Don Miguel Hidalgo y Costilla, Capitán General Ignacio Allende y el Teniente Coronel Mariano Abasolo, combatió contra el Ejército Realista, hecho que provocó una profunda escisión entre la sociedad novohispana. Seguiría la operación militar de José María Morelos y Pavón, para dar paso a la de Francisco Javier Mina y la última la de Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide.³⁷¹

2 Segunda etapa, ***Ejército Trigarante o de las 'Tres Garantías'*** [primer ejército del México independiente]: Su fecha de creación fue el 27 de septiembre de 1821, cuya peculiar conformación se debió a la fusión de las fuerzas armadas realistas y los grupos guerrilleros insurgentes, proponiéndose a Agustín de Iturbide como Jefe Supremo de las Fuerzas de Mar y Tierra. La idea de la creación de este ejército era de marchar por todo el país difundiendo el Plan de Iguala para unir más personas a su causa. Fue el primero en organizar 4 secretarías, entre ellas, la de Guerra y Marina al mando del marino retirado Antonio de Medina que a su vez la organizó en 8 secciones: Infantería; Caballería; Artillería; Fortificación e Ingenieros; Marina, Capitanías y Comandancias Generales; Presidios y Puntos Militares; Militares Retirados y Hospitales; y, Montepíos, Pensiones y Premios. Se convirtió en la base para integrar al Ejército Imperial Mexicano.³⁷²

³⁷⁰ Fuente: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/defensanacional/historia.htm> La alta oficialidad era designada por las autoridades peninsulares y los mandos medios fueron reclutados entre familias criollas –los próceres de la Independencia formaron parte de la oficialidad de esas milicias. El mecanismo para entrar a formar parte de la tropa tuvo la característica del llamado ‘sorteo entre vecinos’, a través del perverso sistema de *reclutamiento por leva*, utilizado muchas veces como sistema de venganza y despojo de bienes, así como eliminación de personas indeseables para los poderosos. Dicho sistema fue utilizado y mantenido durante toda la Colonia y sobrevivió en varias etapas del México independiente. También tuvo un peso preponderante en el Porfiriato y aún se le utilizó en la Revolución.

³⁷¹ Miguel Ángel Fernández Delgado. *‘El Nacimiento del Ejército Insurgente’*, Expedientes digitales del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2010. Disponible en <http://www.inehrm.gob.mx>

³⁷² Tomás Pérez Vejo. *‘El Centenario de 1910 y las Polémicas sobre el Pasado de la Nación’*, Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, p. 456.

3 Tercera etapa, **Ejército Imperialista**: llamado así al ser proclamado Agustín de Iturbide Primer Emperador de México (18 de mayo de 1822). Durante este periodo se formó la Escuela de Cadetes, antecedente directo del actual Colegio Militar.

4 Cuarta etapa, **Ejército Nacional y Ejército Liberal**: A través del Plan de Iguala se formó el Primer Ejército Nacional de México. A partir de la Constitución Federal de 1824 se establecieron algunas garantías de seguridad jurídica a favor de los individuos, entre ellas la abolición del tormento en cualquier estado del proceso. Aunque también, desde entonces, los miembros del ejército pertenecieron a una clase privilegiada: al igual que la eclesiástica, la militar tenía fuero particular³⁷³. Por otra parte, los altos sueldos y privilegios de los miembros del primero dieron origen al Ejército Liberal. La lucha entre ambos terminó cuando el Ejército Nacional -que se reagrupaba una y otra vez como Ejército Conservador ante los embates de los liberales- sufre su última derrota durante las Guerras de Reforma.

El Ejército Liberal, por su parte, asimiló integrantes del Ejército Conservador, debido a las invasiones que México sufre (Guerra de Texas, Guerra de los Pasteles y la invasión norteamericana). Con la revolución de Ayutla³⁷⁴, llegó al poder una nueva generación de liberales, casi todos civiles, entre ellos Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Guillermo Prieto, Juan Álvarez y Comonfort. Durante este periodo se prepararon algunas leyes importantes, entre ellas, la Ley Juárez de 1855 (por Benito Juárez). Su importancia radica en que suprimía los privilegios del clero y del Ejército, y declaraba a todos los ciudadanos iguales ante la ley.³⁷⁵

5 Quinta etapa, **Ejército Federal(Porfiriano)**: tiene su origen con la declaratoria del Plan de La Noria y el Plan de Tuxtepec, incorporando tanto militares liberales como conservadores, así como con tropas de leva y de oficialidad educada en el Colegio Militar y de expertos asesores venidos del extranjero, sobre todo de Francia, Inglaterra y Alemania.

Esta etapa es primordial para comprender el proceso de desarrollo histórico del Ejército mexicano. Según Alicia Chávez Hernández, historiadora del Colegio de México, son varias las particularidades que deben tenerse en consideración con respecto al entendimiento de la evolución del Ejército mexicano. Chávez Hernández sostiene la tesis que *'México ha sido, BÁSICAMENTE, un país no militarista'*³⁷⁶.

Dicha idea reviste especial importancia, notoriamente en los tiempos actuales que la imagen de las Fuerzas Armadas -en especial del Ejército mexicano- se encuentra severamente deteriorada y que la percepción de la opinión pública es aquella de México

³⁷³Fuente: 'La Pena de Muerte en México' **Boletín Informativo**, de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año IV, No. 30 Marzo-Abril 2004. Senado de la República LVIII Legislatura, disponible en: <http://www.archivo.historico@senado.gob.mx>

³⁷⁴ Cfr. disponible en: <http://blogbatallas.blogspot.com/2008/07/revolucion-de-ayutla.html>

³⁷⁵ De la Independencia a la Reforma; Las Leyes de Reforma (lección 14) pp. 1840-1841. disponible en: http://www.conevyt.org.mx/colaboracion/colabora/objetivos/.../myn_leccc14.pdf

³⁷⁵

³⁷⁶ Alicia Hernández Chávez. 'Origen y Ocaso del Ejército Porfiriano', El Colegio de México, en *Historia Mexicana* Núm. 153, (julio-septiembre), [vol. XXXIX núm. 1, pp. 257-296.](#), 1989, p. 257-271.

como un país que tiende cada vez más hacia la militarización.³⁷⁷ Según la autora, existe suficiente evidencia para sustentar su argumento. En primer lugar, comparativamente a sus homólogos latinoamericanos, México no se vio inmerso en competencias o rivalidades territoriales, como sí las tuvieron que padecer y afrontar Argentina, Paraguay, Chile, Perú y Brasil.³⁷⁸ La vecindad con el poderoso y pujante país del norte tampoco lo hubiese permitido; mucho menos hubiera sucedido con la frontera sur, pues en el plano internacional México, una vez lograda la gesta de independencia, siempre se sustentó en el principio de respeto y no intervención en asuntos extranjeros, aunado al hecho también de que económicamente no hubiese sido posible sostener una acción militar por mucho tiempo.

Tal hecho provocó un desfase y atraso del Ejército mexicano con respecto de las fuerzas armadas de los países latinoamericanos, lo que le permitió a México, y en especial al régimen de Porfirio Díaz, privilegiar el desarrollo económico sobre el militar. Esto sucedió así debido, por una parte, a la interrupción de las relaciones diplomáticas durante las guerras de intervención con Estados Unidos y con Francia e Inglaterra.³⁷⁹

Es de señalarse que el número y composición social de los diferentes sectores de las fuerzas armadas entre 1876-1914, el Ejército Federal contaba con un rango de entre 24 000 a 30 000 efectivos,³⁸⁰ subdividiéndose en Ejército permanente con aproximadamente un 37% y en Ejército auxiliar con un 63% de ese total.³⁸¹ A esa cantidad habrá que añadirse otros cuerpos armados como la Guardia Nacional y las fuerzas irregulares o estatales, las cuales no excedieron los 70 000 efectivos, tres veces más que el ejército de la Federación.

La época porfiriana, la segunda mitad del siglo XIX, representó una serie de importantes transformaciones para las Fuerzas Armadas en México. La primera de ellas tuvo que ver directamente con el nacimiento de la Guardia Nacional, consolidándose en 1846 bajo la urgencia de agrupar a la ciudadanía en defensa de la república ante la inminente invasión norteamericana (1846-1848) y la francesa.

³⁷⁷ Artículos consultados el 11 de septiembre de 2010. Manú Dornbierer. 'Aberrante Militarización', en:

<http://esp.mexico.org/lapalabra/una/40085/aberrante-militarizacion>.

'La militarización del Estado Mexicano', en: <http://publicalpha.com/la-militarizacion-del-estado-mexicano/>;

Martín Gabriel Barrón Cruz, 'Militarización de la Seguridad Pública en México, ¿Actualización o Permanencia Histórica', USMEX 2003-2004 Working Paper Series. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE).

Originalmente presentado en la conferencias 'Reformando la Administración de Justicia en México', Centro de Estudios Mexico-Americanos, mayo del 15-17 de 2003.

³⁷⁸ Alicia Hernández Chávez. 'Origen y Ocaso del [...]', *Op. cit.*, pág. 258.

³⁷⁹ Cfr. Daniel Cosío Villegas, et. al. 'Historia Mínima de México', México, Editorial El Colegio de México, 1ª. Edición, 1973.

³⁸⁴ Alicia Hernández Chávez. 'Origen y Ocaso del Ejército [...]', *op. cit.*, p. 262.

³⁸⁰³⁸⁵ Escalafón General del Ejército y Armada Nacionales. Secretaría de Guerra y Marina Departamento de Estado Mayor, México, Tipografía de Oficina Impresora del Timbre, Palacio Nacional, 1897. Informe de la Secretaría de Guerra y Marina, año 1896, 1897, en Alicia Hernández Chávez, 'Origen y Ocaso del [...]', *op. cit.* 263 y 278-289.

³⁸¹

La segunda transformación inició en el año de 1880, con la profesionalización del Ejército federal lo cual significó el egreso de los primeros cuadros técnico-profesionales (ingenieros y constructores de la infraestructura del porfiriato con alto nivel académico) del Colegio Militar -recién creado en 1869- y con la fundación del Cuerpo Especial de Estado Mayor diez años después, en 1879, transformaciones que fueron producto del proyecto de modernización del régimen porfirista. No obstante, la profesionalización de la institución militar también significó el que un considerable número de militares con poca o nula instrucción fueran relegados a las filas del ejército auxiliar y que fueran estos elementos los encargados de suprimir las revueltas.³⁸²

6 Sexta etapa, **Ejércitos revolucionarios:** La situación política, social y económica en el México del régimen porfiriano para 1893 era ya muy complicada. Diversos factores, entre ellos el medioambiental, la escasez de lluvias -1889-1892- que provocó la pérdida de cosechas y carencia de alimentos básicos, aunados a la crisis política de la frontera norte (con la tercera reelección de Porfirio Díaz y el movimiento anti reeleccionista) y a una profunda crisis social, que coincidió con un alza en las contribuciones, y que también provocó rebeliones y movimientos populares, disolvieron al Ejército Federal por medio de los Tratados de Teoloyucan.³⁸³

Entre 1884 y 1910, la reducción neta en efectivos totales del Ejército de la Federación fue del 25%: oficiales superiores (52%) y subalternos (31%), lo cual produjo, entre otras cosas, deterioro del armamento así como desmoralización interna y finalmente fisuras y debilitamiento del sector militar.³⁸⁴ **Los Ejércitos Revolucionarios**, a su vez, fueron conformados por gran número de estrategias sin formación castrense: **a)** La División del Norte liderado por Francisco Villa; **b)** El Cuerpo de Ejército del Noreste (Álvaro Obregón, Pablo González, Lucio Blanco), **c)** El Ejército Libertador del Sur (Emiliano Zapata), fueron producto también de la rebelión maderista de 1910, logrando el eclipsamiento del viejo ejército federal cuyo origen se remontaba a la época de Juárez.

7 Séptima etapa, **Ejército Constitucionalista:** también llamado 'Ejército rebelde' y contando ya con suficiente experiencia, experimentó a casi tres años de su formación, los primeros reveses que resultarían fatales: la derrota de la División del Norte en Celaya y La Piedad (1920); el asesinato de Zapata, líder del Ejército Libertador del Sur, en Chinameca, Morelos; el asesinato de Venustiano Carranza, a la sazón Presidente de

³⁸² *Op. cit.* pp. 272-273.

³⁸³ *Op. cit.* pp. 289-290. Los Tratados de Teoloyucan tuvieron relación directa con la caída del régimen porfirista que repercutió gravemente al interior del ejército federal, polarizando sus filas y culminando con el golpe militar en febrero de 1913. La pieza clave y predominante fue el general Huerta, quién para contrarrestar a sus aliados, se apoyó en el sector más corruptible y ambicioso de las fuerzas armadas: el ejército auxiliar, premiándosele a éste con rápidas promociones y ascensos (menos de tres años e incluso, tres ascensos en un mismo año), lesionándose, de esa forma, el área más sensible y delicada de la vida militar: el ascenso por riguroso escalafón y mérito.

Finalmente firmados el 13 de agosto de 1914, entre los representante del Cuerpo de Ejército del Noreste (Álvaro Obregón, Lucio Blanco, Othón P. Blanco) personajes que formaron parte de los ejércitos revolucionarios que se enfrentaron al gobierno usurpador de Victoriano Huerta. Disponible en: <http://www.senado2010.gob.mx/docs/cuadernos/.../b17-documentosRevolucion.pdf>

³⁸⁴ Alicia Hernández Chávez. 'Origen y Ocaso del [...]', *op. cit.*, p. 285.

México, en Tlaxcalantongo, Puebla, a manos de seguidores del Plan de Agua Prieta, encabezado por Álvaro Obregón. El 18 de agosto de 1914, fecha en que se disolvió definitivamente el Ejército Federal significó, a su vez, la destrucción del Ejército profesional. Implicó la interrupción, por otra parte, del proceso que hubiese propiciado la formación de una institución militar profesional y moderna. Y como sentenció Alicia Hernández Chávez: *'no cabe duda de que el resultado esencial de este desarrollo histórico y el logro más duradero de la Revolución Mexicana fue el interrumpir el proceso de fortalecimiento de las fuerzas armadas mexicanas y evitar así que el ejército fuera el árbitro de la vida nacional'*.³⁸⁵

8 Octava etapa: **Ejército mexicano**: Fue hasta el periodo presidencial de Plutarco E. Calles que las Fuerzas Armadas, bajo el mando de Joaquín Amaro, como secretario de Guerra y de Marina, se iniciaron una serie de medidas legislativas para dotar a la institución militar de leyes y reglamentos -revalidación del grado para los altos oficiales; imposición de disciplina principalmente entre generales y jefes que repercutió directamente en la profesionalización de los cuadros, el combate a la corrupción y mejoramiento, en todo sentido, de los servicios del ejército-,³⁸⁶ que permitieron su reorganización y su modernización, aunque también la canalización de las aspiraciones políticas de excombatientes revolucionarios, sobre todo al fundarse el Partido Nacional Revolucionario que incluyó al sector militar en 1931.³⁸⁷

El sometimiento de los militares se hizo cada vez más evidente con el arribo de Lázaro Cárdenas como presidente de México, disciplinando a los mandos castrenses hasta que le fue posible disponer de hombres de su confianza en el instituto armado. Para 1937, la Secretaría de Guerra y de Marina cambia su nombre por el de Secretaría de la Defensa Nacional.

Actualmente, diversos y complejos son los problemas que giran alrededor de la institución castrense mexicana: por un lado, siempre se les ha tenido y visto como un grupo propio, aislado, peor aún, armado. Por el otro, servidores del Estado, aunque se les considera -y se tienen a sí mismos- de rango superior al de los funcionarios civiles. Muchos mexicanos también llevan en su memoria las actitudes abiertamente rebeldes de algunos mandos, sobre todo durante la fase pre y post-revolucionaria, así como de abundantes desaires y muestras de indisciplina, siendo ejemplo de ello el del General Miguel Henríquez Guzmán ya bien entrada la década de los años 40 del siglo XX, quién reclamaba y defendía la 'autonomía militar'.³⁸⁸

³⁸⁵ *Op. cit.*, p. 291.

³⁸⁶ Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/defensanacional/historia.htm>

³⁸⁷ Emilio Portes Gil. *'Autobiografía de la Revolución Mexicana'*, Ensayo crítico sobre la vida del autor por Antonio Luna Arroyo, 1ª Edición, capítulos IV, V y VI. 1964, pp. 230-232. Disponible en: http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/historia/autobiografia/indice.html

³⁸⁸ Elisa Servín. *'Ruptura y Oposición. El Movimiento Henriquista, 1945-1954'*, [reseña], autor Pablo Serrano Álvarez. UNAM. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea, vol. 22. Editorial Cal y Arena. México, 2001, pp. 162-168. En 1952 fue presidente de la república un civil que durante el movimiento armado había obtenido el grado de Capitán Primero, Adolfo Ruiz Cortines cuyo opositor principal fue el General Miguel Henríquez Guzmán y sus partidarios fueron objeto de represión. Miguel Henríquez Guzmán dirigió uno de los movimientos más importantes de la segunda mitad del siglo XX en contra de la "La Familia

La situación fue controlada y reprimida y a partir de ese hecho se decidió la creación del Partido Auténtico de la Revolución mexicana (PARM), que tuvo como misión dar cauce a las aspiraciones políticas de aquellos militares opositores quienes denunciaban la desviación del gobierno oficial (priísta) de los postulados revolucionarios de 1910.³⁸⁹

Aunque ha sido usual la utilización del (de las FFAA) Ejército mexicano en labores policíacas (desde el año 1952) -debido a la incapacidad e ineficiencia de las instituciones policíacas- la imagen de las Fuerzas Armadas, pero sobre todo del Ejército mexicano, fue experimentando un severo rechazo por parte de la ciudadanía, no sólo debido a tal hecho, sino al convertirse, indirectamente, en garantes de un determinado régimen político, el régimen priísta, impuesto a éstas.

Algunas decisiones gubernamentales, por otra parte, han lacerado profundamente a la institución armada. La primera de ellas fue la utilización del Ejército para disuadir las movilizaciones pro-socialistas de trabajadores de diversos sectores (petroleros, telegrafistas, maestros, entre otros). Una segunda intervención policiaco-militar ocurrió durante el movimiento estudiantil del 2 de octubre de 1968, ordenado por el aquel entonces presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz, en la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco.³⁹⁰

Una tercera intervención militar en asuntos internos sucedió años más tarde, bajo el mandato de Luis Echeverría, cuando se le ordena al Ejército asumir la responsabilidad contra la guerrilla rural que había surgido por diferencias políticas. No obstante, a partir de 1977, la participación militar en conflictos internos de naturaleza policial disminuye ante la reforma política que amplió las posibilidades de participación electoral.

Revolucionaria". A través de una alianza que involucró a militares revolucionarios, campesinos, obreros y miembros de la clase media, Guzmán logró construir un aparato político con el que buscaba transformar al país y terminar con el giro a la derecha que había tomado México desde el gobierno de Manuel Ávila Camacho. A dicho movimiento se le conoce también como 'Henriquismo'.

³⁸⁹ Artículo consultado el 29 de septiembre de 2010.

Fuente: <http://www.terra.com.mx/Noticias/articulo/025125/>

³⁹⁰ Fuente: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB209/informe/tema03.pdf>

3.1. Lo que explica el surgimiento del movimiento estudiantil

3.1.1. Cambios en política social y educativa y su efecto en sectores populares combativos de la sociedad

Concluida la Segunda Guerra Mundial, México se alinea ideológica y estratégicamente con la política de Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría. Abandona el proyecto de autosuficiencia y de modelo económico nacionalista. Cierra los internados de Chapingo y el Instituto Politécnico Nacional, varias escuelas normales rurales y reprime a las organizaciones estudiantiles que buscaban democratizar sus espacios educativos. Modifica la orientación socialista de la educación por una orientación más liberal. En los niveles medio superior y superior se deja el modelo que buscaba privilegiar el desarrollo y la ampliación de la matrícula de educación superior a los sectores marginados y prioriza el apoyo a las carreras liberales por sobre las técnicas. Para controlar los movimientos sociales, fue incorporado en 1941 y reformado en 1951, el delito de disolución social en el Código Penal y se encarcela bajo estos cargos a los primeros presos políticos. Es entonces cuando emerge la resistencia estudiantil y obrera. Las organizaciones estudiantiles se fueron fortaleciendo en su lucha a lo largo de la década de los 60. Cuando la represión gubernamental se extiende contra otros grupos como el movimiento nacional de huelga de médicos en 1965, la protesta estudiantil también rebasa los recintos escolares.

Diecisiete años más tarde, la participación del Ejército se haría sentir de nuevo bajo órdenes del Jefe del Ejecutivo en turno, Carlos Salinas de Gortari, en la que sólo doce días de 1994 bastaron para que el prestigio de la institución militar fuera de nuevo empañada.

Doce días en los que el Ejército mexicano enfrentó al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización armada de carácter político-militar y de composición mayoritariamente indígena en el municipio de Ocosingo, Chiapas,³⁹¹ grupo 'subversivo', poco numeroso y mal armado, en comparación con los recursos y tamaño de las Fuerzas Armadas Mexicanas, cuyo objetivo principal había sido la creación de una sociedad más justa a través de un documento conocido como '*Declaración de la Selva Lacandona*' por la que declaran la guerra al Gobierno mexicano a la vez que piden "*trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz*".³⁹²

Dicho acontecimiento sucedió a pocos días de que el Presidente Carlos Salinas de Gortari dejara la Presidencia de la República. Por decisión gubernamental se hace un alto al fuego, quizá motivado, más bien, por presiones de organismos internacionales de protección a derechos humanos como *Human Rights Watch* o Amnistía Internacional.

9 Novena Etapa. Ejército Mexicano (el conflicto): En pleno siglo XXI, la institución militar vuelve a ser centro de atención y de preocupación por parte de diversos sectores debido a que actualmente tiene como función principal la guerra contra el narcotráfico y crimen organizado, a instancias del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. Dicha desconfianza también ha propiciado la obstaculización del desarrollo de la gobernabilidad democrática que se cierne como una amenaza, ya no sólo potencial, sino latente de conflicto en el cual las Fuerzas Armadas mexicanas están asumiendo o se les asigna tareas que no les corresponden.

Por lo tanto, la reforma al sector militar, de la mano de las modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional (27 de abril de 2010), aún inconclusa, y su transformación en un conjunto de normas, leyes y actores coordinados y transparentes hacia la sociedad, con el poder militar dependiente, por supuesto, del poder civil, es imprescindible hacia la construcción del diálogo y la paz, la prevención de conflictos y la gobernabilidad sostenible y democrática, no sólo para México, sino para el resto de la región. Los conflictos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas para el

³⁹¹ José Reyes. '*Decomisa la Sedena manual político-militar del EZLN*', *Contralínea*, 7 d febrero de 2010, en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/02/07/decomisa-la-sedena-manual-politico-militar-del-ezln/> Durante la incursión del Ejército Mexicano en las comunidades zapatistas luego de la insurrección de 1994, la unidad de Inteligencia Militar de la Secretaría de la Defensa Nacional decomisó información confidencial del EZLN, como el Manual de Guerra, programa político y declaración de principios, reglamentos, libros "subversivos". Se trata de documentos de adoctrinamiento y de formación político militar de los milicianos en materias como marxismo leninismo, economía política y socialismo científico, la lucha por la revolución socialista y por una sociedad sin clases sociales ni explotación de los trabajadores. Clasificados por tema y concentrados en un grueso legajo de 500 páginas, se hicieron llegar a la "superioridad", el general secretario Antonio Riviello Bazán.

³⁹² Primera Declaración de la Selva Lacandona' (1o. de enero de 1994) Comandancia General del EZLN, en: palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1993.htm

combate a la narcoviolenencia y al crimen organizado, paradójicamente, no sólo afectan a la población civil en donde la presencia militar ha sido desplegada, sino a la institución armada misma. El proceso de involucramiento militar se ha desarrollado en un contexto en el cual el gobierno del actual presidente de la república, Felipe Calderón Hinojosa, pronto se encontró políticamente vulnerable y en una posición de debilidad extrema, sin reconocimiento popular de vastos sectores de la población y del medio político, por un lado, y bajo una irrefrenable demanda ciudadana para contrarrestar la ola de violencia y crimen que amenaza peligrosamente con destruir la estabilidad y la paz de la población en general.

Tomando en cuenta su organización, disciplina, despliegue territorial y natural capacidad disuasiva, así como el acatamiento incondicional a la Ley Suprema indistintamente del detentador del poder del momento, se consideró al Ejército mexicano y al cuerpo armado en su conjunto como la única institución que podía garantizarle seguridad y estabilidad a la administración calderonista, brindar paz, apoyo y seguridad a la población víctima de los nocivos efectos de la narcoviolenencia y bajo tales condiciones esta situación le ha permitido al Jefe del Ejecutivo mexicano, presidente Felipe Calderón Hinojosa, actuar y manejar abiertamente y a discreción a las Fuerzas Armadas mexicanas. Al menos así pretende hacerlo hasta finales de 2012, cuando deje la silla presidencial.³⁹³

El cuerpo castrense, por su parte, ha estado sometido al fuego cruzado de radicales y detractores tanto de izquierda, centro y derecha, de medios de comunicación, de organismos no gubernamentales de protección a derechos humanos e, incluso, de organismos internacionales que han desvirtuado muchas veces su actividad, provocando una severa crisis político-social respecto de su participación en asuntos de seguridad internos, así como al interior de la institución castrense misma.

La crisis política sobre la propuesta de reformas constitucionales a la Ley de Seguridad Nacional [minuta] ha arrojado al país hacia una polarización aún mayor, que también se ha extendido a una lucha abierta de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, profundizando el conflicto y, prácticamente, elevando el papel de la institución militar, aún sin proponérselo ésta, a ser un tercer actor político de peso.

A su vez, la transformación que el concepto de seguridad hubo experimentado desde los ataques terroristas a las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001, también ha contribuido gravemente a la confusión. Las amenazas, al menos en el caso de México, no provienen de otros Estados con aspiraciones expansionistas militares, sino del aumento, grave y preocupante, de conflictos sociales, políticos y económicos 'internos' que interfieren en la gobernabilidad y en el desarrollo económico de los países, por lo que se le está asignando a la seguridad nuevas tareas que se ajustan a esta tendencia.

La conjugación de estas condiciones que ha provocado un cierto 'renacimiento militar'³⁹⁴ está inserto también en la confluencia de otros muchos factores como lo son el problema de la ineficacia e ineptitud de las instituciones de seguridad pública del país

³⁹³ Lorena López. 'Ejército seguirá en las calles hasta 2012: Calderón', *Proceso*, (México) 19 de agosto de 2010.

para la protección de los individuos. El activo papel que han jugado las Fuerzas Armadas en el plano nacional, vigilancia militar en procesos electorales, en caso de desastres naturales a través de la aplicación del Plan DNIII,³⁹⁵ etc., hacen parecer a las Fuerzas Armadas agentes sustitutos para tareas normalmente asignadas exclusivamente a las policías, estipulándoles nuevos retos que confunden aún más la definición del papel que debería jugar el ejército. Otro problema más que resulta evidente es que las Fuerzas Armadas no parecen confiar en la capacidad de los civiles, tanto del sector defensa como de la sociedad civil, en términos de temas de seguridad y defensa y procuran preservar su posición independiente.

Esta breve exposición con respecto de la evolución de las Fuerzas Armadas mexicanas permite entrever que tradicionalmente, la institución militar ha estado en el centro de las políticas de seguridad nacional del Estado. Actualmente, el conglomerado militar juega un importante papel, conjuntamente con otras instituciones de inteligencia y seguridad, para responder a nuevas amenazas a la seguridad agudizadas por los efectos de la narcoviolencia y el crimen organizado.

Mientras que la institución armada mexicana asume más funciones internas, tradicionalmente llevadas a cabo por fuerzas públicas del orden, el acercamiento y entendimiento de esta institución militar se vuelve cada vez más importante, pues del entendimiento que se tenga de la misma ayudará a la comprensión de las profundas implicaciones que su intervención en el ámbito público produce para las relaciones cívico-militares y políticas y para la profesionalización castrense.

El presente escrito considera, por otra parte, que no es realista estudiar la gravitación social de la institución militar sólo en su aspecto normativo, es decir, definiendo sus rasgos mediante los marcos legales o constitucionales. Su peso social y participación en las decisiones fundamentales de la sociedad, si bien distintos para cada país, son hechos objetivos que imponen un análisis profundo.

De otra manera, el Estado mexicano contaría con unas Fuerzas Armadas al puro estilo 'dixoniano', es decir, aquél que sólo destaca lo superfluo, que sólo atiende una instrucción rutinaria de patio, que sólo se preocupa por los desfiles, las formaciones de orden cerrado, que minimiza el entrenamiento para el combate, la instrucción de las armas, la formación cultural y humana de sus soldados, la preparación global de su persona; según Norman Dixon, '*el militarismo más negativo de todos*'.³⁹⁶ Heller, por su parte, describe a la institución militar como '*la forma técnicamente perfecta de una*

³⁹⁴ Luis Guillermo Solís Rivera. "Central America: Integration, Security and the Crisis of the Regional System", en: Moufida Goucha and Francisco Rojas Aravena (eds.), 'Human Security, Conflict Prevention and Peace', eds. UNESCO: Santiago, Chile, 2003. Pp. 115-26.

³⁹⁵ Pandemia global de la gripe A (H1N1) en 2009, los huracanes Gilberto y Paulina (1997), Juliette (2001), Isidoro y Kenna (2002), Stan y Emily (2005); las inundaciones en Tabasco (2007), así como el apoyo brindado por las Fuerzas Armadas al gobierno de los Estados Unidos, durante la inundación en Nueva Orleans o el más reciente y devastador terremoto que sacudió a Haití, sólo por mencionar algunos en: es.wikipedia.org/wiki/Desastre_natural-http://www.explorandomexico.com.mx/about-mexico/4/17

³⁹⁶ Norman F. Dixon. '*Sobre la Psicología de la Incompetencia Militar*', Barcelona, Editorial Anagrama, 2ª. Edición, 1991, pág. 215 y ss.

formación consciente de unidad de poder, siendo instrumento más o menos racionalmente organizado por la sociedad para ejercer la violencia frente a los exogrupos y las fuerzas que enfrenten o desafíen de manera peligrosa la estructura política constituida en lo interno'.³⁹⁷

Desafortunadamente, en México sigue existiendo un considerable distanciamiento entre el colectivo armado y la sociedad civil. El universo militar sigue siendo extraño y distante para los ciudadanos, del mismo modo que la sociedad civil ilegítima, desestima e ignora a la institución castrense considerándola, la mayoría de las veces, el *“enemigo interno”, vulgarizando su actividad y prefiriéndose mantenerla en la oscuridad y en la ignorancia.*”³⁹⁸

Ahora bien, las opiniones generadas por militares y civiles, tanto en México como en el extranjero en torno a y con la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos internos de seguridad pública han estado plagadas de subjetividades y prejuicios y el tema militar tampoco se ha tratado con la neutralidad que el análisis legislativo en Cámaras requiere. La trascendencia social, económica y política de los asuntos militares en México no es mínima. Además, actualmente las Fuerzas Armadas viven una oportunidad histórica en razón del proceso de su inserción en un nuevo arreglo constitucional, iniciado en la LXVI Legislatura. El proceso -aún no acabado- ha ido de la mano de importantes cambios legislativos y conforme se ha llevado el presente estudio. [Básicamente, hasta agosto de 2011].

El origen y fundamento del enfrentamiento y choque entre los diversos sectores [Congreso, SEDENA, sociedad civil, organismos internacionales, incluso el propio gobierno de los Estados Unidos] reside en el hecho de cómo se encuadrará, definirá, delimitará y enfocará a las Fuerzas Armadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El presente estudio lo considera de suma importancia ya que a simple vista, el alcance normativo de la Ley de Seguridad Nacional sobre la actuación de las Fuerzas Armadas y organismos de inteligencia [minuta del 27 de abril de 2010] pone seriamente en entredicho diversas concepciones jurídicas vertidas en ella, lo que ha provocado un contexto jurídico más que singular.³⁹⁹

El examen y estudio de la institución militar nos remite directamente al concepto de fuerza, no obstante, la fuerza por sí sola nunca puede sustentar el poder (político) y viceversa, el poder no puede existir sin la fuerza, por lo que ésta será baluarte de aquél, y

³⁹⁷ Herman Heller. *Teoría del Estado*, México: Fondo de Cultura Económica, 4ª. Edición, 1961; pp. 211-212 y 226-227.

³⁹⁸ Rafael Bañón, Rafael y José Antonio Olmeda. *El Estudio de las Fuerzas [...] op. cit.*, págs. 13-59, en concreto, págs. 23 y ss.

³⁹⁹ Julio Hernández López. *Aritmética de San Lázaro. Farsas de Debate. Reparto en lo Oscurito*, *La Jornada*, (México) 17 de noviembre de 2010; *‘El CISEN niega opacidad en la Ley de Seguridad Nacional’*, (Política) *Milenio*, 29 de agosto de 2010; Rangel Sostmann. *‘El Ejército Perdió Oportunidad de Fortalecerse’*, *Milenio*, (México) 28 de agosto de 2010; Nidia Marín. *‘Faltó Previsión al Gobierno Federal: Rubén Moreira’*, *El Sol de México*, en: <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n1763637.htm>; Alonso Urrutia. *‘El ombudsman se manifiesta por un cambio de estrategia en el combate al crimen organizado’*, *La Jornada*, (México) 31 de agosto de 2010, p. 9.

puesto que la fuerza de las armas formaliza al poder institucionalizado, ineludiblemente interviene y repercute en la ordenación política, la cual debe estar dada por un obligado grado de organización.

Las confrontaciones políticas que han derivado de la propuesta de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, cuya última modificación ocurrió el 27 de abril de 2010 están relacionadas con lo que Maurice Duverger expresara alguna vez: *“El Ejército plantea un problema en todos los regímenes políticos: detenta una fuerza material capaz de dominar al Estado”*.⁴⁰⁰ Efectivamente, aunque la fuerza militar no es el único factor que determina la forma y estructura del poder político, y aunque su presencia genere diversas dinámicas por las que se relaciona siempre de forma intensa con la organización política.

Eso es lo que, a juicio del presente estudio, ha generado temor entre la población pero sobre todo entre los grupos detentadores del poder, a través de críticas y denuncias hacia el colectivo militar, formuladas por numerosas fuerzas políticas entre las cuales se suman a muchas otras hechas por grupos de poder mediáticos, movidos muchas veces por consideraciones meramente oportunistas.

No obstante, el Estado mexicano posee –nunca ha dejado de poseer– el control de las Fuerzas Armadas mexicanas a través de una serie de instrumentos jurídico-constitucionales como la prohibición de asociaciones de tipo militar y grupos paramilitares, prohibición del derecho a portar armas por civiles –salvo en casos excepcionales–, o la competencia exclusiva en materia de defensa militar⁴⁰¹, etc., por una parte y a través de diversos medios ideológicos, económicos y de técnicas jurídico-políticas expresados en la fidelidad que los mandos militares han tenido para con la nación.

La forma en que se hubo producido la concentración y centralización del poder de la fuerza militar a manos de la organización política tiene su origen en la división de poderes,⁴⁰² lo cual, de entrada, sugiere la existencia de una tensión. Durante mucho

⁴⁰⁰ Maurice Duverger. *‘Instituciones Políticas y Derecho Constitucional’*; Barcelona, Editorial Ariel, 5ª. Edición, 1970, pág. 364.

⁴⁰¹ Fuente: [Instituto de Investigaciones Jurídicas \(UNAM\)](#). Legislación Federal (Vigente al 17 de enero de 2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título primero, Capítulo 1 ‘De las Garantías Individuales’. **Artículo 10:** *‘Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y guardia nacional. la ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas’*. **Artículo 13:** Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.

⁴⁰² Jorge Ulises Carmona Tinoco. *‘La División de Poderes y la Función Jurisdiccional’*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Procedimiento de ordenación del poder de autoridad que busca el equilibrio y armonía de fuerzas mediante una serie de frenos y contrapesos. La división tradicional se ha basado en la existencia de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Además, se concibe como un complemento a la regla de la mayoría ya que gracias a él se protegen mejor las libertades individuales. Los

tiempo, el poder estuvo sustentado en la figura del Rey quien era al tiempo, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a la vez que detentador del poder sobre la fuerza militar. Será a partir del siglo XVIII, con la división de poderes que se concentrará en el Poder Ejecutivo el poder sobre la fuerza militar, por ser de absoluta importancia para el poder político. Al Poder Legislativo, por su parte, le correspondería regular, entre otros ejercicios, la función militar, vía leyes y derecho. De ahí la importancia que reviste el Poder Legislativo al favorecer el orden político, pero también el público, que se expresarán en convivencia, paz y tranquilidad político-social.

Hoy más que nunca, la nación demanda al gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa acciones determinantes para combatir al crimen y a la violencia. Estos fenómenos se han traducido, concretamente, en ataques, agresiones, embestidas y refriegas, todas ellas sangrientas y altamente perjudiciales para el desarrollo armónico del país y para la población civil, la más afectada de manera invariable; políticamente, se han traducido en polémica, controversias, desavenencias y escándalos, provocando una severa confusión (polarización) político-mediática.

Por lo que en un contexto de descontrol político como el que prima hoy día en el Estado mexicano se vuelve hartos difícil el que se puedan ejercer efectivamente los derechos y libertades individuales y donde se hagan efectivos los principios democráticos fundamentales.

Por lo general, cuando se habla de alteraciones al ordenamiento político, básicamente se hace referencia a realidades muy amplias, como lo sería el caso de una confrontación con una entidad exterior (Estado, grupo subversivo internacional, etc.), lo cual parece no estar muy alejado de la realidad⁴⁰³, en cuanto a las alteraciones al orden público generalmente sólo se hace referencia a alteraciones menos graves y temporales

formuladores de la teoría de la división de poderes son Locke y Montesquieu; ambos parten de la necesidad de que las decisiones no deben concentrarse, por lo que los órganos del poder han de auto controlarse a través de un sistema de contrapesos y equilibrios. Disponible en:

<http://www.scjn.gob.mx/SiteCollectionDocuments/PortalSCJN/RecJur/BibliotecaDigitalSCJN/CDAAC-BIB-O-505-08-2007-P1/LaDivisionDePoderes/La%20divisi%C3%B3n%20de%20Poderes%20%281%29.pdf>

⁴⁰³ Zósimo Camacho. *'Focos Rojos en la SEDENA ante posible intervención de USA'*. Contralínea, 21 de noviembre de 2010; *'Militares en activo, generales y coroneles –que ocupan cargos operativos en el Ejército Mexicano– manifiestan su preocupación ante la posible intervención militar de Estados Unidos en México. Se muestran frustrados por la política de Felipe Calderón, obsequiosa ante los duros del Pentágono, y advierten que se construye el “escenario” para el ingreso de tropas estadounidenses a territorio nacional. Señalan que una parte del caos y la violencia en ciudades mexicanas es inducida desde el exterior con la anuencia del gobierno federal. Especialistas en seguridad nacional coinciden en que se generan las condiciones que justifiquen una “cooperación más estrecha” en el plano militar entre ambos países, sobre todo cuando el pasado 18 de junio, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) calificó como “superpotencia” a las bandas del narcotráfico que operan en México. El hecho apenas mereció unas líneas en páginas interiores de algunos medios impresos. Pero militares de la Segunda Sección del Ejército Mexicano (encargada de las labores de inteligencia) terminaron por desesperarse: observan como inminente la llegada de tropas estadounidenses al país, una demanda de los sectores castrenses más duros de la Defensa Nacional de Estados Unidos'*. En: <http://defensamexico.activoforo.com/general-mil-f11/focos-rojos-en-la-sedena-ante-posible-intervencion-de-usa-t8225.htm>

(como lo pueden ser algunas marchas y protestas derivados de conflictos o demandas de carácter social, o algún desastre natural). El hecho es que actualmente, tanto el orden político como el público han sido vulnerados, lo cual implica riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional, así como riesgos y amenazas a la Seguridad Interior y pública.

La escalada de violencia, crimen e inseguridad conjuntamente con otros factores de gran peso político han sido tales (deslegitimación del gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, el cambio de las rutas del narcotráfico en el aspecto económico, hartazgo social, a su vez desequilibrio en la convivencia social, entre otros), que en la implicación de la institución militar mexicana en la lucha contra el narcotráfico no se perfilaron la separación de las funciones de las fuerzas armadas respecto de las funciones de los cuerpos policíacos, lo cual ha supuesto una grave alteración al sistema político que ha puesto en serio peligro a la estabilidad institucional y en donde el mayor peso político y prácticamente toda la responsabilidad las ha tenido que afrontar la institución militar mexicana.

Históricamente, la promesa de los gobiernos de brindar seguridad ha estado en la base de buena parte de las justificaciones del poder, e Independientemente de cual fuere la organización política y su justificación, en todas ha estado presente la fuerza militar. En consecuencia, la *“función militar es, por tanto, tan antigua como las organizaciones políticas mismas”*.⁴⁰⁴ Será con el advenimiento del Estado liberal, con el contrato social, primero esgrimido por Locke y luego por Rousseau⁴⁰⁵ que el poder tenga un carácter mínimo y meramente garantista, en donde el ejercicio de los derechos políticos y las libertades públicas constituyen tanto un límite al poder como el mecanismo generador del mismo a través de la representación de la nación y el pueblo.

Pedro Cruz Villalón explica que toda vez que se hubo superado la euforia libertadora de la Monarquía y la exaltación de la proclamación de las libertades individuales, tomó gran fuerza la otra vertiente, es decir, aquella que justifica la existencia del Estado: el Estado como garantía de la propiedad⁴⁰⁶, en donde *‘todo atentado a la propiedad es un atentado a la seguridad y, por tanto, a la organización política que garantiza la misma’*.⁴⁰⁷ Así, *entre la salvación del Estado (y con él, de la ‘seguridad particular’) o el mantenimiento a como dé lugar de una determinada ‘libertad individual legalmente establecida, sólo hay una opción lógica y coherente, la primera’*.

Preservar la propiedad es, pues, preservar a quien la ostenta, la clase dirigente, la oligarquía capitalista, quedando la seguridad de la comunidad sometida a la preservación

⁴⁰⁴ Hermann Oehling. *‘La Función Política del Ejército’* Instituto de Estudios Políticos (IEP), Madrid, 1ª. Edición, 1967, Memorial del Ejército, Santiago, pág. 41.

⁴⁰⁵ Jean J. Rousseau. *‘Contrato Social’*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª. Edición, Libro I, Capítulo VIII, ‘Del Estado Civil’, pp. 46-47. La existencia de la organización política que se identifica –nótese– con libertad-propiedad-seguridad, en la que *‘el hombre pierde su libertad natural y un derecho ilimitado a todo cuanto le apetece y puede alcanzar; lo que gana es la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee’*;

⁴⁰⁶ *Op. cit.*, 194 y ss.

⁴⁰⁷ Artículo consultado el 28 de enero de 2011. Pedro Cruz Villalón. *‘El Estado de Sitio y la Constitución. La Constitucionalización de la protección Extraordinaria del Estado (1789-1878)’*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1ª Edición, 1980, pp. 175. Disponible en: http://www.derechomilitar.com/index.php?pag=bibliografia/quinceestudios#_Toc68549132

del Estado, que es quien asegura la propiedad. Eso explica también la mención a la 'amenaza contra la seguridad interior del Estado' como fundamento de las atribuciones extraordinarias por parte del presidente Felipe Calderón Hinojosa y contribuye a clarificar dicha situación con la mediación incontrolada del poder Ejecutivo en conflictos de toda clase, pero sobre todo los que afecten a la 'seguridad nacional', que tiene por objetivo la salvaguarda de un status socioeconómico por parte de las clases gobernantes.

Buena parte de la convulsionada segunda mitad del siglo XIX en México, las Fuerzas Armadas tuvieron la encomienda sólo de garantizar la seguridad de un orden político que pasaba a ser dirigido por la oligarquía burguesa en la dictadura porfiriana más que de proteger el ejercicio de los derechos y libertades de la nación. Una vez superada con no pocas dificultades la gesta revolucionaria, las situaciones generadas en el panorama político mexicano no pasarían prácticamente de ser disputas entre las clases dirigentes, bastante alejadas de un pueblo ignorante y oprimido.

La Constitución de 1917, a pesar de ser la primera constitución de la historia que conjuntaba lo mejor de las aportaciones al régimen legal, al tomar como referencia otros proyectos constitucionales aprobados anteriormente,⁴⁰⁸ cuya importancia radica, entre otras cosas en proteger los derechos sociales y garantías individuales, también mostró una inmensa distancia entre el formalismo jurídico que aparecía en la letra de la Constitución del 17 y la realidad política y socio-económica del pueblo mexicano. En cuanto a la institución militar, puede decirse que mostró la neutralidad suficiente para saber adaptarse a las radicales transformaciones que sucedieron en el seno del Estado.

Por su parte, Cruz Villalón también reconoce que la fuerza militar no sólo puede justificarse por la búsqueda de la seguridad *per se* como fin primario, sino que '*en todo momento histórico el poder político ha necesitado tener siempre respaldada su autoridad moral por la fuerza militar*'.⁴⁰⁹

A su vez, Hauriou afirma que '*el primer servicio que se ha pedido al Estado ha sido la defensa militar de la población civil*'.⁴¹⁰ Para Huntington, la eficacia militar y su neutralidad política requieren necesariamente un aislamiento de los valores sociales; de ahí que parezca adecuado distanciar al colectivo militar de la sociedad civil.⁴¹¹ Es Janowitz quien difiere sustancialmente con el autor antes mencionado al subrayar la necesidad de

⁴⁰⁸ Entre ellas, Constitución Política de la Monarquía Española (19 de marzo de 1812); la Constitución de los Estados Unidos (1776); los 'Sentimientos de la Nación', de José María Morelos Y Pavón (14 de septiembre de 1813), entre otros.

⁴⁰⁹ Pedro Cruz Villalón. '*El Estado de Sitio y la [...] Op. cit.* pág. 175.

⁴¹⁰ Hauriou, '*Principios de Derechos Público y Constitucional*', Madrid, 1929, pág. 171, en Diego Sevilla Andrés, '*Comentario al Artículo 8 de la Constitución*', en Oscar Alzaga (coord.) '*Comentario a las Leyes Políticas*', Tomo I, ed. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1984, págs. 266.

⁴¹¹ Samuel P. Huntington. '*El Soldado y el Estado*' Circulo Militar, Buenos Aires, 1957; '*La Mentalidad Militar: el Realismo Conservador de la Ética de los Militares Profesionales*', en AA.VV. '*La Institución Militar: Ceremonial, Protocolo y Símbolos*', Madrid, S.L. Ollero y Ramos Editores, 2006, 1ª. Edición, pp. 185-207 y en la misma obra, *Cfr.* '*Poder, Ideología y Profesionalidad: las Relaciones Civiles-Militares en Teoría*', pp.235-253.

que la Institución militar converja hacia el resto de la sociedad, aunque, sin verse abrumada por ella.⁴¹²

Charles Moskos⁴¹³ distingue entre tres modelos militares:

- a) *modelo divergente o institucional*, en donde los Ejércitos quedan distanciados de la sociedad y del sistema político 'civil', cuya característica principal es la resistencia natural a los cambios;
- b) *modelo convergente u ocupacional*, destaca su dinamicidad y adaptabilidad a los cambios registrados por la sociedad y por la técnica militar. En este modelo no resulta necesaria la separación del colectivo militar del resto de la sociedad y
- c) *modelo plural o segmentado*, siendo la organización militar plural simultáneamente convergente y divergente respecto a la sociedad civil.

Teniendo en cuenta que dichos modelos no necesariamente inciden o son aplicables en la realidad, dado que existen partidarios de la organización militar quienes han argumentado a la vez en favor y en contra de una mayor congruencia entre la estructura militar y la civil y, por otra parte, estando también aquéllos críticos acérrimos de las fuerzas armadas, la institución militar está o demasiado aislada o excesivamente superpuesta a la sociedad civil. De hecho, esto no es, por supuesto, tan claro cuando se profundiza en casos concretos, como la situación en Cd. Juárez, Tamaulipas, Guerrero o Morelos. Lo que es evidente es que en la actualidad la institución militar mexicana está experimentando profundos cambios, tanto en su organización interna como en su relación con el resto de la sociedad.⁴¹⁴

La intención del presente trabajo no será la de predecir la forma precisa en que se configurará el colectivo armado mexicano en el futuro, ya que tal condición dependerá de las variaciones de la historia civil-militar y de las tradiciones militares, no sólo de México, sino de cada país en específico, en cuyo caso México posiblemente seguirá conservando su entramado jerárquico actual, no obstante, el tipo de ejército que parecería ajustarse más a las condiciones imperantes del Estado mexicano es aquél que se mueve hacia un mayor reconocimiento, respeto y observancia de los derechos fundamentales del individuo, aunque retendría el tipo de disciplina y eficacia organizativa consistente con los valores democráticos.

Lo cierto con respecto al tema de lo militar en el ámbito de las relaciones originadas y practicadas en la sociedad civil es que se debe comprender, pero también aprehender jurídicamente todo aquello inmerso en los valores, fines u objetivos que

⁴¹²Morris Janowitz. 'The Professional Soldier'; 'Changing Patterns of Organizational Authority: The Military Establishment', en 'Military Conflict'; Sage, Beverly Hills, 2nd Edition, 1975, pp. 221-238.

⁴¹³Charles C. Moskos. 'La Nueva Organizacional Militar: ¿Institucional, Ocupacional o Plural?', en AA. VV, 'La Institución Militar', op. cit., pp. 140-152.

⁴¹⁴ Charles Moskos. 'La Nueva Organización Militar: ¿Institucional, Ocupacional o Plural?', Conferencia de Inauguración de las II Jornadas de Sociología de la Asociación Castellana de Sociología, Madrid, mayo de 1982. Traducción del inglés de R. Bañón y J.A. Olmedo. Disponible en: <http://148.206.53.230/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?rev=iztapalapa&id=1091&article=1110&mode=pdf>

deben ser protegidos o realizados por los Poderes Públicos⁴¹⁵ que confluyen hacia la institución armada para hacerla eficaz y operativa y con ello, analizar si las reformas a la Ley de Seguridad Nacional [27 de abril de 2010] son coherentes y necesarias, de lo contrario, *'toda norma jurídica que no permite, directa o indirectamente, la realización de aquellos fines, carece de justificación'*⁴¹⁶.

Alegar una 'razón de Estado'⁴¹⁷ por parte del Presidente Felipe Calderón Hinojosa en forma de Seguridad Nacional o una alteración al orden, no para una efectiva preservación de la organización política y la comunidad civil, sino la del poder dirigente y de sus intereses, muestra que el mecanismo de 'pesos y contrapesos' es débil, y sólo evidencia razones de conveniencia, oportunidad, e intereses o propósitos estrictos de grupo político.

La controversia surge porque no sólo pareciera que afecta a la sociedad civil, al considerarse temas como golpes de Estado, insurrecciones militares, violaciones sistemáticas a derechos humanos, sino que también afecta a las Fuerzas Armadas mexicanas como institución encargada de la defensa militar del Estado, como lo sería el proyecto de reformas a las Leyes Orgánica y de Ascensos y recompensas de las Fuerzas Armadas.⁴¹⁸

Por eso, en la justificación que el presidente Felipe Calderón Hinojosa ha hecho del poder, es decir, de la utilización de las Fuerzas Armadas para el combate al narcotráfico y al crimen organizado, la organización política, es decir, el Estado a su cargo, se rectifica directa o indirectamente como proveedora de conceptos como armonía, paz, orden o seguridad en el marco de dicha ordenación política, lo cual a su vez legitima la existencia y función de la Fuerza Armadas, siendo la vía clásica de alcanzar el orden, la paz y, por consiguiente, la seguridad, la utilización de la fuerza militar; esquema que se aprecia con bastante claridad en la construcción política de Hobbes y Maquiavelo⁴¹⁹.

Sin agravio de las connotaciones que en México pueda adquirir el tema militar y de la Seguridad Nacional, habrá de advertirse que en cualquier Estado existen dudas y

⁴¹⁵ Vicente Alvarez García. *'El Concepto de Necesidad en Derecho Público'*, Madrid, Civitas Ediciones, S.L., colección Monografías Civitas, 1ª. Edición, 1996, p. 166 y 452-458. Disponible en: [ocw.innova.uned-es/ocwuniversia/derecho...de.../pdf/ESTUDIO%203.pdf](http://ocw.universia/derecho...de.../pdf/ESTUDIO%203.pdf)

⁴¹⁶ *Op. cit.* pp. 170-171.

⁴¹⁷ *Op. cit.* p. 166.

⁴¹⁸ Artículo consultado el 5 de diciembre de 2010. *'Fuerzas Armadas: Reforma Indeseable'*, *La Jornada*, (México) 19 de noviembre de 2010. Para que el personal de servicio adscrito al Ejército y la Fuerza Aérea – ingenieros, arquitectos, médicos, veterinarios, administradores, abogados, entre otros profesionistas con formación militar, así como el personal de intendencia y de transporte– pueda ser "reclasificado" al manejo de armas e incorporarse a las tareas de combate contra la delincuencia organizada'. Aunque el propio Calderón señaló que la intención de esta medida es *"mantener la operatividad de los organismos del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicana"*, es de suponer que, en caso de prosperar, la iniciativa tendrá el efecto contrario: el debilitamiento de los pilares técnico, administrativo y logístico de las fuerzas armadas; la introducción del desorden y el caos en la institucionalidad militar, y el riesgo de una dislocación mayúscula en su funcionamiento.

⁴¹⁹ Cfr. Thomas Hobbes. *'Leviatán: o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil'*. 1ª. Edición, 1651, 48ª. reimpresión, México, FCE, 1999; y Nicolás Maquiavelo. *'El Príncipe'*, Edición original: Florencia 1513. Edición electrónica: 2004. Pp. 62-66 y 70-75.

dificultades respecto de la inserción de estos temas en el ámbito de la ley, siendo así el caso que compete al Estado mexicano respecto de la minuta de Seguridad Nacional, de tal forma que tanto su revisión, organización y modificación, así como en su ejecución, debe constituir una combinación integral y armónica que proporcione al Estado una efectiva e integral política de Seguridad Nacional.

La exacerbación de violencia y crimen que ha primado en el Estado mexicano desde el arribo del presidente Felipe Calderón Hinojosa al poder en 2006, es un fenómeno político y socio-económico que amenaza los intereses vitales de la nación; dicha situación ha supuesto también la utilización precisa y sistemática de todos los recursos destructivos que tienen los infractores de la ley y ello ocasiona, junto a graves pérdidas personales -humanas y materiales- una profunda alteración de la estructura estatal, entre ellas la militar, por ello y en consecuencia, el instrumento al servicio del Estado concebido para intervenir directa y activamente en un conflicto militar, se presenta como elemento necesario, de carácter permanente.

No entender su naturaleza conlleva, por tanto, negar que las Fuerzas Armadas son una institución integrada, aceptada y conformada jurídicamente por el ordenamiento militar, pero sobre todo regida por la Ley Suprema, la Constitución y estando consagrada a la misión eminentemente política de defender al Estado (un Estado que presenta condiciones muy volátiles e incluso perjudiciales para el ordenamiento político y social) necesita tanto para constituirse como para mantenerse en condiciones de cumplir con su cometido que el Congreso, tanto Cámara de Senadores como Cámara de Diputados, lo encuadre en normas legales que dada la complejidad de las relaciones que privan en el Estado mexicano, se extenderán no sólo a la administración calderonista o a su mando en tiempo de paz y/o de guerra, sino a las que gobiernan las relaciones jurídicas de la fuerza militar y de sus miembros unos con otros, así como con la población civil y con el resto del Estado, por consiguiente, con las normas que rigen con las naciones extranjeras.

Tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Mexicanas se contienen también las normas que definen o castigan como delito o falta disciplinaria las acciones u omisiones capaces de causar perjuicio o constituir peligro para los intereses de la Nación.

Son muchas las exigencias que recaen sobre la institución armada, la cual, aparte de ser garante de la soberanía nacional y de velar por los intereses de la Nación, también está el de mostrar su acatamiento y su disciplina hacia el Estado, pues *'un Ejército que ha perdido la disciplina no puede salvarse. Ya no es militar, ya no es un Ejército. En la obediencia está la esencia de la milicia y la eficacia de las Fuerzas Armadas'*.⁴²⁰ Entre las normas que definen o castigan como faltas disciplinarias las acciones u omisiones cometidas por algún miembro perteneciente a las Fuerzas Armadas se encuentra el Artículo 26 de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos que a título dice: *'El Fuero de Guerra es competente para conocer de los delitos y las faltas contra la disciplina*

⁴²⁰ Pascual García Ballester. *'Los Principios de la Disciplina en el Derecho Disciplinario Militar Comparado'*, *Revista Española de Derecho Militar*, no. 37, 1979, pp. 176-177.

militar de acuerdo como lo establece el Artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos'.⁴²¹

Dicho artículo es congruente con el 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice: *'Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda*'.⁴²²

La minuta de Seguridad Nacional y toda aquella modificación que sufra [aún sujeta a aprobación en las cámaras]⁴²³ debe despejar dudas, vacilaciones, incertidumbres, imprecisiones, conjeturas, pero sobre todo, sospechas, para adecuar correctamente a la Institución militar mexicana en un Estado democrático de Derecho lo cual redundará, a su vez, en favor de la convergencia del colectivo militar con la sociedad a la que sirven.

Es de notarse que el debate en torno a dicho tema se centra, más allá de aquél de injerencia militar en asuntos de seguridad interior o pública, en admitir o no admitir una progresiva participación política de las Fuerzas Armadas de México, juzgándose erradamente por ésta, una participación exenta y privilegiada, situada al margen de los propios valores constitucionales. Aunque el presente estudio no encuentra razones suficientes para afirmar que la institución militar contravenga la Constitución, como muchas opiniones tendenciosas parecen afirmar.

Las instituciones, por cierto, son las reglas del juego en una sociedad,⁴²⁴ lo cual comporta restricciones creadas por los seres humanos para moldear las relaciones humanas. Dicho de otra forma, son un conjunto de reglas cuyo objetivo es proveer de estructura y previsibilidad a las interacciones entre los individuos en la sociedad. Es importante destacar también que las instituciones no son las organizaciones. Las organizaciones, por su parte, se refieren a los 'jugadores' cuyo conjunto de acciones posibles se encuentra limitado por las instituciones, si bien pueden además ser un factor importante en la determinación de las reglas del juego.

Dicha distinción debe ser destacada ya que como afirma Pablo Casado Burbano en cuanto a la naturaleza institucional de las Fuerzas Armadas, *'las normas legales o reglamentarias concernientes a las Fuerzas Armadas no son una manifestación de*

⁴²¹ Artículo 26, de la LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS. Nueva Ley publicada en el Diario oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1986. Última reforma publicada DOF 12-06-2009.

⁴²² Artículo 13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Título primero, Capítulo 1 'De las Garantías Individuales'. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/14.htm?s=>

⁴²³ Fernando Damián. 'Avanza en un 90% la Ley de Seguridad Nacional', *Milenio*, (México) lunes 22 de noviembre de 2010, Disponible en: <http://www.milenio.com/node/583363>

⁴²⁴ Cfr. Douglass C. North. 'Institutions, Institutional Change and Economic Performance', Cambridge University Press, 1st. Edition, 1990.

autonomía, sino elementos o piezas del ordenamiento jurídico del Estado, subordinados a los mismos principios constitucionales y comunes y nacidos o derivados de unas únicas e idénticas fuentes de producción jurídica'.⁴²⁵

Asimismo, resultaría inútil y consecuentemente ilegal para un Estado tenerse como constitucional si la actuación de sus Fuerzas Armadas, aún estando legitimadas jurídicamente, no fuesen congruentes con los elementos angulares que fundamentan a la organización política misma, de aquí que su misión no sea otra más que la defensa última del Estado, pero no de cualquier forma de Estado, sino del Estado constitucional.⁴²⁶ Mario Gomez Carneiro es aún más explícito al enunciar: '*Considerando que se trata de la defensa última del único sistema que puede hacer efectivos los derechos fundamentales del individuo y, por ende, los principios democráticos, que es lo que dota de legitimación a la existencia misma del Estado, es en este sentido -y sólo en éste-, que hay que reconocer que las Fuerzas Armadas tienen una misión 'eminentemente política'*'.⁴²⁷

Nada tiene que ver, por cierto, con la 'cada vez mayor injerencia del Ejército en asuntos que sólo competen a civiles', como lo han postulado sendos artículos periodísticos y reportajes televisivos⁴²⁸ sin analizar ni enfocar el asunto de los fines de la fuerza militar con la claridad y corrección adecuada, por lo que debe tenerse en cuenta también que una cosa es advertir los fines y otra, bien diferente, es recordar que no son las Fuerzas Armadas las que deciden cuando deben actuar.

Ese es el gran problema con respecto a las Fuerzas Armadas, aunque básicamente con respecto al Ejército en México. Si el Estado mexicano habrá de ser un Estado fuerte, fortalecido en la democracia y en la protección de los derechos fundamentales del hombre, dicho Estado no puede ser un Estado débil que no cuente con los medios e instrumentos necesarios para su fortalecimiento, entre los cuales se encuentra, por supuesto, la fuerza militar.

Por otra parte, de extrema importancia resulta diferenciar dos puntos básicos del problema: una cosa son los fines constitucionales para los que se puede emplear al

⁴²⁵ Pablo Casado Burbano. '*Las Fuerzas Armadas en la Nueva Constitución Española*', en *Revista Española de Derecho Militar*, n° 36, julio-diciembre, 1978, p. 9.

⁴²⁶ Juan Ferrando Badía. '*Democracia frente a Autocracia. Los Tres Grandes Sistemas Políticos. El Democrático, el Social-Marxista y el Autoritario*', Madrid, Editorial Tecnos, 2ª. Edición, 1989, pp. 26-28.

⁴²⁷ Mario Tiburcio Gomes Carneiro. '*Los Elementos Fundamentales del Derecho Militar: Concepto, Contenido, Codificación Enseñanza*', en *Revista española de Derecho Militar*, no. 12, julio-diciembre de 1961, p. 185.

⁴²⁸ Artículo consultado el 23 de octubre de 2010. Agencias, '*El General Galván Solicita Facultades Extraordinarias en el Combate al Crimen*', *Noticias al Día*, 17 de octubre de 2010. disponible en: <http://www.noticiasaldia.com.mx/notas.pl?n=22850&s=d>; '*El Ejército Preservará sus Privilegios aún con la Reforma al Fuero Militar: CIDAC*', en: http://www.a-discusion.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6815:el-ejercito-preservara-sus-privilegios-aun-con-la-reforma-al-fuero-militar-cidac&catid=3&Itemid=3; Francisco C. Infante, '*¿México Estado de Excepción?*', *El Sol de Zacatecas*, 24 de octubre de 2010.; Ackerman, John M., '*Los Generales al Poder*', 27 de octubre de 2010, en: <http://www.noroeste.com.mx/opinion.php?tipo=1&id=26470>; Cantú, Jesús, '*Calderón y Galván. Complicidades*', *Proceso*, (México) 28 de octubre de 2010, en: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/84854>; Eguía, Ricardo, '*Leyes Aberrantes*', *Eje Central*, 25 de octubre de 2010, en: <http://columnas.ejecentral.com.mx/premisamayor/2010/10/25/leyes-aberrantes/>

colectivo de las Fuerzas Armadas mexicanas y otra cosa bien distinta es qué poderes tienen facultad de decidir cuándo y cómo debe actuar la fuerza militar y los mecanismos de control de tales decisiones.

Los efectos del narcotráfico y del crimen organizado resultan en situaciones graves y extremas en las que se pone en serio peligro al Estado constitucional mexicano, por ende, tanto a su soberanía interna como externa, teniendo en cuenta la inescindibilidad del concepto de soberanía⁴²⁹ por lo que se le atribuyó la función de lucha antinarco y anticrimen organizado al Ejército mexicano, siendo el presidente Felipe Calderón Hinojosa, en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas mexicanas -y el de sus anteriores homólogos en diferentes etapas de la historia política de México en el siglo XX- el que abrió las puertas, en buena medida, al empleo de la institución armada en la lucha contra dichos flagelos.

Es notorio el que los legisladores estén reacios a proceder con las modificaciones a la minuta de Seguridad Nacional porque, a consideración del presente estudio, el debate no se ha centrado en la posible significación, alcance y transformación que los preceptos, prescripciones y estatutos contenidos en la minuta misma puedan adquirir en relación con la plena sujeción a la Constitución, so pretexto de una posible 'relajación' de la normatividad constitucional.

Dada la complejidad del problema que ha supuesto encauzar la actividad militar en asuntos de seguridad interior y pública, las partes que se oponen en el Congreso provienen de la izquierda.

El presente trabajo considera que incluso no sería necesaria una reforma constitucional, como lo serían los artículos:

a) 13° constitucional (*"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley"*⁴³⁰). *Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su*

⁴²⁹ Dieter Wyduckel. 'La Soberanía en la Historia de la Dogmática Alemana' en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, no. 1/1998, dedicado a Soberanía y Constitución, (Benito Álvarez Corral y Miguel Á Presno Linera, trads, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, pp. 237-238 y 288; Y José García Marín. 'La Doctrina de la Soberanía del Monarca (1250-1700)', en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n° 1/1998, dedicado a Soberanía y Constitución, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, p. 52. En estas líneas, García Marín recuerda que desde el inicio del mismo concepto de soberanía, ésta comenzó a cobrar dos facetas -interna y externa-, la interna intentaba vencer los obstáculos al poder regio, nobleza, alto clero, ciudades, etc., y 'cara al exterior suponía la no dependencia de poderes ajenos, ya fuera el poder papal o imperial e incluso otras monarquía que, de igual manera, habían luchado o seguían luchando por desembarazarse de uno u otro'. p. 52. Ambos disponibles en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/.../174>

⁴³⁰ Iniciativa con Proyecto de Decreto para reformar y adicionar un segundo párrafo al artículo 13 Constitucional y derogar la fracción II y el último párrafo del artículo 57 del Código de Justicia Militar.

*jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, **conocerá del caso la autoridad civil que corresponda**. La investigación y sanción de delitos y faltas del orden común cometidas por militares y las que impliquen graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario, serán competencia de las autoridades civiles.)”*

b) 15° constitucional (“No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”)

c) 55° constitucional, fracción IV (para poder ser diputado se requiere “no estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella”), aplicando el mismo criterio para la designación de senadores (artículo 58 constitucional).

Una condición similar es requerida para ocupar el cargo de Presidente de la República,

d) artículo 82° constitucional, fracción V, requiriendo lo siguiente: “No estar en servicio activo; en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección”.

La Ley Suprema también es específica en cuanto a la regulación del colectivo armado en:

e) artículo 89° constitucional, fracción VI que autoriza al Presidente de la República para “Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”. Este mandato, adjuntando las fracciones IV, V y VII del mismo artículo 89 (vinculadas con los nombramientos de los mandos superiores de las Fuerzas Armadas) engloba lo que podría considerarse ‘**la supremacía e imperio del poder político sobre el poder militar**’.

La fracción VIII, por su parte, contempla la distribución de competencias en materia de declaración de guerra y de movilización de fuerzas armadas fuera del territorio nacional, atribuciones que corresponden al Jefe del Ejecutivo en cuyo primer caso necesita haber previa ley del Congreso, como lo refiere este artículo fracción VIII y en el segundo caso se precisará del permiso del Senado de la República, artículo 76 fracción III.

f) artículo 118° fracciones II y III, comprende también la consideración para las autoridades federales de todo lo relativo a las fuerzas armadas y la defensa nacional.

g) artículo 129° constitucional que dice: “En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión, o en los

*campamentos, cuarteles y depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de tropas".*⁴³¹

Claramente, la no modificación constitucional es viable cuando las finalidades constitucionales de las Fuerzas Armadas mexicanas no contravengan a la Ley Suprema y se hagan las lógicas y pertinentes modificaciones a la minuta de Seguridad Nacional, sobre todo para que la institución militar se limite a cumplir su función, la que la propia ley les asigna, evitándose así el peligro de que, siendo un instrumento de defensa puedan convertirse en un instrumento de opresión.

Pero como lo expresó A. Porras Nadales, *'es evidente que a lo largo de la historia el Ejército ha intervenido y sigue interviniendo, a menudo, al margen de toda previsión constitucional, y por encima de la voluntad de los órganos representativos perfectamente legitimados; y es evidente que este hecho real sólo puede explicarse en base a las contradicciones y antagonismo de intereses que están en la base de cualquier sistema social.*⁴³²

Debido al cariz de los acontecimientos que en México se han suscitado a raíz de la lucha anti narco y anticrimen, pero sobre todo debido a la indefinición por parte del Poder Legislativo en cuanto al involucramiento de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interior y pública, se ha hecho cada vez más notorio la implicación del sector militar, vía secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván en asuntos de (in-)seguridad que invariablemente han sido considerados del ámbito civil, lo cual pueda deberse, según Blondel a diversos factores, entre ellos, *'el que buena parte de los valores propios del contexto militar choquen en los sistemas democráticos con los valores del resto de la sociedad';*⁴³³ *'la procedencia social de los miembros de los Ejércitos y su homogeneidad ideológica';*⁴³⁴ *'distanciamiento entre las ideologías militar y civil,'*⁴³⁵ pero sobre todo, que *"el índice de probabilidad de intervención militar en la política es inversamente proporcional al grado de legitimación del poder civil, argumentándose que cuanto mayor legitimidad tenga el poder político, mayor estabilidad y, por tanto, menor posibilidad de que 'se busque apoyo de la fuerza o que se dé una intervención militar' en contra de ese poder".*

A pesar de que el Estado mexicano cuenta con diversas instituciones de seguridad, éstas han mostrado poca o nula eficacia para efectivamente brindar protección y seguridad a la comunidad (política) civil, problema aunado también a la existencia de un sistema de procuración y administración de justicia obsoleto que no

⁴³¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS **CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN**. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. **Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 29-07-2010.**

⁴³² Antonio Porras Nadales. *'La Defensa, Poder Militar y Régimen Constitucional'*, en *Revista de Estudios Políticos*, no. 35, septiembre-octubre, 1983, pp. 195-196.

⁴³³ Jean Blondel. *'Introducción al Estudio Comparativo de los Gobiernos'*, Traducción de Fernando Calleja, Madrid, Alianza Universidad, 4ª. Edición, 1981. pp. 470-472.

⁴³⁴ *Ibidem.* p.472.

⁴³⁵ *Op. cit.*, p.475.

responde a las necesidades de la ciudadanía. En consecuencia, las últimas administraciones han hecho uso del Ejército y, por ende, se percibe un incremento notable de la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en tareas de seguridad pública.

Por el contrario, a menor legitimación, menor estabilidad y mayor índice de que el poder civil recurra a los militares o éstos intervengan'.⁴³⁶ Por su parte, Finer describe y clasifica la participación militar a partir de cuatro niveles: influencia, chantaje, desplazamiento y suplantación.⁴³⁷ El primer nivel, aquél de 'influencia', es perfectamente constitucional y legítimo, semejante a cualquier otra burocracia, si bien reconoce que la militar adquiere mayor fuerza que otras administraciones. El segundo nivel, 'chantaje-(presión)', va de lo constitucional hasta lo inconstitucional y amenaza al poder civil. En tercer lugar, está el 'desplazamiento', en el que la fuerza militar coloca a otro poder civil afín; por último, Finer afirma que el nivel máximo de intervención es la 'suplantación', cuando la fuerza militar quita el poder civil.

A pesar de que la realidad empírica en México muestra una pobre y débil legitimación gubernamental a través del poder civil, de que la sociedad civil mexicana es aún frágil, en donde no se cuenta con un tejido social bien organizado ni tampoco con una cultura política madura, en donde los derechos fundamentales de los mexicanos son violentados constantemente e incluso a pesar de que los ciudadanos coexisten en un ambiente tenso y violento, existe una supremacía de subordinación militar al poder civil. Lo que sí existe y es hartamente notorio, a criterio del presente trabajo, es una 'influencia' militar, según la clasificación hecha por Finer, pero no de autonomía política militar, tal como la entiende Blondel, de las Fuerzas Armadas mexicanas en asuntos de seguridad que competen al ámbito interno y público.

No obstante, el presente estudio considera que dicha influencia ha sido resultado, no de rebasar sus funciones constitucionales y erigirse como 'salvadores de la nación', como sus detractores piensan, sino porque las formas y las condiciones bajo las cuales se les introdujo en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado los ha deslegitimado como institución, los ha dividido al interior de la misma,⁴³⁸ los ha sometido a un tortuoso desgaste físico y psicológico y ante medios de comunicación nacionales e internacionales, siendo lo más lamentable el hecho de que los ha puesto en conflicto con la sociedad civil a la cual se deben por ser ésta, el pueblo, la nación, la base y fundamento del Estado.

⁴³⁶ *Op. cit.*, p. 474 y en Samuel E. Finer, '*Los Militares en la Política Actual*' en Blondel et. al, '*El Gobierno: Estudios Comparados*', Madrid, Editorial Alianza Universidad, 2ª. Edición, 1981, p. 263.

⁴³⁷ Samuel E. Finer. '*Los Militares en la Política Actual*' en Blondel, Jean et. al, '*El Gobierno: Estudios Com[...]*', *op. cit.*, p. 261.

⁴³⁸ Doris Gómora. '*EU desconfía de México por Corrupción: Wikileaks. Los cables dados a conocer este día aseguran que el gobierno estadounidense no confía en la lucha contra el narcotráfico porque existe competencia entre las fuerzas federales y el Ejército*', *El Universal*, (México) jueves 2 de diciembre de 2010; La Redacción, '*EU cuestiona labor del Ejército: Wikileaks. En uno de los cables que se filtraron hoy, la Embajada estadounidense advierte que hay 'tensiones' entre las secretarías de Marina y de la Defensa*', *El Universal*, (México) jueves 02 de diciembre, 2010.

La finalidad que deben satisfacer las Fuerzas Armadas de México, lo cual la institución castrense no ignora, es y siempre deberá ser el de proteger a la comunidad nacional, por tanto, el presente estudio considera erróneo e infamante considerar que las Fuerzas Armadas pretendan tomar el control civil distanciándose de la comunidad nacional y de la propia organización política. El conflicto no termina aquí, pues aunque se hable de una 'influencia' política de la institución militar, debe decirse también que ésta debe actuar con la neutralidad y la objetividad militar que sus funciones requieren, conducta que hasta el presente [2011], el colectivo armado ha seguido, tanto si se perjudica como si se favorece a la institución armada bajo la política de seguridad implementada por el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

El grado de alteración que los cárteles del narcotráfico y de las bandas criminales siguen ocasionando, lacera de manera directa y profunda a la sociedad mexicana en su conjunto. En este tenor, el Ejército mexicano, *'fuerza armada respetuosa de las instituciones legalmente establecidas, capaz de cumplir con su compromiso de crear condiciones de seguridad necesarias para el desarrollo y bienestar de la sociedad civil, apoya sin restricción las políticas gubernamentales en materia de seguridad pública y participa activamente en el marco del Sistema Nacional de Seguridad para preservar un orden nacional en el que los poderes públicos sean respetados como instituciones'*.⁴³⁹

En diversos artículos de la Constitución Política de México se señala que los deberes y obligaciones del Ejército, y en general de las Fuerzas Armadas Mexicanas, son la defensa de la República y de sus instituciones, la preservación de su seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

Asimismo, en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos se indica que: Art.1/o. El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones 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"*.⁴⁴⁰

En todo caso, el combate a la delincuencia organizada no es obligación del Ejército Mexicano. Así, queda más que claro que lo que al Ejército Mexicano se le está obligando a realizar por parte del presidente Felipe Calderón Hinojosa se sale por completo del marco de la ley y no corresponde a las elevadas tareas que al Ejército se le tienen encomendadas.

⁴³⁹ *'El Ejército no pretende tomar el control político del país porque ellos siempre han sido respetuosos de las instituciones. Sin tregua y en lucha permanente contra el crimen organizado: López Uvalle.'* Lo anterior fue declarado por el Coronel de la 5ª Zona Militar, David López Uvalle durante la incineración de tres toneladas de droga. Artículo disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1990375.htm>

⁴⁴⁰ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Artículo 1.

La decisión presidencial en 2006 alegó que el narcotráfico y la delincuencia organizada ponen en peligro la seguridad interior y hasta la soberanía del país, pero pareció ser ese un pretexto político conyuntural para involucrar al Ejército en esta lucha. Evidentemente debe atacarse a la delincuencia en todos los frentes, aunque el policiaco o de seguridad no es el único. Existen muchos otros, como la economía, la educación, la participación política, la cultura, etc.

Otro factor que también ha tendido hacia la desacreditación del Ejército ha sido lo relativo a la propuesta de implantación del 'Estado de excepción', lo cual implicaría la suspensión de las garantías y, por tanto, de la derogación temporal de los derechos fundamentales. Dicho factor encuentra su origen en el texto constitucional, en la Ley Suprema, pues el artículo 29° constitucional señala a la letra:

*'En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.'*⁴⁴¹

El problema que se vislumbra es que el artículo 29° constitucional no vincula la actuación de las Fuerzas Armadas en el interior a la necesaria declaración del estado de sitio, aunque sí se les culpa *a priori* sobre las posibles consecuencias en caso de aprobarse la suspensión de garantías. El Estado de sitio representaría, por el contrario, más un signo de fortalecimiento de la figura presidencial y no de la institución militar, como se pretende hacer ver, pues le otorga al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar -que implica una derogación del principio de separación de poderes y la suspensión de garantías- que a su vez entraña una derogación temporal de los derechos individuales.⁴⁴² Es entendible tanto el temor civil como el político respecto del colectivo militar, al ser éstos los portadores materiales y legítimos de las armas del Estado y al venir a la mente imágenes de sangre, guerra y destrucción asociadas a su actividad; es entendible también el rechazo hacia toda muestra de autonomía política del estamento armado, pues éste siempre debe mostrar una posición sumisa a los poderes constitucionales, quedando al

⁴⁴¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; Cámara de Diputados del **H. Congreso de la Unión**. Secretaría General; Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 29 de julio de 2010.

⁴⁴² Cfr. Antonio Martínez Báez. '*Concepto General del Estado de Sitio*'; así como Felipe Tena Ramírez, '*La Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias en el Derecho Mexicano*', en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, t. VII, vol. 25-28, enero-diciembre, 1945.

margen de intereses particulares del gobierno y de sus dirigentes y cuya única función habrá de ser, esencialmente, la defensa del Estado constitucional.

No obstante, la imagen de un ejército enteramente dedicado a actividades militares de un exclusivo carácter administrativo nunca ha correspondido a la realidad, como lo sostiene Duverger.⁴⁴³

Es necesario entender que ante la embestida delincencial contra el Estado y contra sus instituciones, pero sobre todo en contra de la sociedad civil, ningún actor -ciudadanía, Estado y las fuerzas de seguridad, incluido el colectivo armado- puede ni debe mantenerse al margen de tal situación, no obstante, el presente trabajo considera necesario redefinir y enmarcar en la ley las actividades que las Fuerzas Armadas y, especialmente el Ejército mexicano, vienen ejerciendo en la lucha contra la delincuencia organizada. La labor castrense en asuntos de seguridad pública ha generado temor desde diciembre de 2006, año en que por mandato presidencial ha desplegado su fuerza hacia la contención de la escalada de violencia.

Intervención de comunicaciones, cateos, operaciones encubiertas, recopilación de información en lugares públicos y la detención de delincuentes en flagrancia, han sido algunas de las actividades que el Ejército ha venido desplegando desde su inserción en asuntos de seguridad pública, sin previa modificación constitucional o reforma a la Ley de Seguridad Nacional, lo que ha generado desde entonces un intenso cabildeo por parte de las Fuerzas Armadas con las bancadas del PRI, PAN y PRD, aunque todavía siguen sin definirse, mucho menos aprobarse las reformas a la Minuta de Seguridad Nacional, 27 de abril de 2010, que facultaría legalmente su actuación en asuntos de seguridad pública. Dicho cabildeo castrense se ha interpretado la mayoría de veces como una 'consecuente autonomía política' por parte del colectivo armado.⁴⁴⁴

La razón es importante. Cuando la Ley de Seguridad Nacional fue aprobada el 31 de enero de 2005, se ignoró legislar en torno a las Fuerzas Armadas mexicanas.

Dicha legislación sólo regula de manera exclusiva las actividades del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) [Capítulo II de la Ley de Seguridad Nacional], *'como si este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación fuera el único encargado de preservar la seguridad nacional, así que los militares deben realizar sus actividades en el filo de la ilegalidad o, incluso, de manera ilegal.'*⁴⁴⁵ Otro hecho que relaciona la autonomía de las Fuerzas Armadas ha sido, por supuesto, el lamentable e inaceptable caso de militares involucrados en violación a derechos fundamentales de civiles debido, en gran medida, a que la investigación de dichos ilícitos ha quedado a cargo de la Procuraduría de Justicia Militar.⁴⁴⁶

⁴⁴³ Maurice Duverger. *'Instituciones Políticas y Derecho [...]'* op. cit., p. 385.

⁴⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁴⁵ Zósimo Camacho. *'Diputados acuerdan dar más facultades a las Fuerzas Armadas'*, Contralínea no. 229. Disponible en:

http://www.contralinea.com.mx/diputados_acuerdan_mas_facultades_a_FuerzasArmadas/htm?

⁴⁴⁶ El Ejército publica su Informe sobre Violaciones a Derechos Humanos', [17 de Agosto de 2010], disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/17/el-ejercito-publica-su-informe-sobre-violaciones-a-derechos-humanos> A pesar de que SEDENA no ha actualizado su portal web sobre el caso de los

Eso es innegable, es decir, dichos delitos, que en realidad son del orden civil, son investigados por un órgano militar que carece de la independencia e imparcialidad que requiere cualquier órgano encargado de investigar un hecho delictivo. No obstante, ha sido la misma Procuraduría General de la República -y otras instancias, como la Secretaría de Seguridad Pública- la que ha declinado su competencia a favor de la jurisdicción militar en varias ocasiones, evadiendo de ese modo, su responsabilidad en cuanto a la persecución, investigación y solución de los ilícitos cometidos por militares.⁴⁴⁷

La constatación de este hecho en México se prueba a través de conflictos de orden público como algunas represiones (por ejemplo, la estudiantil de 1968 y de la llamada 'guerra sucia', en los años 60 y 70 respectivamente, o contra el EZLN en 1994), así como en las intervenciones militares por cuanto toca al Plan DNIII, de apoyo y ayuda a la población mexicana en caso de desastres naturales.

El punto es, y haciendo referencia a la clasificación de Finer -es decir, de la participación militar que va desde la influencia hasta la suplantación- qué tan admisible resulta la influencia militar en la política sin que se supere el ámbito permisible en un Estado democrático. Como actores que participan en el juego político, y las Fuerzas Armadas también es uno de ellos, tanto Estado, Gobierno, Sociedad y Fuerzas Armadas se deben a los límites constitucionales del Estado.

Aunque por el contrario, si se quiere limitar la influencia política de las Fuerzas Armadas en México, la única forma de lograr el control sobre la institución militar es no desvincularlos de los civiles, de los individuos que componen el resto de la Nación, depositarios de la soberanía.

Tampoco es buena, por otra parte, la ignorancia, pero sobre todo la apatía, que muestran los civiles hacia la institución castrense, de ahí que se les considere como una institución 'cerrada', 'secreta', 'poco comunicativa'.⁴⁴⁸ Se necesita, por tanto, de una

estudiantes del Tec de Monterrey ni de algunos otros que les han seguido, especialistas consideraron esta iniciativa como *'un avance histórico, siendo el inicio de una nueva etapa de la relación entre el gobierno y la ciudadanía en lo que respecta a seguridad pública y combate al narcotráfico. Aunque la información es insuficiente pues omiten detalles sobre el número de soldados acusados, en qué circunstancias se dieron los abusos, qué cargos enfrentan los militares inculcados y cómo se determinaron que en algunos casos no hubo responsabilidad del personal militar.*

⁴⁴⁷ Por mencionar sólo algunos están los casos de Rosendo Radillo, desaparecido en 1974 en un retén militar y/o el caso de Valentina Rosendo Cantú, indígena de 17 años de la comunidad de Caxitepec, Guerrero por tortura y violación, e Inés Fernández Ortega, indígena guerrerense, violada en su casa por 11 soldados el 22 de marzo de 2002. En los últimos dos casos, la Procuraduría del Estado de Guerrero declinó su competencia a favor de la jurisdicción militar. Por su parte, las tres víctimas de abuso militar decidieron acudir a una instancia internacional, dado los obstáculos encontrados en las propias instancias civiles de procuración de justicia, la CIDH. La Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió, entre el 23 de noviembre de 2009 y el 31 de agosto de 2010, tres sentencias en las que responsabiliza al Estado Mexicano por graves violaciones a derechos humanos.

⁴⁴⁸ Curiosamente, ha sido el propio grupo armado el que ha tomado la decisión de mostrar al público en general las labores que realizan, no en beneficio o con intencionalidades propias, sino en beneficio de la nación. Artículo consultado el 28 de enero de 2011. 'El Ejército Mexicano Atenderá a la Población Afectada por la violación a Derechos Humanos'. *El Mundo (España)* martes 22 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.mundo.com.uy>

verdadera convergencia entre la sociedad y el cuerpo armado lo cual coadyuvaría, de manera más directa y eficaz, para la contención del crimen y de la violencia que actualmente convulsiona al país de manera alarmante.

No hacerlo, sí pudiera suponer que la institución militar representa una 'amenaza' o un 'peligro', como se afirma.

La 'influencia' política del colectivo militar tiene que ver con esta convergencia y, especialmente, tiene que ver con que no se le utilice como un títere. De ahí la 'presión' ejercida por el secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván de urgir al Congreso para realizar las pertinentes modificaciones a la minuta de Seguridad Nacional. Dicha influencia, desde la perspectiva del presente estudio, también tiene que ver con el deseo de la institución militar de lograr representatividad en el Congreso.

4.2 Relaciones que guardan las Fuerzas Armadas con el Estado y la población civil a partir del gobierno del presidente Felipe Calderón

'Antes' y 'después' son dos palabras a las que, probablemente, nunca se les había concedido tanta importancia como hasta el momento coyuntural-transicional vivido en México desde 2006 a raíz de la implicación de las Fuerzas Armadas mexicanas bajo órdenes de su Comandante en jefe, presidente Felipe Calderón Hinojosa en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, lo cual ha enfatizado el tema sobre la necesidad de registrar y analizar una reforma institucional del conglomerado castrense.

El 'antes' y el 'después' aluden a dos momentos históricos de innegable trascendencia para las relaciones que se han gestado a lo largo del tiempo entre Sociedad-FFAA, por tanto, dichas palabras también representan a diferentes generaciones de mexicanos para las cuales, la sola imagen y mención de la institución armada simboliza hechos y situaciones de muy diversa índole, algunas heroicas y laudatorias y otras, de aquellas memorias de víctima y del perpetrador.

Esta última situación muestra igualmente la visión uniforme, unilateral y parcial con que el tema ha sido tratado; percepción cargada de politicidad, prejuicios e ignorancia de aquellos que no cuentan con una sólida formación para abordarla correctamente o que, teniéndola, la desvirtúan de su propósito de ser. En la coyuntura actual de (in-)seguridad, se percibe que la distancia entre el mundo militar 'cerrado' y el civil es probablemente mucho mayor que antes. Todavía parecen ser, y lo son, mundos distintos en supuesto diálogo, y sigue siendo 'supuesto' porque cada sector intenta reafirmarse en su propio extremo

Las voces civiles están disconformes con el despliegue armado en varias zonas y regiones del país; las voces militares, por su parte, pronuncian su desencanto porque no se les reconoce, porque no se les valora su labor en el conflicto, pero sí se les juzga y sí se les acusa. Asimismo, se percibe también el miedo entre los miembros que conforman el colectivo militar, su silencio ante las medidas que ha estado adoptando el gobierno del

presidente Felipe Calderón y la consabida vacilación del Congreso por lo que toca a las modificaciones a la minuta de Seguridad Nacional.

Uno de los principales temores de militares que han participado en labores de seguridad pública, coadyuvando con otras instituciones de seguridad, es el de que, una vez terminado el periodo de la actual administración, se proceda a castigar a todo aquel militar que se haya visto involucrado en crímenes contra civiles y se proceda a la creación de algún organismo o Comité de la Verdad para que los militares paguen sus culpas ante las leyes civiles.⁴⁴⁹ Esta situación ha generado inquietud y enojo entre diversos mandos militares pues se les convocó a una lucha en la cual las reglas del juego no quedaron bien definidas desde el momento en que el Ejecutivo federal decidió su inserción en asuntos de seguridad pública, la cual es de exclusiva competencia civil.

Tal hecho ha generado también pérdida de la aprobación militar en torno al Presidente Felipe Calderón, hecho que no se ha traducido de modo alguno en subordinación, deslealtad o autonomía política militar hacia el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, pero sí en prudencia y cautela. El malestar de los militares tiene también que ver con los tiempos.

Cuando el presidente Felipe Calderón tomó la decisión de incorporar a elementos militares en labores de seguridad pública, lo ordenó sin una previa preparación de aquéllos y sin un encuadre legislativo previo en el marco del Estado de derecho, sobrepasando los límites constitucionales.

Lejos de haber promovido reformas a la Constitución Política en cuanto al nuevo rol que las Fuerzas Armadas desempeñarían en la lucha contra el narco y las bandas criminales, se optó, vía Senado de la República, hacer algunas modificaciones a la Ley de Seguridad Nacional del 31 de enero de 2005, sin fijar explícitamente un marco de actuación de la institución castrense que no sea violatoria de derechos humanos.

Es posible que tal hecho también haya provocado una crisis de identidad de los elementos castrenses en labores de seguridad pública lo que implicaría desertión o la no asimilación psicológica de un militar a labores con las cuales no se siente plenamente identificado.

Por otro lado, en el presente estudio se considera que antes del año 2006 seguía habiendo una franca actitud de respeto frente al sector militar, dada la invaluable ayuda que han prestado a la población en diversas situaciones de conflicto y de desastres naturales vía Plan DNIII, pero ahora el civil piensa -muchas veces con justificada razón-, que el militar le ha hecho daño. Desde diciembre de 2006, cuando la presente administración anunció un combate frontal al crimen organizado y desplegó tropas en diversas ciudades para hacer tareas que tradicionalmente le han sido encomendadas a la policía, las quejas contra el Ejército se dispararon.⁴⁵⁰

⁴⁴⁹ Disposición que, de hecho, ya es una realidad, debido a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la nación que el 12 de julio determinó que todas las violaciones cometidas por militares contra civiles deberán ser '*conocidas por el fuero ordinario*'. Disponible en: <http://www.scjn.org.mx>

La función de las Fuerzas Armadas mexicanas, y las de cualquier otro colectivo armado en naciones democráticas, radica en la defensa de la soberanía de la nación, es decir, en la preservación de la supremacía civil y al ser éstas portadoras legítimas de las armas del Estado, la resolución de los conflictos, sean éstos de origen externo y/o interno, generalmente se da por la vía de la violencia.

Sí, pero de una violencia que trata de ajustarse a estándares jurídicos legítimos. Prácticamente todo el mundo civil parece ignorar la dramática posición en la que se encuentran los militares, -no sólo en México sino en el mundo entero, debido a la cada vez más prominente posición del individuo como humano, como persona y como ciudadano ante el Estado-, y la paradoja tan dramática como real, que encierra su profesión: aquella de atenuar, calmar, someter, contener, disuadir, en el mejor de los casos. En otros el de ajusticiar, acabar, suprimir, terminar, ejecutar. En pocas palabras, matar.

Las relaciones Sociedad-FFAA, por otra parte, también se han modificado debido a diversos factores que han sido considerados por los autores Charles Moskos, David R. Segal y John A. Williams, quienes opinan que desde la etapa que marca el final de la Guerra Fría se manifiesta un período en que las formas militares convencionales van encaminándose hacia nuevas conformaciones postmodernas.

En tal sentido, identifican cinco cambios organizacionales producidos en las instituciones militares:

- a) Interpenetración entre las esferas civil – militar
- b) Disminución de las diferencias organizacionales militares tales como rangos, roles de combate y apoyo, ramas, etc.
- c) El cambio de las misiones militares hacia tareas que no son tradicionales
- d) El uso de las FF.AA en misiones internacionales por organizaciones que trascienden a los Estados y,
- e) La internacionalización de las Fuerzas militares. Por ejemplo, el EUROMOBIL y otras organizaciones bajo esta modalidad combinada.⁴⁵¹

Constatando dichos autores que *'las tendencias precedentes se están manifestando en la región y son precisamente los temas clave en los procesos de reestructuración militar'*,⁴⁵² aludiendo a las modificaciones que se han producido y que

⁴⁵⁰ Informe sobre abuso militar. '*¿Comandante Supremo? La Ausencia de Control Civil sobre las Fuerzas Armadas al Inicio del Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.*' Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. Disponible en: <http://www.boellatinoamerica.org/downloads/InformeAbusosMilitaresCOMP090309.pdf>

Los Estados con el número más alto de abusos militares reportados están Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa, Michoacán y Guerrero. Entre las violaciones más frecuentes se encuentran agresiones, cateos ilegales y detenciones arbitrarias. La Comisión Nacional de los Derechos humanos reportó que desde 2007, el número de quejas recibidas por dicho organismo aumentó sensiblemente.

⁴⁵¹ Charles C. Moskos, et al., (Editors), '*The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*', NY: Oxford University Press, 2nd. Edition, 1999.pp. 1-32.

⁴⁵² Op. cit., pp. 265-279.

han impactado en los valores militares tradicionales de Latinoamérica. Dichas tendencias también se hacen evidentes y se manifiestan en México, dada su posición geoestratégica en el panorama hemisférico.

El contexto mundial actual luce muy diferente, por cierto, respecto de la etapa de la Guerra Fría, especialmente en el caso de México, país harto sensible ante la crítica internacional, aunque abocado a procesos que le permitan ser reconocido políticamente en el plano de la diplomacia mundial. Actualmente, el Estado mexicano vive una nueva correlación de fuerzas la cual se ha manifestado, por una parte, a través de las dos últimas contiendas electorales presidenciales y, por otra, a través de la aceptación o repudio que ha generado el debate sobre las modificaciones a la ley de Seguridad Nacional, con algunas reformas ya establecidas en la minuta de Seguridad Nacional (27 de Abril de 2010, y aún sujeta a aprobación), lo cual explica que se den transformaciones no sólo en las dimensiones político-administrativa, sino en los propios debates y/o acuerdos generados al interior de la sociedad civil organizada.

Las 'demandas militares'⁴⁵³ y los debates al interior del Congreso mexicano entre las distintas fracciones políticas, así como también sobre los mecanismos de participación y cooperación civil en materia de seguridad dejan claro que la disputa no sólo es simplemente administrativa-política sino civil, ya que reclama una verdadera interrelación entre dichas esferas.

Los actores del escenario actual en México son diferentes a los del pasado: partidos y movimientos políticos emergentes y supeditados al control estatal y presidencial, grupos empresariales con anclaje territorial, cacicazgos bien identificados, etc.

Sectores que hasta hace relativamente poco tiempo, no más allá de la década de los años 90 jugaban un rol protagónico, como la figura del presidente mismo o las de los miembros de las élites más ricas y poderosas, si bien no han abandonado la arena del debate y de su protagonismo político y poder económico⁴⁵⁴, han tenido que ceder paulatinamente a las demandas que con mayor frecuencia son gestadas desde el núcleo de la sociedad.⁴⁵⁵

La situación actual de (in-)seguridad que aqueja al Estado mexicano es el efecto de un proceso acumulativo de conflicto no sólo político sino económico, social, educacional y cultural, es decir, un conflicto estructural que arranca con la formación y preservación de un sistema político eminentemente excluyente, ajeno e insensible a la realidad social. El desinterés y abandono de un modelo económico eficaz y adecuado a la nación, el debilitamiento del Estado, por consiguiente de sus instituciones y la primacía del ideario neoliberal han generado un cambio drástico en las políticas del Estado

⁴⁵³ Artículo consultado el 29 de diciembre de 2010. Jorge Alejandro Medellín. *'El Ejército Pide Ayuda. Se Olvidaron del Poder Militar. Grave Rezago Histórico y el Deterioro de las Capacidades de Defensa, alertó a legisladores el General Guillermo Galván Galván'*. *El Universal*, (México) miércoles 3 de diciembre de 2008.

⁴⁵⁴ Álvaro Delgado. *'Iniciativa México, Otro Fraude'*, *Proceso* (México) no. 1786, 7 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/80104>

⁴⁵⁵ José Gerardo Mejía. *'SEGOB Reconoce Esfuerzos de Miranda de Wallace'*, *El Universal*, (México) martes 14 de diciembre de 2010.

mexicano y, más allá de ello, debido al grave problema de (in-)seguridad que azota al país, en la relación Sociedad-FFAA.

Pluralismo, Fragmentación, Heterogeneidad, Permeabilidad, Deconstrucción y Ambigüedad en la sociedad, la 'Postmodernidad', como la entienden Moskos, Williams y Segal, han tenido también su efecto en México, aunque no con el grado de avance mostrado en sociedades plenamente desarrolladas. Esta circunstancia es visible y contundente por cuanto respecta a la relación sociedad-FFA en México, aunque es ciertamente notoria con respecto al ámbito social al cual todos los individuos civiles tenemos acceso.

No así para la institución armada, que tiende naturalmente hacia la homogeneidad, cuyos elementos se encuentran sometidos a jerarquías de verticalidad absoluta así como a un estricto apego a las normas castrenses, en donde la ambigüedad a que se refieren los autores no es tan manifiesta por tratarse de una institución muy definida en términos de misiones y tareas orgánicas, por lo cual representan éstas algunos de los fundamentos básicos del distanciamiento civil-militar. La disciplina militar, principio organizativo esencial de los Ejércitos que por su misma intensidad trasciende a la esfera interna del individuo, así como la administración militar, la cual se conforma como todopoderosa para el sujeto, origina una desvinculación importante con la sociedad. No obstante, la misma fragmentación, deconstrucción, permeabilidad y heterogeneidad presentes en la sociedad son características que han penetrado paulatinamente a la institución armada en México.

En un contexto mundial donde el tema de la democracia, el respeto a los derechos fundamentales, la pluralidad, pero también en un ámbito de fronteras abiertas y virtuales, de mercados transnacionales, de rápida asimilación de patrones y diferencias culturales, las Fuerzas Armadas de México también se han visto sometidas al cambio y en el ámbito militar, ésto ha impactado también al colectivo castrense, en donde los soldados, tanto de tierra como de mar y de aire, realizan paralelamente otros roles a sus actividades militares. En México esto se ejemplifica con la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior y pública. Así que es necedad legislativa el ignorar que estas tendencias se están manifestando en México y en buena parte de la región latinoamericana, pues son éstos precisamente los elementos y temas clave en el proceso de reestructuración militar, reestructuración que la misma institución armada ha estado solicitando tanto al Ejecutivo Federal, presidente Felipe Calderón Hinojosa, como al Congreso de México.

Como prioridad fundamental se pide la inmediata adecuación legal de las funciones de las Fuerzas Armadas en el marco de la lucha contra el narcotráfico. La temporalidad en la que el estamento castrense estará auxiliando a las fuerzas de seguridad pública y el número de fuerzas que se dispondrán a petición del Ejecutivo o de las autoridades que soliciten su auxilio representan otros factores importantes. Asimismo, dos temas incisivos y que han generado las mayores sospechas por parte de la comunidad (civil) política, de organismos no gubernamentales de derechos humanos y del propio Congreso han sido las atribuciones o marco de maniobra y el deslinde de

responsabilidades militares, factores que han afectado su imagen, su reputación y, sobre todo, su futuro.

No obstante, deben quedar despejadas varias cuestiones. En primer lugar, es posible percibir que los hechos criminales ya no muestran a un delincuente como sujeto enfermo o anormal; actualmente es visto como un sujeto capaz de 'regular la vida social'.⁴⁵⁶ Hoy día, las actividades criminales ya no son realizadas de forma individual; en la actualidad los grupos delincuenciales se caracterizan por encontrarse en condiciones de actuar, tanto en la vertiente legal como en la ilegal de la actividad política y económica. Eso significa que el incremento de la actividad criminal del narco y de la delincuencia organizada instituida con capacidad económica fuerte, ejerciendo su poder a través de la violencia, así como la del ejercicio de manipulación y corrupción en amplios sectores del sistema político y estatal, es hoy día un fenómeno altamente productivo y cada vez más sofisticado.

La globalización de la economía a través de la libertad de comercio, han sido decisivos en la conformación de grupos criminales organizados que representan un volumen anual estimado en miles de millones de dólares que se inyectan al circuito financiero internacional con capacidad de producir rentabilidad [drogas, tráfico de armas, información, lavado de dinero, trata y tráfico de personas, órganos, robo de arte, tráfico de animales, etc.].

Es decir, la actividad criminal organizada en el momento actual tiene repercusiones a nivel mundial. Los vínculos criminales locales y nacionales se extienden a organizaciones de nivel mundial [por ejemplo, algunos cárteles mexicanos con grupos criminales en Colombia], convirtiéndose de esta manera en multinacionales del delito, con profundos conocimientos, no sólo tecnológicos, sino jurídicos. En toda solución de conflicto debe privar la imparcialidad y la objetividad, pero si de Intervención de comunicaciones (correo electrónico, chat, messenger) cateos, detenciones arbitrarias, abuso de autoridad, tortura, violación, secuestro y lo que se derive de ello se trate, aunque total y completamente injustificables, no son actividades ilegales que a las Fuerzas Armadas deban imputárseles exclusivamente. Tales actividades han sido también perpetradas por las propias policías y por el mismo Centro de Investigación y Seguridad Nacional. El problema es que el intento de abordaje del fenómeno macro criminal en México sigue siendo relegado desde el ámbito legislativo al no aprobarse un marco jurídico que regule la actuación de la Fuerza Armada permanente, por tanto, la responsabilidad jurídica será delegada a ésta completamente; y/o ha sido poco combatido desde el judicial por centrar la lucha en combatir la micro criminalidad que en la mayoría de los casos captura a los participantes materiales y finales de la cadena criminal, pero que deja de lado la organización y la estructura jerárquica y empresarial del crimen intactos.

Debe entenderse también que habrá algunas ocasiones en que tales actividades sean necesarias realizarse y no habría mayor problema de estar sujetas a controles

⁴⁵⁶ Emile Durkheim. 'Las Reglas del Método Sociológico'. Pp- 93-97.

judiciales y legislativos. Esto no sólo incluye al instituto armado, sino a las policías en su conjunto.

Las relaciones entre las Fuerzas Armadas con relación al Estado aunque cordiales, como lo muestra el acercamiento del propio colectivo armado a través del secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván con el presidente Felipe Calderón Hinojosa en su calidad de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, así como con legisladores de todos los partidos, han sido tensas, generando preocupación entre los mandos militares superiores, inquietud que va mucho más allá del desarrollo de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado y de las bajas y amenazas que también ha padecido la institución castrense.

Un factor que ha tensado las relaciones entre los legisladores y los altos mandos de las Fuerzas Armadas ha sido que éstos últimos no han querido estar supeditados a las órdenes de las policías en el combate al narcotráfico. Lo cual no es de sorprender, dada la falta de organización, corrupción, impunidad e infiltración de criminales en dichas dependencias. La causa de tal malestar castrense también se ha debido –a criterio del presente estudio- a todos aquellos acuerdos extralegales inquietantes e incluso peligrosos y contradictorios que se toman en Los Pinos, al grado de que los principales cárteles de la droga aseguran que se está llegando a un acuerdo con el gobierno federal para reorganizar el negocio y sacar del problema a grupos de sicarios.

Uno de los acuerdos extralegales fue cuando por orden presidencial se le ordenó al entonces Secretario de Gobernación Juan Camilo Mouriño llegar a un 'pacto de pacificación' con el narco.

Por otra parte, acusaciones de soborno y extorsión habrían desatado un operativo de espionaje al interior de la Procuraduría General de la República. Por órdenes directas de Felipe Calderón, el secretario García Luna habría intervenido las comunicaciones de subprocuradores, fiscales, ministerios públicos y reconocidos despachos de abogados en busca de pruebas que acreditaran los supuestos hechos de corrupción. En el conflicto se vieron inmiscuidas dos secretarías de Estado, la PGR y la Presidencia.⁴⁵⁷ O bien, el mismo combate a la delincuencia y el narcotráfico es extralegal en sí mismo, pues al hacer una 'declaración de guerra' para derrotar a bandas criminales, con aval de Washington, enfrascó en ella al Ejército y a la Marina sin previas modificaciones constitucionales y en el camino se ha desprestigiado a la institución militar, derrochándose, a la vez, miles de millones de pesos de recursos de los contribuyente sin resultados fehacientes.

Más nefasto no podría ser el escenario de (in-)seguridad en México, y a pesar de la supeditación militar al Jefe del Ejecutivo como máximo jefe del colectivo armado del Estado mexicano, es la institución castrense la que ha estado asumiendo y la que tendría que asumir toda la carga social por la violencia generada a diario en todo el territorio mexicano, cuando lo único que hacen es cumplir el papel de policías bajo órdenes directas desde Los Pinos, sin estar capacitados para dicha empresa, lo cual ha resultado lamentablemente en múltiples violaciones a los derechos fundamentales.

⁴⁵⁷ Artículo consultado el 8 de enero de 2011. '*Mouriño Pactó Con El Chapo*'. *Proceso*, (México) no. 1778, 28 de noviembre de 2010.

El gobierno federal ha hecho poco también en cuanto a las estrategias de comunicación en la lucha contra el narcotráfico que involucra a las Fuerzas Armadas. Hay un blindaje nulo en materia de imagen e información que deberían ser planeados *ex profeso* para el Ejército en particular.

En realidad no parece existir una estrategia de comunicación y el colectivo armado está quedando desprotegido, al menos frente a la población civil víctima de esta lucha, algo que no sucede en las organizaciones dedicadas al narco y al crimen organizado, que utilizan como estrategia comunicativa la colocación de mantas y el envío de mensajes a la población en donde establecen su control territorial, irónicamente pidiendo -más bien exigiendo- a los habitantes *'no salir de sus casas entre las 8:00 p.m. y las 5:00 a.m.,'*⁴⁵⁸ como un acto de buena voluntad y pacto de no-agresión.

A criterio del presente estudio, una de las más preocupantes fricciones entre civiles y las FFAA mexicanas, por su parte, tiene su origen en el factor 'muerte'. Sólo aquéllos familias que han vivido la cruel y estremecedora experiencia de perder a un ser querido violentamente, sobre todo a manos de algún miembro del Ejército, aunque garantes de la soberanía nacional que son, expresarán justificadamente su repudio hacia todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas.

Mediáticamente es impactante, aún para los ciudadanos quienes nunca han sufrido la pérdida de un familiar, ver las imágenes de cadáveres ensangrentados y abatidos por las armas de fuego de los efectivos del conglomerado castrense.

Más aún cuando se sabe que han sido niños(-as), mujeres y estudiantes que en el 'fuego cruzado' perdieron la vida.

No obstante, también ha sido lamentable, desgastante y vergonzoso para el colectivo militar el saberse ejecutores de los ciudadanos a los cuales tienen como misión defender.

Los nuevos tiempos en México exigen, por tanto, de un definido y explícito marco jurídico vertido en la Ley de Seguridad Nacional y de una modalidad educativa diferente para los miembros de las FF.AA. mexicanas que tiendan efectivamente a preparar al experto militar para hacerle frente a los desafíos que aún están por venir (o que ya están sucediendo) con habilidad, capacidad y profesionalismo para la readecuación de su institución sin destruirla en sus basamentos, especialmente en cuanto toca al contacto con los civiles. No comprometerse las instancias correspondientes a ello, resultaría en una ociosidad, desinterés, desapego y debilidad más.

⁴⁵⁸ AVISO A LOS LECTORES: Ante la creciente violencia provocada por el narcotráfico, **Proceso** asume la política de proteger a sus reporteros y corresponsales al presentar -de manera excepcional- ciertas notas y reportajes relacionados con ese tema *sin su firma*. 'El Toque de Queda...'. 'En octubre pasado apareció en el portal Youtube un mensaje en el que presuntos sicarios del cártel del Golfo advertían a los pobladores del municipio de Hidalgo, Tamaulipas, que a partir del día 20 de ese mes se establecía el toque de queda y que las actividades debían suspenderse entre las 8 de la noche y las 5 de la mañana. El alcalde Marco Antonio Leal García fue asesinado el 29 de agosto [2010] y su sustituto prefiere despachar desde Ciudad Juárez.' **Proceso**, (México) no. 1778, 28 de noviembre de 2010.

4.3 Ensanchamiento de la Agenda de Seguridad Nacional. Evaluación de Riesgos y Amenazas

La complejidad de circunstancias, situaciones, eventualidades, particularidades, condiciones, accidentes, coyunturas y problemas que encara el Estado mexicano, dentro de los límites que abarca cada periodo presidencial sexenal -siendo así en el caso mexicano- se organiza temáticamente bajo la forma de una 'agenda', la cual usualmente refleja y manifiesta la interacción entre actores políticos, medios de comunicación y sociedad, generalmente en ese orden.

Aunque uno de los fines de una agenda política está la de promover la realización del derecho que tiene todo ciudadano(a) a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, la agenda además tiene como objetivo la realización de una observación rigurosa, objetiva y autónoma de todas las etapas de los procesos electorales, encaminado hacia un ejercicio electoral ajustado a principios de transparencia, seguridad, confiabilidad y autenticidad que refleje la verdadera voluntad de los ciudadanos y ciudadanas, por lo que el conocimiento de los temas que la ciudadanía considera deben estar en el centro de la agenda nacional, antes que los procesos electorales den inicio, identifica con claridad los temas generales y específicos que orientan la acción política y ofrece un análisis que ayuda a su comprensión y desarrollo.

La agenda política del Estado mexicano, por su parte, se torna mucho más intensa cuando se acercan momentos coyunturales especiales, como lo son el caso de los ejercicios electorales presidenciales. Desde el año 2006, con la llegada del Lic. Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de México, la agenda política nacional cobró relevancia sobre todo en aspectos relacionados con los temas de seguridad, temas que han constituido materia de disputa con aquellos actores que se oponen o que aceptan este horizonte y sentido de la acción presidencial.

Puesto que cualquier tema de la agenda política busca transformarse en un plan de acción, es decir, en procesos prácticos de respuesta a las aspiraciones populares, o al menos debería ser de ese modo, el designio presidencial tomó como eje articulador de su agenda política el tema del narcotráfico y del crimen organizado, por ende, a las Fuerzas Armadas, en especial al Ejército mexicano, considerando que al insertar al colectivo armado en diversas zonas geográficas del país en la búsqueda de contención de la violencia y de (in-)seguridad que priva en territorio mexicano, sobre todo debido a su ubicación estratégica (frontera norte con Estados Unidos), se estarían resolviendo *de facto* elementos estructurales generadores de injusticia y violencia [desempleo, marginalidad, analfabetismo, desigualdad, etc.] que ha marcado negativamente a la sociedad mexicana desde hace varias décadas.

En el mensaje del presidente de la República asentado en el Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, Felipe Calderón Hinojosa se propone una '*apuesta común por un Desarrollo Sustentable*', parte de la Visión 2030 y se expone que:

*'México está inmerso en un proceso de transformaciones que no puede ni debe detenerse. La consolidación democrática del país está abriendo paso a una etapa de modernidad en diversas áreas de nuestra vida económica, política y social. Como nunca antes, el destino de nuestra nación dependerá de lo que los mexicanos hagamos o dejemos de hacer. Enfrentamos retos nacionales y globales que exigen respuestas inmediatas y eficaces.'*⁴⁵⁹

La relevancia de los temas de seguridad en México a partir del año 2006 tuvieron su origen, en buena parte, en la estrechez del proyecto político calderonista. Sin embargo, la etapa en que la política gubernamental, incluso la de cualquier país, se encontraba visiblemente distribuida entre las esferas nacional e internacional ha llegado a su fin. La etapa de la perspectiva nacionalista parece haber llegado a su fin y los países se encuentran ahora hacia el enfoque que Abraham Lowenthal, experto en temas relacionado con América Latina, sugiere: *'los problemas ya no son de política exterior separada de lo doméstico, sino que está ligada a los dos problemas, los llamados 'asuntos intermésticos'*.⁴⁶⁰

Considerando que los problemas ya no pueden ser resueltos por ningún país aisladamente, ni siquiera en el caso de los Estados Unidos con todo su poder económico, político y militar⁴⁶¹, es evidente que el mundo se mueve hacia la consecución de una posición regional común, la cual no sólo es posible, sino fundamental para la supervivencia, no sólo de México, sino de la del resto de los países de Latinoamérica y el Caribe. México, y el resto de los países que conforman Latinoamérica y el Caribe representan una comunidad de intereses en común, aunque también encarnan a una región conflictiva que comparte dos tipos de crisis en forma simultánea: una de tipo estructural, profunda y permanente (pobreza y desigualdad, violencia y deterioro medioambiental, generalmente), y otras de tipo conyuntural-financiero, que son agravamientos secuenciales-recesivos de la primera.

Un tema que ha puesto en jaque a diversos países latinoamericanos, al escapar al control de políticas de alcance puramente nacional, ha sido el tema del narcotráfico y del crimen organizado, flagelos sociales altamente redituables entre cuyos efectos más adversos están la corrupción, el lavado de dinero, el hacinamiento en las prisiones, conflictos transfronterizos, incremento de la demanda de drogas y la consabida violencia.

⁴⁵⁹ Mensaje del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

⁴⁶⁰ Artículo consultado el 19 de octubre de 2010. Abraham Lowenthal. *'Nuevo Rumbo en las Agendas Políticas entre América Latina y Estados Unidos'*, en: http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-10-19/nuevo-rumbo-en-las-agendas-politicas-entre-america-latina-y-estados-unidos_113197.php

⁴⁶⁵ Artículo consultado el 14 de diciembre de 2010. *'Estados Unidos Limitará el Acceso a su Base de Datos de Cables Diplomáticos. Después de que Wikileaks Filtrara Confidenciales de Diplomáticos Norteamericanos'*. ABC Internacional, 30 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.abc.es/20101130/internacional/base-datos-cables-201011301930.html> *'El secretario de Defensa declaró que los Gobiernos extranjeros tratan con Estados Unidos porque "está en su propio interés (...) no porque les gustemos", y agregó que seguirán intercambiando información con otros países. Gates consideró que la mayoría de los países sigue necesitando a Estados Unidos, por lo que las relaciones bilaterales no se verán afectadas por la filtración de los cables diplomáticos. "Seguimos siendo una nación indispensable", afirmó Gates.'*

⁴⁶¹

Raúl Benítez Manaut explica que debido a políticas poco acertadas de seguridad, Centroamérica y México están actualmente contagiados por el virus de la delincuencia ligada al narcotráfico y a la corrupción. El germen de este “cáncer” no es la pobreza ni el subdesarrollo, sino la debilidad del Estado y su ineficacia para aplicar la ley. A ello se suma, explica el autor, su ubicación geográfica -entre la región andina (productora) y Estados Unidos (consumidor)- que aumentan el grado de exposición de estos países a las redes del narcotráfico.

Su vulnerabilidad se refleja en las altas tasas de violencia que registran buena parte de los países de la región. Estas dinámicas sobrepasan los límites nacionales y se han convertido en una cuestión transnacional. Por lo tanto, según Benítez Manaut, su resolución requiere la estrecha cooperación entre los países afectados y sus vecinos, colaboración que ha de estar combinada con una profunda reforma estructural para fortalecer los cuerpos de seguridad, la justicia y eliminar la corrupción.⁴⁶²

Ninguna ley es perfecta ni totalmente incluyente. La Ley de Seguridad Nacional es un documento que intentaría reglar los mecanismos en cuanto a la participación de las Fuerzas Armadas mexicanas en labores de seguridad pública aunque prácticamente se ignoran otros muchos factores que la laceran, como el aumento y reproducción de la pobreza que en buena medida genera desigualdad y una injusta distribución de riqueza.

Pero también es omisa en cuanto al manejo tendencioso de la administración e impartición de justicia que produce corrupción e impunidad y mucho menos menciona la responsabilidad que tienen los Estados Unidos al seguir siendo el mayor consumidor de drogas en el mundo, el mayor productor y proveedor de armas que son adquiridas por grupos criminales desde México que ha generado buena parte del incremento de la violencia y cuyas políticas de seguridad, como la ASPAN y el Plan Mérida, siguen siendo violatorias de la soberanía mexicana. Tomando en consideración lo arriba mencionado y a fin de preservar el Estado y sus instituciones, así como proteger a la nación en su conjunto, queda claro que con el propósito de sobrevivir a los efectos adversos producidos por los cárteles del narcotráfico y las organizaciones dedicadas al crimen organizado, es vital para México y para el resto de América Latina y el Caribe tratar de lograr una cohesión regional.

Esta es una ardua tarea dado el número de grupos económicos subregionales (CARICOM, el Pacto Andino y Mercosur, por sólo mencionar algunos), que ya han iniciado negociaciones independientes con grupos extra regionales sobre diversos temas, entre ellos el relativo al de la (in-)seguridad y de los efectos que produce. No obstante, la adopción de un enfoque práctico y realista que tenga en cuenta algunos de los elementos antes expuestos, debe ayudar a enfrentar el reto de lograr una cohesión regional a un nivel más amplio.

⁴⁶² Cfr. Raúl Benítez Manaut. *'La Nueva Seguridad Regional: Amenazas Irregulares, Crimen Organizado y Narcotráfico en México y América Central'*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, México. FRIDE [Fundación para las Relaciones Exteriores y el Diálogo Exterior], Comentario, marzo, 2009, pp. 1-5.

La agenda política en México desde la llegada del presidente Felipe Calderón Hinojosa al poder en el año 2006 ha versado en buena medida sobre el tema de la (in-)seguridad, tema tan recurrente como preocupante. Entre las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal se encuentran también algunas importantes modificaciones a las leyes que rigen el conglomerado militar siendo las siguientes:

a) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.⁴⁶³ Aprobada por el Pleno de la Cámara de Diputados. La reforma busca homologar el grado que se confiere a los profesionistas que egresan de los planteles militares, así como el que se asigna a los especialistas que son reclutados para cubrir necesidades específicas de las fuerzas armadas. Es decir, para que los profesionistas que habiendo realizado estudios a nivel licenciatura en universidades civiles, cuando ingresen al Ejército lo hagan con el grado de subtenientes, al igual que los egresados de los colegios militares. Lo que se pretende con esta propuesta, abundó, es evitar distingos entre individuos con igualdad de preparación académica, a partir de lo cual se impulsa y fortalece el principio de igualdad contenido en el artículo 1º de la Ley Suprema.⁴⁶⁴

b) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite Iniciativa de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Código de Justicia Militar, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.⁴⁶⁵ En cuanto toca al Código de Justicia Militar, la propuesta de reforma al artículo 57 solamente incluye tres tipos de violaciones a los derechos humanos: tortura, violación y desaparición forzada, pero omite lo relativo a otro tipo de violaciones como detenciones arbitrarias o trato degradante.

c) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de la Ley de Uniones de Crédito; de la Ley de los Sistema de Ahorro para el Retiro; y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.⁴⁶⁶

⁴⁶³ Publicado en la Gaceta del Senado del Jueves, 18 de Noviembre de 2010. Gaceta Número: 180

⁴⁶⁴ Al fundamentar el dictamen, el diputado Rogelio Cerda Pérez (PRI), presidente de la Comisión de Defensa Nacional, explicó que la reforma busca homologar el grado que se confiere a los profesionistas que egresan de los planteles militares, así como el que se asigna a los especialistas que son reclutados para cubrir necesidades específicas de las fuerzas armadas. Consultado en: <http://defensamexico.activoforo.com/t10099-modifican-la-ley-de-ascensos-y-recompensas-del-ejercito-y-fuerza-aerea>

⁴⁶⁵ Publicado en la Gaceta del Senado del Martes, 19 de Octubre de 2010. Gaceta Número: 161

Los legisladores decidieron modificar sustancialmente la iniciativa enviada por el Presidente Felipe Calderón en agosto de 2010. Aunque la Secretaría de Hacienda será la autoridad competente para aplicar esta ley en el ámbito administrativo, los senadores decidieron dejar en manos de la Procuraduría General de la República (PGR) las investigaciones relacionadas con el blanqueo de recursos de procedencia ilícita. Para ello, crearán la Unidad Especializada en Análisis Financiero contra la Delincuencia Organizada, que será un órgano técnico especializado, adscrito a la PGR y cuyo titular tendrá carácter de Ministerio Público Federal.

El dictamen establece a detalle las facultades que tendrá la nueva unidad de la PGR. Las comisiones determinaron que todas las entidades financieras estarán obligadas a establecer procedimientos para prevenir y detectar posibles operaciones relacionadas con el lavado de dinero. De esta forma, tanto los bancos como las casas de bolsa deberán crear el expediente para cada uno de sus clientes con información sobre su identidad, datos generales y el registro de operaciones con recursos.

La nueva ley da creación a un catálogo de actividades vulnerables donde podrían registrarse el blanqueo de recursos. La ley considerará actividades vulnerables los juegos con apuesta, concursos y sorteos; la emisión de tarjetas de servicio de crédito; la emisión de cheques de viajero; operaciones para el otorgamiento de créditos y préstamos, así como la comercialización y distribución de vehículos nuevos y usados cuyo valor supere los 400 mil pesos. En un apartado especial se especifican las obligaciones de quienes presten servicios profesionales como los notarios públicos que deberán informar sobre la compraventa de muebles e inmuebles, cesión de derechos, manejo de cuentas bancarias, entre otros asuntos. En el caso de los corredores públicos se establecen como actos de riesgo cuando realicen avalúos sobre bienes que superen los 500 mil pesos. Como se trata de una ley de prevención, que se suma a los castigos que establece ya el Código Penal, la nueva ley sólo contempla sanciones hasta de ocho años de cárcel a quienes de manera dolosa proporcionen información falsa sobre las operaciones con recursos. Los funcionarios públicos que utilicen de manera indebida información relacionada con esta ley también serán sancionados hasta con ocho años de cárcel.

d) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Financiamiento al Terrorismo; se reforma el artículo 27 y se adiciona un artículo 27 Bis, ambos del Código Fiscal de la Federación.⁴⁶⁷

⁴⁶⁶ Publicado en la Gaceta del Senado del Martes, 31 de Agosto de 2010. Gaceta Número: 19. SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LAS COMISIONES DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. LA MESA DIRECTIVA EN SESIÓN DEL DÍA 5 DE OCTUBRE DE 2010 INFORMÓ A LAS COMISIONES DE JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, LA AMPLIACIÓN DE PLAZO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES SOBRE LAS INICIATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL RELATIVAS A LAVADO DE DINERO Y TERRORISMO, TAL Y COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 212 DEL REGLAMENTO

⁴⁶⁷ Publicado en la Gaceta del Senado del Martes, 31 de Agosto de 2010. Gaceta Número: 19. SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA, CON OPINIÓN DE LAS COMISIONES DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. LA MESA DIRECTIVA EN SESIÓN DEL DÍA 5 DE OCTUBRE DE 2010 INFORMÓ A LAS COMISIONES DE JUSTICIA; DE GOBERNACIÓN; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, LA AMPLIACIÓN DE PLAZO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES SOBRE

De ser aprobados también por la Cámara baja, los cambios legales permitirán aplicar penas de hasta 40 años de cárcel en los casos más graves de terrorismo, además de que no existirá derecho a fianza para quienes incurran en este delito. Con estas modificaciones legales —conocidas como la Ley Antiterrorismo— México podrá detener a terroristas extranjeros y establecerles penas cuando utilicen su territorio como base o sede para cometer delitos. De acuerdo con el dictamen aprobado ayer se tipifica el delito de "terrorismo internacional en México", por lo que se castigará al terrorista que cometa delito en el extranjero y haya utilizado el territorio mexicano para organizarlo y financiarlo.

e) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley General para prevenir y sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.⁴⁶⁸

La Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados aprobó un dictamen que establece la prisión vitalicia para el que prive de la libertad a una persona o si la víctima es asesinada por los autores o partícipes del secuestro. Además, datos del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, establecen que el delito del secuestro en México ha aumentado en un 317 por ciento en los últimos cinco años promediando 3.72 casos por día. En reunión de trabajo de la instancia legislativa, que preside el diputado panista José Luis Ovando Patrón, avaló reformas al artículo 25 del Código Penal Federal y los artículos 10 y 11 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro. Se mencionó en el documento que la prisión vitalicia es una pena adecuada al fenómeno criminal y proporcional al daño causado. Además, de acorde con los derechos humanos de los inculpados, tal como lo confirmó la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁴⁶⁹

f) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos de la Armada de México.⁴⁷⁰ Por decreto presidencial, se reforman los artículos que quedan como sigue: Ley de Ascensos de la Armada de México. Artículo 4 (La Armada de México está integrada por: I.

LAS INICIATIVAS DEL EJECUTIVO FEDERAL RELATIVAS A LAVADO DE DINERO Y TERRORISMO, TAL Y COMO LO ESTABLECE EL ARTÍCULO 212 DEL REGLAMENTO. SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA. SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE DEFENSA NACIONAL; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS

⁴⁶⁸ Publicado en la Gaceta del Senado del Jueves, 18 de Febrero de 2010. Gaceta Número: 85. SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE JUSTICIA; Y DE GOBERNACIÓN.

⁴⁶⁹ Gabriel Xantomila, 'Aprueban Dictamen sobre Prisión Vitalicia para Secuestradores'. El Sol de México [México], 4 de agosto de 2011.

⁴⁷⁰ Publicado en la Gaceta del Senado del Martes, 01 de Diciembre de 2009. Gaceta Número: 61. SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE DEFENSA NACIONAL; DE MARINA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA.

Recursos humanos, que se integran por el personal, que presta sus servicios en la Armada, estando sujeto a las leyes, reglamentos y demás disposiciones de orden naval y militar, las cuales serán aplicables en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. II. a III. ...) y 13 (Las fuerzas navales son el conjunto organizado de mujeres y hombres, buques, aeronaves y unidades de infantería de marina capacitados para salvaguardar los intereses marítimos, conforme a las prescripciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *DOF 07-12-2010*) y de la Ley Orgánica de la Armada de México (**Artículo 13**. Las fuerzas navales son el conjunto organizado de mujeres y hombres, buques, aeronaves y unidades de infantería de marina capacitados para salvaguardar los intereses marítimos, conforme a las prescripciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *DOF 26-01-2011*).

g) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: De decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ascensos de la Armada de México.⁴⁷¹

h) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: De decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México.⁴⁷²

Es de notarse que la cantidad de instrucciones y medidas, así como de decisiones y resoluciones, la mayoría de ellas emanadas desde el Poder Ejecutivo Federal referentes a la (in-)seguridad o que tengan que ver con ella, arroja una realidad por demás inquietante, evidenciándose que a pesar de la estrategia implementada desde Los Pinos para combatir la inestabilidad en el territorio mexicano producto de la ingobernabilidad que se vive en extensas zonas de México, la agenda no ha defendido un verdadero Estado de derecho y tampoco ha logrado hacer avanzar los mecanismos para la construcción de una sociedad pluralista, de bienestar, igualitaria, incluyente pero sobre todo, justa, que humanice a los ciudadanos y reivindique su derecho a la libertad y a la paz. La libertad, la seguridad y la justicia son anhelos del pueblo de México, y sólo mediante la superación de las realidades que han sido causas inseparables del conflicto podrá ser posible alcanzarlos de manera integral, sostenible y duradera.

Toda decisión política abrupta conlleva, por lo general, resultados catastróficos. El hecho de que por decisión presidencial la actual administración haya involucrado al colectivo castrense en asuntos de seguridad pública -aún si la Constitución le confiere tal atribución- aunque sin previo estudio y análisis prospectivo de impacto social, político y económico, ha revelado el daño que se puede infligir no sólo a la población civil, víctima directa de tal decisión, sino también a las Fuerzas Armadas que fueron desplegadas sin previo marco legal y en tareas que no les correspondería hacer, como lo son el combate a la narcoviolencia y el crimen organizado, sobrepasando de tal forma los límites constitucionales de su actuación.

⁴⁷¹ Publicado en la Gaceta del Senado del Jueves, 01 de Octubre de 2009. Gaceta Número: 20.SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE MARINA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.

⁴⁷² Publicado en la Gaceta del Senado del Jueves, 01 de Octubre de 2009. Gaceta Número: 20. SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE MARINA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.

Se ha enfatizado, evidentemente, el factor seguridad, pero se ha dejado de lado otros tantos aspectos -esenciales para la sociedad y obligados para el gobierno- como lo son empleo, vivienda, educación, salud, cultura y deporte, que promueven un aumento en el nivel de vida de las personas pero que han sido truncados por la implantación de políticas neoliberales desde 1982, exacerbándose desde 1994 con el Tratado de Libre Comercio, al continuar ejerciéndose plácida y obedientemente la doctrina del *'laissez faire'*.

A su vez, la participación del estamento militar en materia de seguridad pública lo ha colocado en una situación de vulnerabilidad, al estar directamente expuestos al poder de corrupción del narcotráfico y de la delincuencia organizada. El hecho también de pretender eliminar a los cárteles y a la delincuencia organizada mediante operativos policíacos y/o militares o declarando un 'estado de excepción', -no sólo inconstitucional y violatorio de derechos humanos- es peligroso, desatinado e inoperante, pues es una lucha perdida de antemano, situación que, por un lado, ha ido perjudicando las relaciones civiles-militares, pues son cada vez más los sectores que empiezan a ver a las Fuerzas Armadas con temor y recelo y, por el otro, ha beneficiado estratégicamente a Estados Unidos. De ahí deriva la 'desconfianza' de Washington de la capacidad de México y, en específico, la desconfianza hacia el Ejército mexicano para luchar eficazmente contra el narcotráfico debido a la 'rivalidad entre los cuerpos de seguridad mexicanos,'.

Es notorio que ni el combate contra el narcotráfico ni la ASPAN, ni mucho menos la Iniciativa Mérida han sido capaces de lograr resultados contundentes para resguardar la seguridad de los mexicanos; no obstante, si la estrategia de la actual administración respaldada desde Washington ha tenido como objetivo real el establecimiento de un sistema de control militar en Norte y Centroamérica, con el resguardo de grandes intereses capitalistas, y también con la contrainsurgencia, entonces su objetivo ha sido satisfecho.

Son muchos los riesgos y las amenazas que se observan al interior del territorio mexicano. En el terreno táctico pueden ubicarse los grandes lucros y dividendos del siglo XXI: tráfico y venta ilegal de armas de uso exclusivo del Ejército, desde Estados Unidos mayoritariamente⁴⁷³; siembra, trasiego y venta de sustancias nocivas para la salud (mariguana, cocaína, heroína, metanfetaminas) y lavado de dinero; operados y controlados en buena medida por el país del norte.

Del conocimiento de prácticamente todo mexicano, sea éste instruido o no, son los nombres más sonados de los líderes y de las familias que se encuentran involucrados en el negocio del narcotráfico y/o del crimen organizado: los Beltrán Leyva, los Carrillo Fuente, Los Zambada, los Arellano Félix, el 'Chapo' Guzmán y un largo etcétera; grupos delictivos como La Familia Michoacana, Los Zetas y otro largo etcétera, quienes a lo largo de los años han establecido grandes redes de corrupción, que les ha permitido operar con

⁴⁷³ Artículo consultado el 9 de enero de 2011. Agencia AP. 'Alemania Exige al fabricante de Armas Heckler & Koch GmbH Cesar Exportaciones a México' disponible en:

<http://www.lacronica.com/EdicionEnLinea/Notas/Nacional/13012011/489904.aspx>

total impunidad y violencia logrando traficar miles de toneladas de cargamento de droga a los Estados Unidos.

Curiosamente no es la misma situación en el caso americano, siendo inusual el que la policía o los organismos de inteligencia estadounidenses localicen y hagan decomisos de 'toneladas' de droga, y más inusual aún el que los nombres de criminales y narcotraficantes americanos, que los hay y muchos, sean del conocimiento del público americano.

Así que, por un lado, en el plano geoestratégico se da una implantación de modelos y políticas económicas favorecedoras de intereses privados nacionales e internacionales, también instrumentadas por Washington y por organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) en detrimento de las mayorías que viven en condiciones de pobreza; criminalización de las movilizaciones y protestas sociales, así como de la exclusión de los sectores populares, por el otro.

No obstante, un factor que ha lacerado profundamente a la sociedad mexicana -incluso promovida y practicada por ella misma- ha sido la impunidad, pues niega los derechos a la justicia, a la vida misma y a las víctimas de delitos, sean éstos de orden nacional, interior o público.

Aunque también son muchos los riesgos y amenazas que enfrenta el territorio mexicano que orbitan e inciden desde el exterior y que retan e incluso superan las instituciones del Estado: las actividades y la influencia de los cárteles del narcotráfico y las redes del crimen organizado transnacionales que han 'diversificado' sus actividades en grado tal que se antoja difícil someterlos al régimen de la ley.

No menos importante lo es el asunto del terrorismo desde 2001 con el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York. De entrada, la minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010 y el Programa para la Seguridad Nacional se han visto avasallados, por no decir inutilizados por las prioridades de la Agenda de Seguridad Nacional Estadounidense, prorrogando y difiriendo la atención de antagonismos, amenazas y riesgos nacionales mexicanos: corrupción, migración, Inestabilidad de las condiciones de vida, depredación ambiental, etc.

Irónicamente, los lineamientos impuestos a México por los propios cuadros estadounidenses de poder económico, los fabricantes de armas e incluso los distribuidores-consumidores de narcóticos han originado un escenario de alto riesgo para los Estados Unidos:

- a)** Ingovernabilidad del Estado mexicano, por tanto, incremento de la delincuencia en amplias e importantes zonas de la extensa frontera de México con los Estados Unidos.
- b)** La generación de un grave conflicto entre las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército y la Armada, con peligrosos y violentos grupos dedicados al narcotráfico y al crimen organizado, lo que también ha disparado la venta y traslado de armas de grueso calibre a territorio mexicano, siendo causa también de una relación diplomática tensa, no ausente

de recriminaciones del presidente mexicano Felipe Calderón Hinojosa a su homólogo estadounidense Barack Obama⁴⁷⁴ y viceversa, desde Washington.

c) La certidumbre y garantía que México (tanto de sus recursos humanos como naturales) siempre han representado para los intereses estadounidenses están prácticamente destruidas. Nunca antes el odio y la desconfianza hacia lo mexicano han sido tan evidentes desde que se lanzó la consigna presidencial de la lucha contra el narcotráfico [2006-2010].

El escenario geopolítico mundial es altamente volátil, así como lo ha sido el escenario doméstico mexicano a partir del año 2006 y que, dada la emergencia de nuevos actores y conflictos, así como del recrudecimiento de los ya existentes, la agenda política que el Ejecutivo Federal, presidente Felipe Calderón Hinojosa lleva a su cargo, continuará multiplicando e insertando temas relativos a la (in-)seguridad, muestra de ello lo es el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012,⁴⁷⁵ el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012⁴⁷⁶ y la minuta de Seguridad Nacional.⁴⁷⁷

4.4 Proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, ¿avatares político-electorales?

La controversia política derivada de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional, ya aprobadas por el Senado de la República, aunque con algunos cambios [minuta de Seguridad Nacional, 27 de abril de 2010], aún bajo análisis en varias comisiones de la Cámara baja y hasta el cierre del segundo periodo ordinario de sesiones de la LXI Legislatura (16 de diciembre de 2010) y buena parte del presente periodo legislativo [2011], para regular las actividades de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior y pública, por las que no podrán intervenir éstas para mantener la paz pública en casos de conflictos interiores de carácter político, electoral o de índole social, aunque de acuerdo al texto aprobado por el Senado de la República, el único motivo por el que el conglomerado armado puede tener acción en el país es cuando se considere en peligro la seguridad interior, cuando son rebasadas las capacidades de las autoridades locales y se vulnera a las instituciones -lo cual resulta harto contradictorio dados los últimos y

⁴⁷⁴ Artículo consultado el 5 de enero de 2011. Cecilia Téllez. 'FCH a Obama: Basta de Recriminación Inútil'. *La Crónica*, (México) jueves 20 de mayo de 2010. Disponible en http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=507418

⁴⁷⁵ Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, siendo los principales Desafíos (1.4.1.) y Amenazas (1.4.2.) a la Seguridad Nacional la delincuencia organizada (1.4.2.1.), narcotráfico(1.4.2.2.), grupos armados(1.4.2.3.), terrorismo(1.4.2.4.), vulnerabilidades en fronteras (1.4.2.3.) así como los Riesgos (1.4.3.), (continuación) entre ellos los conflictos políticos y sociales(1.4.3.1.), pérdida de cohesión social(1.4.3.2.), dinámicas migratorias(1.4.3.3.), pandemias y epidemias(1.4.3.4.), medio ambiente y calentamiento global(1.4.3.5.) y desequilibrios en el desarrollo nacional(1.4.3.6.); pp. 13-17, en: <http://www.presidencia.gob.mx>

⁴⁸⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en: <http://www.pnd.gob.mx>

⁴⁸¹ Minuta de Seguridad Nacional, última modificación, 27 de abril de 2010, en <http://www.senado.org.mx>

⁴⁷⁶

⁴⁷⁷

lamentables acontecimientos donde las autoridades no sólo resultaron rebasadas, sino incapacitadas por la delincuencia organizada⁴⁷⁸, presenta una constante: el conflicto.

Éste no puede entenderse sino a la luz de una valoración sobre la sociedad, las estructuras sociales y la dinámica de los cambios sociales, aunque si bien es cierto no todo conflicto está relacionado con un cambio social.⁴⁷⁹

Entre los autores que han tratado el tema del conflicto se encuentra Ignacio Martín-Baró, para quien *‘los conflictos pueden emerger de modo pacífico o de modo violento y, en este último caso, la violencia puede adoptar diversas modalidades. Es por tanto crucial no confundir conflicto social con violencia y menos aún con violencia física, que no es sino una de sus posibles formas’*.⁴⁸⁰

No obstante, alrededor del concepto de conflicto se tejen varios aspectos afines a él:

a) divergencias, tensiones, rivalidades, discrepancias, disputas y luchas de diferente intensidad entre unidades sociales: entre (y dentro de) los roles sociales, grupos sociales, organizaciones, sectores sociales, sociedades, Estados y entidades supra-estatales.⁴⁸¹

b) *‘situación de competición’* en las que las partes son conscientes de la incompatibilidad de futuras potenciales posiciones y en las que cada parte aspira a ocupar una posición que es incompatible con las aspiraciones de la otra.

c) Todo conflicto presupone interacciones entre los antagonistas lo que equivale a decir que un cierto grado de organización o de integración es inherente al concepto de conflicto.⁴⁸²

d) *‘los conflictos sociales se dan siempre en torno a la conservación o conquista del poder, los grupos de interés se constituyen con este objetivo, y no es casualidad que los interesados dediquen la mayor parte de su atención a la esfera de la estructura de gobierno.*

⁴⁷⁸⁴⁸² Artículo consultado el 30 de agosto de 2010. Fuente: Con información de El Universal. 'Estado pierde control de regiones frente al narco. El Estado mexicano ha perdido el control de regiones enteras frente al crimen organizado, en especial en las entidades donde hace casi cuatro años se montaron operativos del Ejército y la Policía Federal (Michoacán, Monterrey, Cd. Juárez y Tamaulipas). Disponible en: <http://noticias.universia.net.mx/en-portada/noticia/2010/08/30/432598/estado-pierde-control-regiones-frente-narco.html>

⁴⁷⁹ Lewis Coser. *‘Las Funciones del Conflicto Social’*, Fondo de Cultura Económica, México. (FCE), 1ª. Edición, 1961, p. 8.

⁴⁸⁰ Ignacio Martín-Baró. *“Impacto Psicológico del Conflicto Social”*. Resumen de la conferencia del Seminario-Taller impartido por el Dr. Ignacio Martín-Baró el 4 y 5 de octubre de 1985 en Costa Rica. En: http://www.liber-accion.org/Joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=1

⁴⁸⁵ Karl-Heinz Hillman: *“Diccionario Enciclopédico de Sociología”*. (Martínez Riu, tr./dir.), Payá, Roca, Ángels, Vidal, Josep (col.); Barcelona, Editorial Herder, 1ª Edición; 1ª Impresión, 2001; pág. 162.

⁴⁸¹

⁴⁸² Norberto Bobbio – Nicola Mattenci. *“Diccionario de Política”*. México, Siglo XXI. Editores, t. I, (2 volúmenes), 1981; pág. 354.

*El poder es en esta medida, la categoría clave formal tanto de la estructura, como del análisis del proceso de las sociedades. Sin poder no hay sociedad*⁴⁸³, etc. No obstante y condensando las diversas particularidades que abarcan el tema del conflicto se tiene que éste:

1. Se suscita, por lo general, a través de disputas entre actores y/o grupos sociales,
2. Por un bien material o inmaterial,
3. Fundamentándose en una disputa de poder (el mando o el prestigio),
4. En cuya base se encuentra una incompatibilidad de objetivos y de acciones entre los mismos grupos,
5. Por medio de un componente de fuerza-violencia generalmente,
6. Que cohesionan y solidifican un grupo social pero que también establece y conserva la identidad de las líneas fronterizas de las sociedades y de los grupos.

Pese a esto, debe explicarse que no todos los sistemas sociales engloban el mismo grado de conflicto y tensión. Las fuentes y la incidencia de la conducta conflictiva varían en cada sistema particular según el tipo de estructura y según las pautas de movilidad social, de asignación (adscripción) y la adquisición de status y de distribución del poder y la riqueza escasos, así como del grado en que los actores componentes acepten dentro de diferentes subsistemas una forma específica de distribución de poder, recursos y status. Pero si dentro de alguna estructura social existe un exceso de demandas sobre las oportunidades de adecuada gratificación, surgen la tensión y el conflicto.

El tratamiento explicativo que propone este trabajo atenderá la postura de Karl Marx. Recordando que el punto de partida del marxismo es la consideración del *'hecho social como un fenómeno esencialmente conflictivo'*, Marx hace énfasis en el análisis de la evolución histórica y en el cambio social, en donde la historia de la sociedad humana consiste en una sucesión de modos de producción que generan, inevitablemente, contradicciones internas entre fuerzas productivas, relaciones sociales y sistema político. Considerando dichos factores, las contradicciones dan lugar al conflicto entre los intereses de los distintos grupos, siendo la lucha de clases, por tanto, la fuerza histórica que está detrás del cambio social, del conflicto político y, finalmente, de la revolución.⁴⁸⁴

Puede parecer que el marxismo y la Teoría de la democracia liberal mencionada con anterioridad -y con ella el utilitarismo- sean contradictorias, pues siempre han rivalizado como mínimo en tres ámbitos: económico, político y el de la filosofía moral, resultando la segunda victoriosa en muchas ocasiones.

⁴⁸³ Ralf Dahrendorf. *"Oportunidades Vitales. Notas para una Teoría Social y Política"* Madrid, Espasa – Calpe S.A., 5ª. Edición, 1983, pág. 74.

⁴⁸⁴ Ricardo Zofio y Pablo Bonavena. *'El Objetivismo Sociológico y el Problema del Conflicto Social: la perspectiva de Emilio Durkheim'*. *Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social - ISSN 1852-2262. Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales - UBA. Año 1. N° 0. Noviembre 2008, pp. 81-103. Disponible en: www.conflictosocial.fsoc.uba.ar/00/zofio_bonavena01.pdf
Véase también, www.ucm.es/info/eurotheo/.../C/conflicto_social_teorias.pdf*

También pueden parecer contradictorias ya que son teorías diametralmente opuestas, no obstante, ambas se articulan a partir de las consecuencias del progreso económico-tecnológico.

Tanto una como la otra son igualmente conscientes de la existencia de un severo problema democrático: la falta de clarificación de los criterios de representación política.

Incluso, ambas consideran que la justicia de una decisión (política/económica) se mide por sus resultados y no por la 'metafísica de una determinada concepción del bien', por lo que ambas también niegan que ninguna metafísica puede dilucidar el conflicto social.⁴⁸⁵

Tanto el marxismo como la Teoría liberal, más que teorías cerradas, constituyen 'tradiciones en sus respectivos ámbitos', por lo que puede haber muchas clases de 'marxismos' y muchos tipos de 'teorías liberales' ya que como explica Ramón Alcoberro, '*ambas pueden tener mayor o menor grado de proximidad entre sí: no todos los utilitaristas son liberales -los hay socialdemócratas-, de la misma manera que no todos los marxistas -aunque una buena parte de ellos-, son economicistas.*'⁴⁸⁶

La situación de la declarada '*lucha contra el narcotráfico*' en México desde el arribo del Lic. Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República desde el año 2006 y hasta diciembre de 2010 [4 años de gobierno] muestra alta conflictividad: violación a las garantías fundamentales de la población en diversas zonas del país, regiones con grave peligro de ingobernabilidad, incumplimiento del Estado con su responsabilidad de garantizar protección a sus habitantes, recrudecimiento de la violencia y degradación de la tranquilidad y la seguridad pública.

Aunque '*sí hay buena voluntad por parte del presidente Felipe Calderón Hinojosa, no basta, porque hacen falta acciones concretas y que esta política [de buena voluntad] se expanda hacia sus colaboradores, ya que el mandatario tiene una visión "parcial" o "acotada" de las cosas al responsabilizar al crimen organizado de las violaciones a los derechos humanos que se cometen en el país,*'⁴⁸⁷ como lo expresó al periódico El Universal el ombudsman nacional recientemente.

A semejanza de Ignacio Martín-Baró, para Marx la violencia es un indicador de la intensidad del cambio político y social, al ser ésta un aspecto inevitable de la dinámica histórica, pues acompaña siempre las transformaciones sociales, aunque no es la causa de las mismas. El mismo Engels explicaba que la violencia '*no es el motor de la historia,*

⁴⁸⁵ Ramón Alcoberro. 'Utilitarismo y Marxismo', .Así, por ejemplo, tanto para Marx como para Stuart Mill, '*el hecho de que la clase obrera sea explotada no la convierte de ninguna manera en 'buena'. El conflicto social tiene consecuencias morales pero no es un conflicto de origen moral, ni se puede describir en tales términos*'. Artículo disponible en: <http://www.utilitarisme14.pdf>

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ Liliana Alcántara. '*Aumentan Tortura y Tratos Crueles. Entrevista a Raúl Plascencia, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)*', *El Universal*, (México) 10 de diciembre de 2010. Véase en: <http://www.eluniversal.com.mx/nación/182407.html>

sino sólo la partera que acompaña y ayuda a que nazcan los cambios que se han ido gestando en la estructura social'.⁴⁸⁸

Lo notable de Marx en cuanto a su contribución a la Teoría del Conflicto es que traza la mecánica del cambio como resultado de las contradicciones internas generadas por un modo de producción determinado, definiendo la política, por su parte, como una lucha por el control del Estado que libran las clases sociales, y cuyo poder de actuación depende de las condiciones materiales para su movilización. Esto sugiere una compleja relación entre factores infraestructurales (economía, tecnología, etc.) y factores supraestructurales (cultura, conciencia de clase, etc.).

El cambio, no importa cuál sea su origen, engendra tensión y conflicto. Cuando los sistemas sociales tienen metas y valores institucionalizados para gobernar la conducta de los actores componentes, pero limitan el acceso a estas metas a ciertos miembros de la sociedad, pueden esperarse "desviaciones de los requisitos institucionales".⁴⁸⁹

Todo sistema social implica una distribución de poder, así como de riqueza y posiciones de status, entre los actores individuales y los subgrupos componentes, entendiendo que nunca hay una completa concordancia entre lo que los individuos y los grupos dentro de un sistema consideran su justo derecho y el sistema de distribución.

Por tanto, el conflicto sobreviene cuando diversos grupos e individuos frustrados se esfuerzan por aumentar su parte de gratificación. Sus demandas encontrarán la resistencia de aquellos que establecieron previamente un "*interés creado*", entendiendo por éste una forma dada de distribución de honor, riqueza y poder. Por lo que los intereses creados, necesariamente, ven en el ataque a su posición un ataque en el orden social.⁴⁹⁰ El debate político suscitado en México a raíz de la aprobación o modificación, hasta ahora parcial, de la Ley de Seguridad Nacional ha estado caracterizado por la fluctuación de posturas en torno a este controvertido tema.

Sin embargo, a pesar del aparente consenso en torno a la importancia de esta ley tanto de los partidos como de las bancadas legislativas, la minuta de Seguridad Nacional continúa detenida en espera de su debate a profundidad.

Pero aún incluso en el caso que logren modificarla, es probable que siga siendo una ley sesgada y acomodada a los intereses de los grupos en el poder, al igual que sucede con otras tantas leyes en el Congreso.

Por su parte, R. K. Merton puntualiza lo siguiente: '*si el sistema social es lo suficientemente flexible para ajustarse a las situaciones de conflicto, entonces estamos*

⁴⁸⁸ Friedrich Engels. "*La Revolución de la Ciencia de Eugenio Dühring. Anti-Dühring. 1878*". Traducción al castellano, Instituto del Marxismo-Leninismo & Editorial Progreso, Moscú. Digitalización, Ediciones Bandera Roja. Archivo Marx-Engels Sección Segunda, Economía Política. '*La Teoría de la Violencia y el poder*', (II, III y IV) pp. 151-168. Disponible en: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/anti-duhring/> También editado por Editorial Grijalbo S.A. México D.F.- México 1981, pp. 152-153.

⁴⁸⁹ Robert K. Merton. '*Teoría y Estructura Sociales*', México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2ª Edición, 1965, p. 30. *Ibid*, p. 145.

⁴⁹⁰ Thorstein Veblen. '*Teoría de la Clase Ociosa*', Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 4ª. Ed. 1956, pp. 201-203.

ante un cambio dentro del sistema. Si, por otra parte, el sistema social no es capaz de reajustarse y permite la acumulación de conflicto, es posible que los grupos "agresivos", imbuidos de un nuevo sistema de valores que amenaza dividir el consenso general de la sociedad y portando una ideología que "objetiviza" sus demandas, lleguen a ser lo suficientemente poderosos como para superar la resistencia de los intereses creados y producir la quiebra del sistema y el surgimiento de una nueva distribución de los valores sociales'.⁴⁹¹

Los cárteles de las drogas en México se han convertido en uno de esos 'grupos agresivos' a los que hace referencia Merton, debido a su preponderante y ascendente dominio nocivo en la sociedad que ha sacudido al sistema. De acuerdo a cifras que se desprenden del Estudio Binacional de Bienes Ilícitos Estados Unidos-México, los cárteles del narcotráfico en México *'lavan entre 19 y 29 mil millones de dólares anuales, en donde un 15% de ese dinero entra al sistema bancario nacional y un 50% ingresa en efectivo a través de la frontera con la Unión Americana'*.⁴⁹²

Un aspecto poco valorado en el análisis de los conflictos sociales es el análisis de los líderes, de sus motivaciones e intereses en juego. Hay conflictos que tienen como objetivo la supervivencia del grupo y la afirmación o continuidad de liderazgos. Suele suceder que en determinados conflictos las demandas son levantadas y mantenidas con el fin de fortalecer liderazgos al interior de los grupos sociales. El rol del dirigente en un conflicto es fundamental y trascendente para el destino de la acción colectiva, pero no necesariamente se corresponden los intereses de la población y grupo social con las motivaciones del líder.

Puede suceder, en efecto, que la población en el curso de la acción no se sienta representada por su líder y rebase su conducción o que el líder imponga el conflicto como una forma de afirmar su liderazgo, lo cual parece ser el caso de la conducción gubernamental del presidente Felipe Calderón, el cual ha hecho *'un referéndum casi permanente de la denominada guerra contra el narcotráfico, volviendo monotemática la agenda pública: muertes, asesinatos, decomisos y capos detenidos pintan el paisaje de los medios de comunicaciones nacionales e internacionales'*. En ambos casos el conflicto social puede desembocar en formas violentas, tumultuosas, donde en efecto lo que predomina son las manifestaciones agresivas en el clímax del enfrentamiento-conflicto, desprovistas de todo objetivo o fin establecido.

⁴⁹¹ Robert K. Merton. *'Teoría y Estructura[...]' Op. cit.*, pp. 12-43 y 116-117.

⁴⁹² Artículo consultado el 17 de diciembre de 2010. Estudio Binacional de Bienes Ilícitos Estados Unidos-México 2010, en:<http://www.informador.com.mx/mexico/2010/254417/6/debate-politico-paraliza-reformas-en-seguridad.htm>

La preeminencia que vienen adquiriendo concepciones como *'la desigualdad'*⁴⁹³, *'la violencia'*⁴⁹⁴, *'la agresividad'*⁴⁹⁵, *'las tensiones'*⁴⁹⁶, etc., en el estudio de los conflictos sociales, ha hecho que surjan propuestas autoritarias en el tratamiento de los problemas sociales y en el manejo de los conflictos sociales, dando más fuerza a las políticas de prevención, al manejo de operativos policiales de control social, al endurecimiento de las leyes y de los aparatos de coerción.

Esta visión conservadora, corresponde a las posiciones de los grupos económicos que ven en los conflictos sociales un peligro para sus posiciones e intereses. En el tiempo que lleva la presente administración, por ejemplo, se han desplegado varias acciones autoritarias. Entre ellas la agresión de los cuerpos policíacos contra integrantes de la Sección XXII ante la visita del presidente Felipe Calderón Hinojosa a Oaxaca.⁴⁹⁷

La represión de la Huelga de Cananea, Sonora, del día 6 de junio, a las 10 pm -hora de Cananea- cuando la Policía Federal entra por la parte de atrás de las instalaciones, con el intento de romper de manera violenta la huelga que han sostenido los mineros desde hacía más de tres años en contra del *'voraz Grupo México, el cual ha actuado siempre de manera impune contra los derechos de los trabajadores en total complicidad con el gobierno de Felipe Calderón'*.⁴⁹⁸ Buen ejemplo de ello fue también el encuentro *'Con la Memoria de los Pueblos Construimos Justicia y Verdad'*, celebrada en San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Los participantes, la mayoría de ellos responsables comunitarios de pueblos indígenas, abogados y activistas provenientes de Chihuahua, Chiapas, Estado de México, Colima, Coahuila, Guerrero y Morelos quienes ante agresiones, amenazas y persecuciones que enfrentan actualmente en el desempeño de sus labores, rechazaron la *'imposición de proyectos y programas que despojan el territorio de los pueblos de México'*.

Coincidieron en que el sistema de justicia *'es intimidatorio y corrupto. Funciona para que no podamos seguir adelante en el ejercicio de las garantías y su protección, por lo que únicamente obedece a intereses económicos y políticos del poder'*.

⁴⁹³ Charles Tilly. *'La Desigualdad Persistente'*, Buenos Aires, Editorial Manantial SRL. 1ª. Edición, 2000, p. 252.

⁴⁹⁸ Gustave Le Bon. *'Psicología de las Masas. Estudio sobre la Psicología de las Multitudes'*. Primera edición francesa, 1895. Libro I, caps. I y II; Libro II, caps. I y 4; Buenos Aires, Editorial Albatros, 14ª. Edición en español, 2004.

⁴⁹⁹ Lewis Coser. *'Las Funciones del Conflicto [...]'*, op. cit., p. 8, 19 y 41.

⁵⁰⁰ Robert K. Merton. *'Social Structure and Anomie'*, *American Sociological Review* 3 (Oct. 1938): pp.672-82. Reprinted in *'On Social Structure and Science'*, essays by Robert K. Merton, edited by Piotr Sztompka. Chicago: University of Chicago Press, 1996.

Fuente: <http://www.elpais.com/buscar/mexico> del 3 de diciembre de 2010.

494

495

496

⁴⁹⁷ Artículo disponible en: <http://cnteseccion9.wordpress.com/2011/02/15/por-visita-de-calderon-a-oaxaca-reprimen-a-maestros-de-la-22/>

⁴⁹⁸ Artículo disponible en: <http://kratosyethos.blogspot.com/2010/06/el-gobierno-de-calderon-reprime-la.html0000000000>

Las organizaciones y representantes de derechos humanos que participaron en dicho encuentro sostuvieron que *"los empresarios disputan nuestras tierras, ríos y manantiales; también quieren controlar el aire"*.

Proyectos mineros, construcción de carreteras privadas, represas y centros ecoturísticos, plantación de monocultivos, construcción de fábricas y ocupación policiaca y militar *"son el proyecto del gobierno que busca despojarnos mediante dinero, engaño, división, alcoholismo, discriminación hacia las mujeres, persecución y encarcelamiento de luchadores sociales, fabricación de delitos, programas de gobierno, abuso del poder y de la ley."* Ofreciendo *"el sueño de una vida mejor, nos quieren desplazar, dividir y enfrentar entre hermanos"*.

La actuación del gobierno *"siempre es la misma"*: primero reprime y después ofrece dialogo para "acabar" con el problema que provocó. *"Pero ejercer la autonomía y libre determinación de los pueblos no se negocia"*. Se manifestaron *"conscientes de que la lucha por los derechos humanos nos lleva a cambiar de raíz las cosas"*, y que el neoliberalismo *"busca destruir las raíces de nuestros pueblos, nuestra historia, nuestra madre tierra, perder la identidad, despojar nuestros lugares sagrados"*.⁴⁹⁹

Dicha tendencia puede ser notada más evidentemente en México dado el ambiente político de polarización nacional desde el controvertido ascenso del Lic. Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República en el año 2006 además de otros factores como lo fueron en su momento la pérdida absoluta de mayoría en la Cámara de Diputados por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), las alianzas del Partido Acción Nacional (PAN) con el Partido de la Revolución Democrática (PRD) que han enardecido al partido tricolor; cabe mencionar la falta de cohesión del gabinete presidencial, producto de las alteraciones y maniobras políticas recurrentes.

La participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad pública es la que más acalorados debates ha suscitado, lo cual ha desacreditado en cierta medida, no sólo nacional, sino internacionalmente a la institución militar, como lo demuestran los cables filtrados por el portal cibernético *Wikileaks* que la noche del 3 de diciembre empezó la difusión de los cables diplomáticos sobre México enviados por la embajada estadounidense y algunos de sus consulados al Departamento de Estado, que fueron filtrados con otros miles de archivos secretos a dicho portal que, a su vez, lo entregó a cinco periódicos en el mundo, entre ellos el español *El País*⁵⁰⁰, y que cuatro de ellos son transcritos en este trabajo íntegramente:

a) *Que EU desconfía de la capacidad de México para luchar eficazmente contra el narcotráfico debido a la rivalidad existente entre los cuerpos de seguridad.*

⁴⁹⁹ Hermann Bellinghausen, *'El Gobierno Reprime y luego Ofrece Diálogo; "Los Sueños no se Negocian"*. La Jornada [México], 15 de febrero de 2011. Artículo disponible en:

<http://www.jornada.unam.mx/2011/03/18/politica/020n1pol>

⁵⁰⁰ Fuente: <http://www.elpais.com/buscar/mexico> del 3 de diciembre de 2010.

b) *Que esa rivalidad existe, incluso, entre el Ejército y la Marina. A ésta le da un carácter de 'fiabilidad' y a aquél de 'torpeza', según el cable 240473 escrito por el embajador Carlos Pascual al comentar la localización y caída del capo Arturo Beltrán Leyva que dice fue posible "gracias a la información proporcionada por la delegación de Estados Unidos". Explica que ese golpe (el mayor asestado al narcotráfico por Felipe Calderón) es consecuencia de lo que considera la omnipresencia de EU en las cuestiones de seguridad de su vecino del sur. Y comenta que la unidad de la Marina que mató al capo Beltrán fue entrenada intensamente por el Comando Norte hace varios años.*

c) *Que el General Guillermo Galván, secretario de la Defensa Nacional, ha sugerido decretar estado de excepción en algunas zonas del país, invocando el artículo 29 constitucional. Esta información está en el cable 231890 fechado el 28 de octubre de 2009, que dice que a tal medida se oponía el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont.*

El artículo 29 constitucional permite, en efecto, decretar el estado de excepción -con suspensión de garantías- en los casos de invasión, perturbación grave de la paz o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro y conflicto, pero con la aprobación del Congreso de la Unión. Y la fecha del cable coincide con los días en que se impulsaban en el Legislativo reformas a la Ley de Seguridad Nacional para autorizar al Ejecutivo a decretar estado de "grave perturbación de la paz" en todo el país o en zonas específicas, sin la aprobación del Congreso, lo que dotaría de respaldo legal a determinadas acciones del gobierno y del Ejército).

La acotación entre paréntesis es consecuente con la preocupación externada por el general Galván (19 de octubre de 2009) al director Nacional de Inteligencia de EU, Dennis Blair, de que el Ejército carece de un sustento legal para intervenir de manera más eficaz en la guerra contra el narcotráfico según señala el mismo cable 231890.

d) *Que la secretaria de Estado, Hillary Clinton, solicitó a sus diplomáticos en México un informe detallado sobre la forma en que le está afectando a Felipe Calderón en su personalidad y en su forma de gobernar, noticias adversas como los resultados de la guerra contra el narcotráfico, la caída de la economía y los malos resultados de su partido en las elecciones.*

En su formulación más concreta, el conflicto se manifiesta en torno a la conservación o conquista del poder, puesto que, según Marx, todo sistema social implica una distribución del poder, así como de riqueza y posiciones de status entre los actores individuales y los sub grupos competentes.

Lo que fundamenta el conflicto de clases según la teoría marxista, la desigualdad en el acceso al poder, es lo que está a la base de los conflictos de clases. La desigualdad –según Charles Tilly– es un producto histórico, resultado de la explotación, el acaparamiento de oportunidades... etc., está sujeto al accionar humano; consiste en la distribución dispareja de atributos entre un conjunto de unidades sociales tales como individuos, las categorías, los grupos o las regiones.⁵⁰¹

⁵⁰¹ Charles Tilly. "La Desigualdad Persis-[...]", *op. cit.*, p. 252

Así que mientras las Fuerzas Armadas mexicanas transitan en ese peligroso lodazal de graves acusaciones a los derechos humanos, de desprestigio mediático nacional e internacional, de estigma sobre una supuesta autonomía político-militar y de calumnias extranjeras, el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa sólo piensa en cómo aprovechar esta etapa de la guerra contra el narcotráfico como una divisa política de su administración con miras a las próximas elecciones y, sobre todo, de su partido que está sumido en una profunda crisis.

4.4.1 Aprobación de las modificaciones senatoriales al decreto presidencial sobre la Ley de Seguridad Nacional, ¿mayor autonomía política de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército mexicano?

Antes que todo, el presente trabajo considera que el estudio y análisis de una institución como lo es la militar no puede ser reducida a las consideraciones plasmadas en una minuta de Seguridad Nacional [27 de abril de 2010], -aún en fase de aprobación en la Cámara baja y posiblemente sujeta a más alteraciones y/o modificaciones en el primer periodo ordinario de sesiones de la siguiente legislatura a empezar en febrero de 2011-, mucho menos simplificada por explicaciones monocausales en relación con la exacerbación de los cárteles del narcotráfico o los grupos del crimen organizado.

El lograr buenos resultados en la estrategia anticrimen y antiviolencia, por tanto en muchos otros problemas que afectan al Estado mexicano dependerá, en primera instancia, de la actuación del Gobierno como poder político estabilizado, estructurado e institucionalizado en el Estado que debe asumir la responsabilidad de la orientación política, y cuyas funciones básicas son las de gobernar, legislar, administrar y juzgar. La función política del gobierno, por cierto, se desenvuelve en los dos planos de la actividad política, es decir, el interno y el externo -de ahí su grado de complejidad- en virtud de actos que se refieren a:

- a) La coordinación y equilibrio de los poderes establecidos en la Ley Suprema;
- b) Al establecimiento de la orientación política y su desenvolvimiento por medio de una forma o estilo de planificación;
- c) Al resguardo de la seguridad y defensa nacional;
- d) A la prevención de las situaciones excepcionales con miras a preservar el orden constitucional;
- e) Al mantenimiento de las relaciones internacionales.

Por cuanto toca a su función legislativa, la cual es de naturaleza jurídica y atiende al objeto de sancionar y promulgar las normas establecidas por la autoridad pública, ocupa un orden de prelación inmediato inferior al de la Ley Suprema, a cuyo ordenamiento debe ajustar, para que la ley no sea tachada de inconstitucional. En este sentido, el presente estudio considera que el proceso legislativo que debe encuadrar la actuación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública se ha visto inmerso en

una problemática política-legislativa que le ha impedido materializarse, a pesar del carácter urgente que la envuelve.

Asimismo, unas instituciones políticas y una comunidad (civil) política encerradas en la soberbia de su conocimiento -o falta de él- la estrechez de sus propias percepciones y/o la consulta, ayuda o injerencia de externos, es decir, de otros gobiernos, por cuanto toca al tema de seguridad, sí que puede caer en el total aislamiento y desconexión entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad, privándose de una adecuada base de información para el sostenimiento del proceso legislativo.

Por ende, parte fundamental de la solución del problema está directamente relacionada también con una fundamental participación ciudadana. Sin la colaboración de toda la población en su conjunto será realmente complicado que toda estrategia, sea ésta de seguridad o de cualquier otra naturaleza, funcione.

El forcejeo político suscitado a raíz de las reformas a la Ley de Seguridad Nacional muestra también un nulo conocimiento del colectivo militar y de su ámbito por parte de los civiles, prefiriéndose la confusión, los prejuicios y la ignorancia en cuanto a tal, sea por comodidad, por desidia o por mera estrategia política. No obstante, en un país que se concibe a sí mismo democrático, incluyente y plural, sea retórica o llanamente, tanto el conocimiento de la función militar como de los temas militares y de defensa por parte de los civiles son fundamentales a favor de la convergencia del estamento armado con el resto de la sociedad de la que forman parte.

Dicha afinidad y confluencia, 'Fuerzas Armadas [Ejército, Marina y Fuerza Aérea]-Sociedad' resultaría altamente aconsejable ya que se avivaría una obligatoria y esencial cohesión frente a riesgos, amenazas o enemigos comunes, sean éstos internos y/o externos. Incluso, mediante dicha correlación se alejaría la posibilidad de que, tanto civiles como militares, pretendan dar curso a sus apetencias políticas sobre la base de la legitimidad de las armas y no desde la legitimidad de su ejercicio de los derechos y libertades.

Es indiscutible, por otra parte, que los estudios y análisis sobre la institución de las Fuerzas Armadas en México sean realizados, casi en su totalidad, por miembros del estamento castrense o por individuos cercanos a éste o, contrariamente, por aquellos quienes cultivan y despliegan un marcado rechazo *a priori* sobre todo lo concerniente a lo militar.

De esta manera, no puede ofrecerse, mucho menos valorarse en su totalidad, una perspectiva adecuada del colectivo armado, considerándosele una institución que goza de 'blindajes',⁵⁰² y que goza también y efectivamente de valores propios, en muchos puntos divergentes de los civiles, con lo cual se corre el riesgo de la pérdida de objetividad, tanto de una como de la otra parte. Pero si de autonomía, facultad o soberanía política se trata, éstas pueden provenir tanto de '*los miembros en el poder –mediante lucros electorales o golpes palaciegos-*, de los militares –mediante golpes

⁵⁰² Artículo consultado viernes 25 de junio de 2010. Miguel Ángel Granados Chapa, '*Blindar al Ejército*', Retweet, disponible en: <http://alertaperiodistica.com.mx/blindar-al-ejercito.html/comment-page-1>

militares-, y de los ciudadanos –mediante revoluciones o protestas’-, en palabra de Przeworski.⁵⁰³

Aunque los militares, al disponer de los medios para tomar el poder, puesto que controlan las armas y están especialmente entrenados para utilizarlas, engendran especial y distintiva atención.

Sin embargo, este hecho puede ser una condición necesaria pero no suficiente para su intervención. Para ello, antes deben darse *‘precondiciones e incentivos adecuados’* para que un colectivo armado tome dicha decisión, como lo describen Finer y Luttwak.⁵⁰⁴

Una de las principales precondiciones suelen originarse en el factor económico, con la dependencia en la exportación de materias primas por parte de los países pobres, cuyas economías son extraordinariamente sensibles a crisis de precios y, por ende, a shocks externos que reducirían el crecimiento y los ingresos públicos. Otro tipo de factores estarían relacionados con la independencia recién adquirida y/o la inestabilidad heredada de un país.⁵⁰⁵ En el pasado se había creído que el principal motivo por el cual los militares trataban de tomar el poder era la inestabilidad social materializada en desórdenes y movilizaciones populares que ponían de manifiesto la ineficacia del gobierno.⁵⁰⁶

Estudios empíricos recientes demuestran que los intentos de golpe militar son más probables cuando existe un alto grado de descontento hacia el gobierno⁵⁰⁷. Aunque, si a través de la cooptación mediante instituciones y el logro de mayores tasas de crecimiento⁵⁰⁸, la oposición puede ser controlada, evitando así protestas y disturbios, los militares tendrán menores incentivos para salir de los cuarteles. Así que de acuerdo a tales autores las intervenciones militares pueden explicarse principalmente por los siguientes factores: número de materias primas de un país, en relación al grado de dependencia exterior debido a la exportación de dichos recursos, su grado de protesta social, la inestabilidad heredada y las variables de control.

La situación de (in-)seguridad a nivel mundial ha cambiado increíblemente y si es que se desea que las Fuerzas Armadas mexicanas mantengan el ritmo nacional e internacional, se han de promover mejoras urgentes, tanto de su marco jurídico, como

⁵⁰³⁵⁰⁷ Cfr. Adam Przeworski. *‘States and Markets: A Primer in Political Economy’*. Nueva York: Cambridge University Press, 1st. Edition, pp. 77-113; 134-157; 181-199 y 203-206.

⁵⁰⁴ Samuel E. Finer. *‘The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics’*. Harmondsworth, England: Penguin Books, 2nd Edition, 1976, pp. 257-264. Y Edward Luttwak. *‘Coup d’État. A Practical Handbook’*. Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books, 1st. Edition, 1969.

⁵⁰⁵ Rosemary H.T. O’Kane. *‘A Probabilistic Approach to the Causes of Coups d’Etat’*, *British Journal of Political Science*, 1981; p. 295.

⁵⁰⁶⁵¹⁰ Alexander Galetovic y Ricardo Sanhueza. 2000. *‘Citizens, Autocrats, and Plotters: A Model and New Evidence on Coups d’État’*, *Economics and Politics*, 12: 183-204.

⁵⁰⁷⁵¹¹ Thomas H. Johnson, Robert O. Slater y Pat McGowan. 1984. *‘Explaining African Military Coups d’Etat, 1960-1982’*, *The American Political Science Review*, 78 (3): 622-640, 1984.

⁵⁰⁸⁵¹² Artículo consultado el 23 de noviembre de 2010. *‘La Policía Alemana pide Ayuda al Ejército ante la Amenaza del Terrorismo Islámico’*, *El Mundo* (España) en:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/11/23/internacional/1290503376.html>

de su imagen poco agraciada ante la opinión pública, así como de los instrumentos con los que cuentan para tal lucha. Una situación, si bien no análoga aunque similar en algunos aspectos, es la que actualmente se presenta en Alemania.⁵⁰⁹

La nota publicada por el diario *El Mundo* revela que *'la policía se encuentra hoy ya al borde del colapso'*, según declaraciones de Klaus Jansen, jefe de la Federación Alemana de Funcionarios de la Policía de Investigación Criminal (BDK) al rotativo *'Neuen Osnabrucker Zeitung'*, -ante una potencial amenaza terrorista debido a la llegada de un comando islámico compuesto por hasta cuatro personas provistos de visas para circular por la zona y que al parecer planearían la toma del Reichstag, la sede del Parlamento Alemán para planear el secuestro de rehenes y perpetrar una masacre al interior del mismo-, por lo que pidió que militares alemanes con formación policial se sumen a las actuaciones de la policía.

Si bien Alemania y México son diferentes, cuya realidad económica, política y social del primero posiblemente deslumbren y aventajen al segundo en muchos aspectos, ambos países comparten un problema común: su seguridad.

Las amenazas que se ciernen constantemente sobre territorio nacional -fronteras sur y norte, en litorales y en importantes regiones al interior del país- provienen generalmente de cárteles del narcotráfico y de organizaciones delictivas del crimen organizado, grupos que tienen como objetivo único y final la ganancia económica.

El problema de inseguridad de Alemania, igual de preocupante y quizá un poco más complejo de juzgar es el terrorismo, aunque éste supone incluso un acrecentado nerviosismo por parte de las autoridades germanas al estar motivado por cuestiones ideológicas de origen islámico, como se mencionó en el artículo de *El Mundo*. En ambos casos, los ejércitos mexicano y alemán parecen estar sufriendo graves adversidades: el mexicano en cuanto a su inserción en asuntos de seguridad interior y pública, sin un marco legal fehaciente que regule sus actividades y, el alemán *'desmoronándose'*, según otro artículo del periódico *El Mundo*.⁵¹⁰ En ambos casos se proyectó la necesidad de insertar a las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior y pública. A criterio de este estudio, la diferencia en ambos casos estriba en un aspecto: la razón. Se vislumbra que la razón por cuanto toca al caso alemán, es una razón de Estado, aunque no de preservación del Estado alemán *per se*. Es, además, la razón de preservar y proteger los derechos fundamentales de la población civil germana.

⁵⁰⁹ Artículo consultado el 23 de noviembre de 2010. *'La Policía Alemana pide Ayuda al Ejército ante la Amenaza del Terrorismo Islámico'*, *El Mundo*, en:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/11/23/internacional/1290503376.html>

⁵¹⁰ Artículo consultado el 28 de noviembre de 2010. Enrique Müller. *'El Ejército Alemán se Desmorona'*. *El Mundo*. (España) Según el corresponsal, el Ejército alemán *'dotado de medios obsoletos y lastrado por serias deficiencias necesita adecuarse a la exigencia actual para operar con garantías'*. En el artículo se menciona lo obsoleto de su equipo y la falta de personal médico militar, así como la carencia de un sistema informático que funcione de forma apropiada, incluso a pesar de *'devorar casi 33.000 millones de euros del (continuación) presupuesto de la nación'*, en:

<http://www.elmundo.es/elmundo/2010/11/28/internacional/1290503387.html>

El caso mexicano proyecta, más bien, una razón de índole meramente personal de la figura presidencial del actual mandatario en el poder, avalada desde Washington, cuya responsabilidad gubernamental ha sido casi íntegramente heredada a las Fuerzas Armadas mexicanas.

Ante la gravedad de los actos criminales perpetrados por los cárteles del narcotráfico y la delincuencia organizada en diversos puntos de la geografía nacional, en los que con autorización presidencial y del Congreso (Cámara de Senadores) y bajo designios de una Ley de Seguridad Nacional inacabada y hasta cierto punto confusa los militares han tenido que intervenir, y han venido librando tres frentes: uno, ante el avance del crimen; otro, ante imputaciones de la sociedad civil por violaciones a derechos humanos. El tercero, incluso infamante, que imputa una 'cada vez más creciente autonomía política' del colectivo militar.⁵¹¹

Existen, por otra parte, factores básicos que determinan la participación de la fuerza militar en el poder y, como lo explica Blondel, no se trata en modo alguno de factores aislados, sino que se conectan recíprocamente haciendo bien compleja la materia⁵¹²:

a) la misma naturaleza de la profesión militar que inclina a un corporativismo con unos valores propios que chocan en los sistemas democráticos con los valores del resto de la sociedad.⁵¹³

b) La procedencia social de los miembros de los Ejércitos y en especial de sus cúpulas militares, al reforzar un corporativismo y una homogeneidad ideológica.⁵¹⁴

c) El grado de legitimación del poder civil, cuanto menor sea éste, mayor índice de que el poder civil recurra a los militares o éstos intervengan.⁵¹⁵

A pesar de las severas críticas por parte de la sociedad civil, de analistas y de estudiosos nacionales e internacionales y de la complacencia demostrada por legisladores y el propio Ejecutivo en cuanto a tales, las Fuerzas Armadas en México se encuentran subordinadas al poder civil. Esto ha sido posible, y sin menester de tornar a la historia de México y a la evolución y conformación del Estado-nación mexicano, libre y soberano, especialmente con el gran cambio dado en el siglo XX para que se afirmase la necesaria supremacía civil sobre el ámbito militar, también se presentan otros elementos de trascendental importancia, como lo explica sobresalientemente Vergottini⁵¹⁶:

⁵¹¹ Jesusa Cervantes y Genaro Villamil. 'Al Ejército le Dan Mucho... Pero Quiere Más', *Proceso* (México) no. 1748, 30 de mayo de 2010, pp. 16-19.

⁵¹² Jean Blondel. 'Introducción al Estudio Comparativo de los Gobiernos' Madrid, 1972, pp. 476-478.

⁵¹³ *Op. cit.*, pp. 470-472.

⁵¹⁴ *Ibidem*, p. 472,

⁵¹⁵ *Op. cit.*, p. 474. Cfr. también Samuel E. Finer, S. E. 'Los Militares en la Política Actual', en Blondel, J. et. al., 'El Gobierno: Estudios Com [...] op. cit.', p. 263.

⁵¹⁶ Giuseppe De Vergottini. 'Derecho Constitucional Comparado', trad. de Claudia Herrera, México, UNAM, 1ª. Edición, 2004, pp. 296-301. Véase también Fernando López Ramón. 'Principios de la Ordenación Constitucional de las Fuerzas Armadas', en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría, vol. III., Civitas, Madrid, 1001, pp. 2547-2596.

- a) Reconocimiento constitucional del principio de legitimidad democrática del poder, es decir, los poderes democráticos emanan del pueblo, de lo civil. [Son éstos los que dirigen la política militar y los que ejercen el mando efectivo de las Fuerzas Armadas mexicanas.]
- b) El carácter estatal de las Fuerzas Armadas, es decir, el monopolio estatal absoluto de los poderes de coerción.
- c) Reconocimiento constitucional y desarrollo legal del principio de neutralidad política de las Fuerzas Armadas. [Las Fuerzas Armadas mexicanas, cuya más alta misión es la defensa de la soberanía nacional han cumplido con sus funciones independientemente del individuo en el poder, siempre apegándose a derecho y a los preceptos básicos de la Ley Suprema].
- d) Quedan asentados los principios básicos reguladores de la organización y función militares. [Esto es así en el caso mexicano, tanto en la Ley Suprema, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos como también lo están en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y en la minuta de Seguridad Nacional].
- e) Las Fuerzas Armadas sólo actúan a requerimiento de las autoridades civiles. [El colectivo militar ha venido desenvolviéndose de tal modo a petición del Ejecutivo Federal desde el año 2006].
- f) Existe una responsabilidad jerárquica del estamento militar ante el gobierno. [En México, el Alto Mando de las Fuerzas Armadas mexicanas recae directamente en el Presidente de la República, en este caso, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa].
- g) Fijación y limitación constitucional del régimen de los estados excepcionales [La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos demarca las situaciones en que el estado de excepción puede ser invocado, Artículo 29 constitucional; aunque a consideración de este estudio, dicho artículo necesita ser desarrollado más ampliamente, dadas las secuelas producidas por el narcotráfico y del crimen organizado y la forma en que han venido desarrollándose en varias zonas y regiones del país.]. Por último, Limitación del ámbito de la jurisdicción militar al ámbito propio de lo castrense, básicamente.

El cada vez más importante desarrollo del proceso democrático en México, el monopolio técnico de las Fuerzas Armadas, que exige más que nunca ser controlado⁵¹⁷ y, por último aunque no por ello menos importante, las brutales consecuencias de las guerras del siglo pasado y de las de la primera década del siglo XXI, así como las circunstancias mundiales en torno a la seguridad de los Estados, dan fe de que no puede considerarse la situación de las Fuerzas Armadas en México como un caso de autonomía política.

Un elemento a destacar formulado por Vergottini es el siguiente: *‘Las constituciones reconocen un “alto mando” de las Fuerzas Armadas al Jefe de Estado. En los ordenamientos con gobierno parlamentario tal competencia no implica atribuciones*

⁵¹⁷Cfr. John K. Galbraith. *‘How to Control de Military’*, Signet, Nueva York, 1st Edition, 1967

_____ *‘Anatomy of Power’*, Houghton Mifflin, 2nd. Edition, 1984, pp- 213 y ss.

*de mando militar en sentido técnico, ni atribuciones de orientación política; en cambio, en los sistemas presidencialistas tal alto mando sí supone facultades de orientación’.*⁵¹⁸

La Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en el artículo 11, capítulo 1, Título Tercero, inciso I de la Sección Primera explica a la letra: *“El Alto Mando del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, corresponde al Presidente de la República, quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional; para el efecto, durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas”, y “Cuando se trate de operaciones militares en las que participen elementos de más de una Fuerza Armada o de la salida de tropas fuera del Territorio Nacional, el Presidente de la República ejercerá el Mando Supremo por conducto de la autoridad militar que juzgue pertinente*⁵¹⁹”, en donde el *“Presidente de la República dispondrá del Ejército y Fuerza Aérea, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 89 Fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente estudio considera que las Fuerzas Armadas mexicanas no pueden convertirse en mero ‘juguete’ político, y aunque la naturaleza de tal mando es apropiada dada su posición suprapolítica, que le dota de una firme autoridad sobre el estamento militar, dicha posición no debiera ser utilizada como pretexto presidencial del poder para fines no tan elevados.

Por tanto, la posición del Ejecutivo no debiera tampoco de estar exenta de ser revisada, consultada y modificada en su caso. Incluso el colectivo armado ha podido percatarse de que la defensa del Estado no ha supuesto la efectiva preservación de los intereses de los miembros de la comunidad política, sino la del poder dirigente y sus intereses. Esa ha sido la preocupación constante del colectivo armado desde su inserción en asuntos de seguridad interior y pública.

En el discurso conmemorativo del Día del Ejército, del 19 de Febrero de 2008, en el marco del *Pacto Nacional por la Legalidad y la Seguridad*, ya se vislumbraba la preocupación por parte de los mandos militares al pronunciar el C. General Secretario de la Defensa Nacional las siguientes palabras: *“la nación debe saber en qué trinchera se encuentra cada quién”*.

A casi un año de iniciada la lucha contra el narcotráfico, la actuación del Ejército mexicano, sin previa adecuación jurídica constitucional, ya empezaba a ser empañada por lamentables hechos de violaciones a derechos humanos perpetrados por elementos castrenses y se concretaba el discurso con las siguientes líneas: *“la dinámica de las relaciones internas y las cívico-militares, se verá influenciada de manera positiva con la integración a nuestra estructura orgánica de la Dirección General de Derechos Humanos. Con ello, seguiremos avanzando en la observancia de su irrestricto respeto, tanto de civiles como de militares. Las Fuerzas Armadas no pretenden discrecionalidad en el*

⁵¹⁸ Giuseppe De Vergottini. *‘Derecho Constitucional [...]’ Op. cit.*, pp. 296-301.

⁵¹⁹ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 12-06-2009, artículos 12 y 13 respectivamente.

*ejercicio coercitivo, sino una transparencia que permita apreciar la veracidad de sus acciones”.*⁵²⁰

Al año siguiente, el discurso militar con motivo de la Segunda Marcha por la Lealtad 2009 sentenciaba: *“la lealtad no es exclusiva de la milicia”,* para luego vivificar el mensaje: *“si callamos, transigimos, retrocedemos por apatía, comodidad efímera o una falsa y equivocada tranquilidad, más temprano que tarde nuestro arrepentimiento será irreversible. No olvidemos que la indolencia, complicidad o, en el mejor de los casos la insensibilidad, obstruyen y limitan la justicia.”*

Nótese las últimas letras del discurso: *“Tenemos que hacer más. Todos debemos hacer más. Es impostergable que emprendamos una marcha para mantener la lealtad a México... Es menester reconocernos en nuestros símbolos patrios e identificarnos con las aspiraciones, intereses y objetivos nacionales para traducir las voces en acción”.*⁵²¹ El mensaje es claro. Al decir ‘todos’ se refiere, por supuesto, al propio colectivo militar, a todos los ámbitos de la sociedad civil, y con ello, al Ejecutivo y Legislativo conjuntamente.

Diez días después y con motivo del discurso del Día del Ejército 2009, la inquietud militar era más que evidente y explícitamente refería una *‘revisión de los rubros torales como el jurídico, el de derechos humanos, el cívico-militar, la equidad de género, el doctrinario y el operativo para adecuar aspectos de organización y funcionamiento del instituto armado’.* Incluso se juzga *“necesario el debate legislativo para analizar este soporte (la delicada labor subsidiaria que realizamos para la preservación de la seguridad pública), fortalecer las seis jurisprudencias emitidas por la Suprema Corte en la materia es un desiderato urgente’.*

De ahí que se haya manifestado también que *“el actuar en tan delicado entorno, indefectiblemente proyecta efectos no deseados”* y dirigiendo el mensaje hacia el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, a la vez que agradeciéndole por su iniciativa de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, concluye: *“Enfrentamos delicados desafíos. No es momento para postergar compromisos, ni espacio para indecisiones. Es tiempo de actuar sin cobardía; con coraje, sin ira ciega, de abandonar letargos donde algunos se encuentran”.*⁵²²

En la gira de trabajo del presidente de la República en Ciudad Juárez, Chihuahua, el 14 de mayo de 2009 y contando con la participación del Secretario Galván Galván, el discurso del C. General Secretario de la Defensa Nacional había seguido la misma tónica de preocupación. La situación se le había complicado aún más al instituto armado con relación al tema del ‘fuero de guerra’.

Habiéndose convertido Ciudad Juárez -y muchas otras ciudades y regiones de la República mexicana, como Michoacán, Tamaulipas, Sonora, Guerrero y Morelos, sólo por citar algunos casos- en zona de alta peligrosidad (a razón de casi 80 homicidios diarios

⁵²⁰ Discurso militar disponible en: <http://www.sedena.org.mx>

⁵²¹ Discurso militar del 9 de febrero de 2009, ‘XCVI, Aniversario de la Marcha de la Lealtad’, disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

⁵²² Discurso militar del 19 de febrero de 2009, ‘Día del Ejército’, disponible: <http://www.sedena.gob.mx>

en la ciudad)⁵²³ dada su posición geográfica fronteriza con los Estados Unidos, por ser ruta de paso de migrantes y de tráfico de drogas y armas, se ha desplegado desde 2006 una fuerte presencia militar en las calles de la ciudad.

Los enfrentamientos entre bandas criminales y cárteles con el Ejército mexicano subieron de tono y en el camino muchos civiles inocentes han perdido la vida, -y la siguen perdiendo- en el 'fuego cruzado'.

Por lo general, los choques entre narcocriminales y militares se habían venido desarrollando a las afueras de las ciudades, en zonas despobladas y caminos rurales, pero fueron trasplantados hábilmente por el crimen organizado y los narcocárteles al corazón de las urbes, trastocando así el delicado tejido social e imponiendo, de tal forma, mayor presión a los cuerpos policíacos y militares.

El fuero de guerra, mecanismo jurídico ejercido por la institución militar contra elementos castrenses que han cometido delitos, sean éstos del orden civil o militar, ha suscitado las mayores críticas y sospechas entre aquellos que claman por su abolición, al considerarlo garantía de impunidad militar, creyéndose erróneamente que el Ejército y la Marina son intocables.

En su origen, el fuero se constituyó en la legislación intercesora de individuos, colectividades, regiones, entidades religiosas, milicia, etc., de los excesos del poder central (reyes, monarcas, regidores, etc.) quienes les conferían a los militares ciertos privilegios y garantías para obtener de éstos subordinación política y seguridad contra enemigos internos y externos. El fundamento esencial del *corpus* legal del fuero de guerra, sin embargo, es la disciplina, que por una interpretación reduccionista en su aplicación se ajusta al concepto de obediencia.

Por disciplina se entiende el conjunto de leyes, reglamentos, estatutos, etc., que rigen la conducta castrense y a los militares en lo individual, es decir, en el concepto más amplio y general. La obediencia, en cambio, es el sometimiento a la voluntad superior y la ejecución rigurosa de la orden legal recibida. El presente estudio entiende que el fuero de guerra es innecesario como garantía para la sociedad en tiempo de paz, ya que la vida y funcionamiento de la comunidad [civil] política se garantiza por la legislación civil. Es preciso aclarar que el fuero de guerra en tiempos de paz garantiza, por su parte, la subordinación militar absoluta al Estado-gobierno, al que sirve como instrumento de poder para que éste realice -con su apoyo- las políticas de Estado, los proyectos de nación y su destino geopolítico de dominación y permanencia.

Dado que el poder es la potencia que permite ejecutar acciones, sean éstas funciones de Estado (poder nacional) u otras cualesquiera, para llevarlas a cabo es necesario contar con la fuerza efectiva o moral. La fuerza estatal, como hecho real, es aquella que posee legítimamente las armas y la organización, adiestramiento y logística para hacer uso de ellas. Por ello el Ejército está subordinado a la autoridad política del Estado.

⁵²³ Artículo consultado el 01 de febrero de 2011. 'Juárez, a 78 Homicidios de Récord Histórico'. El Informador, 2 de Noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.elinformador.com.mx>

No obstante, en momentos de crisis estatal, cuando se producen vacíos de poder y provoquen graves situaciones de inseguridad, sean estos internos y/o externos, el único órgano del Estado que puede imponerse y mantener la unidad nacional es la institución armada.

Muchos han sido los encuentros y choques desafortunados entre civiles y militares en donde se han perdido vidas civiles inocentes. Es por eso que los familiares de las víctimas han exigido la eliminación del fuero de guerra por considerarlo un mecanismo jurídico impune que solapa la actuación irresponsable de elementos castrenses en operaciones para combatir la inseguridad y el crimen. Aunque también debe ser dicho que muchos han sido los elementos militares que han perdido la vida a manos de civiles dedicados al crimen, sea en confrontaciones directas y/o emboscadas, por lo que la aplicación de la justicia dependerá de la interpretación que se haga del artículo 13 constitucional.

El artículo 13 constitucional establece y dice a la letra:

*‘Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenecen al Ejército. Cuando en un delito o una falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda’.*⁵²⁴

El problema que pesa sobre el tema del fuero militar se encuentra en el punto donde se trate del conocimiento de un juicio o proceso derivado de la comisión de un delito militar donde se hayan visto involucrados civiles y miembros del Ejército, y en donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación consigne dos competencias: una a favor de los tribunales ordinarios en cuanto al establecimiento de la responsabilidad para los coautores civiles y otra para los jueces militares por lo que hace al enjuiciamiento de los coautores militares. Muchas desavenencias han surgido en torno a tal tema. La parte castrense ha basado sus argumentos con base en dos elementos:

- a) el mantenimiento del fuero de guerra en tiempos de paz para la salvaguardia del país ante cualquier eventual amenaza externa y,
- b) la importancia que cobra el juez militar, por ser la figura competente que tiene el conocimiento y comparte el espíritu de los reglamentos militares, la disciplina y el modo de vida militar.

Contrariamente, están aquellos que sostienen que el fuero de guerra en tiempos de paz es injustificable, dado que la defensa de la soberanía y el mantenimiento del orden público estarían garantizados por los tribunales ordinarios y resolverían tanto delitos cometidos por civiles como por aquellos perpetrados por militares. Otro de los

⁵²⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. TEXTO VIGENTE. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx>

argumentos expuestos contra el fuero de guerra es aquel de la falta de independencia de los jueces militares, al pertenecer éstos a una organización vertical de mando y, también, dada su amovilidad.

El fuero de guerra o fuero militar se ha convertido en un controvertido tema, con la única desventaja que la gran mayoría de las personas no tienen claridad sobre lo que realmente es, las razones que justifican su existencia y la forma en que se encuentra regulado en la legislación mexicana. Existen razones prácticas y filosóficas que justifican la existencia del Fuero militar como señala Ricardo Calderón, Auditor de Guerra en el Ejército Mexicano, en su libro *el Ejército y sus Tribunales*:

*"El Ejército y sus Tribunales son constitucionales no por diletantismo o concesión graciosa del legislador, sino por auténtica e indescionable doctrina, que declara a la Institución Armada medio fundamental para la subsistencia del Estado... El Estado y la nación encomiendan al Ejército su suprema y última defensa. Ante esto, se nos ocurre pensar que al encomendársele tan importante y fundamental fin, no se les puede regatear los medios indispensables para conseguirlo, uno de los cuales es la institución y actuación de los Tribunales de Guerra. Sin la organización y funcionamiento de ellos sería ilusorio el mantenimiento de la disciplina y sin ésta, no existiría el Ejército".*⁵²⁵

En el Diccionario Militar de Guillermo Cabanellas de Torres se menciona que el *'fuero de hoy no debe despertar la idea de exención o privilegio, sino la de deber y derecho; no la soberbia pretensión de aislamiento, sino la demarcación del lugar en que una parte ha de entrar a componer el todo; el fuero es, en fin, el radio en que ejerce su acción la denominada justicia militar. Lejos de buscar el choque, lo que produce es convergencia; la idea que envuelve es la de amalgama'*.⁵²⁶

La existencia de un ejército profesional capaz de cumplir la misión asignada de velar por la independencia, la soberanía, la integridad del territorio, el honor de la nación y el mantenimiento de la paz interior y exterior sería imposible si no tuviera la posibilidad de juzgar a aquéllos que atenten contra la disciplina, la obediencia, la subordinación y el respeto a la jerarquía así como a los fines últimos de la institución armada. Por eso el delito militar es lo que justifica la existencia del fuero de guerra, entendido aquel como la *"acción u omisión que inflige daño a los principios jurídicos que son fundamento de la institución armada"*.⁵²⁷ Tal confusión, sin embargo, ya ha sido resuelta por la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sentencia que todo aquel elemento castrense que haya violado derechos fundamentales de civiles, será juzgado por el fuero civil.⁵²⁸

⁵²⁵ Ricardo Calderón. *'El Ejército y sus Tribunales'*, (segunda parte); Ediciones Lex, México, D.F., 1945. página 29.

⁵²⁶ Guillermo Cabanellas de Torres. *'Diccionario Militar Aeronáutico, Naval Y Terrestre'*, Edición Única, Editorial BIBLIOGRÁFICA OMEBA, Buenos Aires, Argentina. Tomo IV, página 770.

⁵²⁷ Manuel Rodríguez Solís, Manuel. *'Organización y Legislación Militar de Guatemala'*, 2ª Edición aumentada, Tipografía Nacional de Guatemala; Guatemala, C.A. marzo de 1941, página 178.

⁵²⁸ 'SCJN: Delitos militares contra civiles serán conocidos por el fuero civil'. Disponible en: <http://www.scjn.org.mx>

En la ceremonia Conmemorativa al XCVII de la Marcha de la Lealtad del 9 de febrero de 2010, el discurso del C. General Secretario de la Defensa Nacional convenía en que *‘sólo mediante reformas integrales estaremos en condiciones de consolidar ese bienestar colectivo que todos exigen, pero que no todos procuran’* y advertía, *‘pierden el tiempo aquellos que pretenden dividir a los soldados de aire, mar y tierra’*.⁵²⁹

La situación para las Fuerzas Armadas mexicanas es adversa desde varios flancos, y sin minimizar la realidad ni mantenerse indiferentes ante los hechos, la misma impotencia que su actual posición les causa les ha llevado sí a supeditarse a los poderes democráticos civiles, sí a cumplir con su responsabilidad elemental de salvaguardar la soberanía de la nación y la protección de la comunidad (civil) política frente a los grupos criminales, sí a la protección de los intereses vitales de la nación, por encima de los intereses de grupo y los derivados de la disputa por el poder, sí a la neutralidad política que su posición les impone, pero al parecer ya no a seguir involucrados en una situación que supone un alto riesgo para la propia institución militar y para los miembros que pertenecen a ella, quienes han venido participando en asuntos de seguridad interior y pública sin un marco legal apropiado, y bajo los designios plasmados en una Ley de Seguridad Nacional [minuta de Seguridad Nacional, [27 de abril de 2010] indefinida. De ahí su protesta; de ahí también su cada vez más constante ‘influencia-manifestación política’.

Duverger considera que en las democracias modernas, los Ejércitos son un grupo de presión ‘normal’, siempre que dicha influencia se ejerza conforme a la legitimidad del sistema. *‘Lo que resultaría inadmisibles sería una influencia militar fundamentada en la tenencia de las armas por la Institución castrense’*.⁵³⁰ El caso de las Fuerzas Armadas mexicanas no va por esa vertiente y el colectivo militar vía secretario de la Defensa, General Guillermo Galván Galván, sabe que la presencia militar en las calles no es indefinida. Su misión no es tal.

Recordar también que separar totalmente las Fuerzas Armadas de la sociedad civil es un error y resultaría hasta peligroso, pues desvincularlos de toda conexión con aquella, el Estado contaría entonces con un colectivo ajeno a la vida democrática, a los valores, principios y derechos fundamentales.

Esa influencia militar de las Fuerzas Armadas se concibe más bien como una manera de no seguir distanciándose de los preceptos constitucionales, ni de la comunidad (civil) política. Dicho distanciamiento social ha hecho que se derive una incompreensión mutua entre uno y otro colectivo y una distorsión de la realidad tanto de civiles como de militares, recordando que las Fuerzas Armadas no son los enemigos de la nación, sino los garantes de la misma.

4.5 Violación a derechos humanos, tanto civiles como militares.

⁵²⁹ Discurso del C. General Secretario de la Defensa Nacional del 9 de febrero de 2010 en la Ceremonia Conmemorativa al XCVII Aniversario de la Marcha de la Lealtad. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

⁵³⁰ Maurice Duverger. *‘Instituciones Políticas y’* [...], *op. cit.*, 1970, p. 385.

Civiles o militares, en ambos casos se trata nada más y nada menos que de seres humanos que experimentan cómo sus garantías individuales son violadas constantemente ante la erosión de la autoridad del Estado en varias zonas y regiones del territorio mexicano.

La violación a derechos humanos en México (país de amplia tradición autoritaria que definió al mismo sistema político al término de la Revolución mexicana) se produce ante el avance e incluso promoción de la desigualdad social fundamentalmente y, por otro lado, se origina también debido a una débil representación democrática así como a un creciente cuestionamiento de la capacidad presidencial.

A ello debe sumársele un alarmante y amenazador progreso de la violencia vinculada al narcotráfico y al crimen organizado inscrito en el contexto de la llamada 'lucha contra el narcotráfico', siendo siete los principales conflictos identificados entre cárteles: Pacífico-Juárez; Pacífico-Beltrán Leyva; Pacífico-Golfo-Zetas; Pacífico-Arellano Félix; Familia-Golfo-Zetas; Familia-Beltrán (aún sin determinar), provocando las más de 28 mil muertes en 162 de los 1462 municipios del país.⁵³¹

El artículo 1º, de las Garantías Individuales, Capítulo 1, Título primero de la Ley Suprema, Constitución de los Estados Unidos Mexicanos cita: *"En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."*⁵³²

La aprobación del decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del Título primero, y en el que se reforman diversos artículos de la Ley Suprema, también es clara por lo que respecta a las modificaciones hechas al artículo 29, estableciendo que es constitucional *'restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías... pero deberá hacerlo [solamente el presidente de la república] por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción se contraiga a determinada persona'*.⁵³³

Sin duda alguna, el efectivo reconocimiento de la dignidad de 'toda' persona (sea ésta civil o militar) y de sus derechos inherentes deben ser el fundamento del orden político. No obstante, dada la singularidad que emana y caracteriza a la institución castrense, y al concebirse al soldado (sea éste de Tierra, Mar o Aire) esencialmente como 'instrumento' al servicio de la eficacia de la institución⁵³⁴, se ha ido erosionado

⁵³¹ Nota consultada el 27 de Agosto de 2010, *'Rechaza Poiré que Haya Violencia Generalizada en México'*, Créditos NTX/SERM, disponible en: <http://www.informador.com.mx>

⁵³⁶ Artículo 1º. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 29-07-2010.

⁵³²

⁵³³ Primer párrafo del Artículo 29. **Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Diario Oficial de la Federación. DOF, Primera sección, 1 de junio de 2011.

⁵³⁴ Antonio R. Hernández Olivencia. *'Introducción al Derecho Administrativo Militar'*, vol. 1 Fuentes, Orgánica y Actuación Administrativa, Academia General del Aire, San Javier, 1995. p. 15.

progresivamente la intrínseca condición de ‘persona’, de ‘ser humano’ de la figura de los militares relegándolos, incluso, a la categoría de ‘minoría’, por lo que al parecer, quedan en entredicho el ejercicio de sus derechos y libertades.

Así que un Estado cuyo sistema político no se encuentra vinculado directamente con la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político no es constitucional y mucho menos lo será si tampoco se encuentra cimentado en los derechos fundamentales de ‘todos los individuos’ que lo integran. Inversamente, unas Fuerzas Armadas que tampoco se vinculen directa y primordialmente con la defensa del sistema democrático resultarían incompatibles con el Estado constitucional.

El grave problema que se vislumbra para cada miembro del colectivo militar es que su mera condición de ser humano deja de serlo para considerárseles un ‘medio’. Pero con uniforme o sin él, esencialmente se está ante un ser humano, el cual también es libre de gozar de sus derechos y libertades, cuyas limitaciones deben suponer las mínimas restricciones a los mismos, aunque si bien, dichas restricciones se encuentran supeditadas a los lineamientos de la institución militar.⁵³⁵

Existe poco entendimiento del ciudadano civil promedio en cuanto a los severos lineamientos, leyes y reglamentos que rigen la vida de los miembros que conforman el conglomerado militar. Incluso las penas y sentencias administrativas son más severas que para cualquier ciudadano civil que viole la ley.

La vida en los cuarteles y en las asignaciones del personal castrense en las diversas zonas y regiones militares ubicados en distintos puntos del territorio nacional es dura: alejamiento familiar (dependiendo de las misiones encomendadas las cuales pueden comprender entre los 4 a 6 meses; en algunas ocasiones supone más tiempo), lo cual produce aislamiento y distanciamiento social, bajo rigurosas condiciones técnicas y climáticas y muchas veces con los pocos recursos enviados a su adscripción, sólo por mencionar algunas.

Pero los militares también encaran otros y graves problemas ante su inserción en asuntos de seguridad interior y pública bajo designio presidencial que los ha puesto en jaque con la sociedad civil, a decir de Raúl Benítez Manaut, profesor-investigador del Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN):

a) *Los niveles educativos de los soldados (el 60% de ellos cuentan únicamente con instrucción primaria);*

b) *Su tipo de entrenamiento y la acción táctica corresponden a procedimientos y métodos meramente militares, alejados de los cánones y tratamiento para con civiles, por lo que existe un desfase entre los postulados doctrinarios de defensa de los derechos humanos del Ejército;*

c) *Están capacitados en uso de armas, pero no en guerra moderna urbana;*

⁵³⁵ Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 12-06-2009. Artículo 7º: “Los mexicanos que integran el Servicio Militar Nacional, durante su permanencia en el activo de las Fuerzas Armadas, quedarán sujetos a las Leyes, Reglamentos y disposiciones militares.”

- d) *No saben distinguir entre la gente común de los delincuentes;*
- e) *En la mayoría de los casos, su labor se había venido desarrollando en el campo; ahora lo hacen en las ciudades, lo cual requiere de un nivel socio-cultural alto;*
- f) *Las enseñanzas de respeto a los derechos humanos que los soldados reciben son abstracciones o meras órdenes que se les dificulta cumplir;*
- g) *Se necesita profesionalización de los cuerpos policíacos y militares previo entrenamiento.*⁵³⁶

Buena parte de los problemas que han aquejado a las Fuerzas Armadas mexicanas a lo largo de su existencia como entidad plenamente configurada han sido de tipo jurídico-organizacional, en la actualidad se han acentuado dada la manera la forma en que fueron insertadas en el ámbito civil de seguridad, no obstante los vertiginosos cambios que se han venido verificando en el entramado institucional mexicano, como lo han sido en su momento, por ejemplo, la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, la aprobación de la Ley del Derecho a la Información, las consecutivas reformas al poder Judicial o la aparición de la oposición parlamentaria al Poder Ejecutivo federal; incluso la alternancia partidista en la presidencia de la República.

A pesar de que sí ha habido reformas al marco jurídico y a los sistemas de organización de las Fuerzas Armadas mexicanas, la repercusión y trascendencia de tales se han tenido como poco significativas dado el alejamiento que lo militar suscita en la sociedad. El principal problema es que las transformaciones valiosas al interior de las Fuerzas Armadas mexicanas han ocurrido al margen del debate y del análisis legislativo, ya no se diga del entendimiento público.⁵³⁷

A pesar de las críticas dirigidas hacia el estamento militar, principalmente aquellas relacionadas con el bloqueo castrense contra la reforma al fuero de guerra, la justicia y cortes militares, de una mayor 'autonomía militar' respecto del funcionamiento y planificación del desarrollo del sector defensa, o así como en la participación en el gabinete de Seguridad Nacional y con ello, en el ámbito de la seguridad pública, etc., ha sido evidente la persistencia de la lealtad militar no sólo para con el comandante

⁵³⁶ Gloria L. Díaz. 'Ante la OEA, Otro Caso de Abuso Militar contra Civiles', *Proceso* (México) no. 1727, 25 de Abril de 2010.

⁵³⁷ Por ejemplo, la división territorial militar, aérea y naval ha sido reestructurada: de 37 zonas militares que había en 1994, ahora existen 37. El número de efectivos militares ha aumentado considerablemente hasta alcanzar casi 238 mil efectivos, 25% más de lo que había hace dos décadas. Por otra parte, el destino inmediato de las Fuerzas Armadas va unido a la tendencia internacional de convertir a las grandes unidades militares convencionales en grupos reducidos de despliegue rápido, más capaces de enfrentar las llamadas nuevas amenazas a la seguridad nacional: insurgencia, narcotráfico, terrorismo y delincuencia organizada. La estrategia militar mexicana contra las amenazas de orden interno han implicado, pues, la formación de grupos de fuerzas especiales, aerotransportadas, aeromóviles y anfibas, que emulan el modelo estadounidense y tienden a convertirse en fuerzas de intervención rápida. Estas tropas especializadas integran el núcleo principal de combate contra el narcotráfico y la insurgencia armada y constituyen una de las vías más importantes de transformación de las Fuerzas Armadas. La necesidad de efectividad y eficacia en el cumplimiento de estas misiones ha implicado que el nuevo profesionalismo militar requiera mayores espacios de autonomía relativa.

supremo de las Fuerzas Armadas –los dos últimos, por cierto, surgidos no precisamente del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido rector de la vida económica, política y social del país por más de setenta años, sino de la oposición gubernamental, dada la alternancia política en el país– por lo que la institución militar ha sido también consecuente en su actuar y ha permanecido leal a la comunidad política y a las instituciones del Estado a las que han jurado defender.

A su vez, se critica poco la responsabilidad directa que tiene el Poder Legislativo Federal y, junto con aquél, las élites políticas en el poder (priistas, panistas y, parcialmente, perredistas) al seguir aplazando y/o desvirtuando la reestructuración democrática a los artículos referentes a lo militar en la Constitución Política mexicana, por tanto, al marco jurídico de las Fuerzas Armadas en un proceso de transición política que aún no termina y en el que, por cierto, no se ha logrado abatir la impunidad y la corrupción.

Por otro lado, se critica aún menos la actuación de los Estados Unidos en materia de seguridad, dada la relación bilateral –aunque en desventaja, por cierto– que México sostiene con dicho país, pues es irónico que mientras el país del norte exija un exhaustivo proceso de reforma a la justicia militar mexicana, la cual sigue en curso, Washington haya permitido la creación de tribunales militares para el enjuiciamiento sumario a presuntos terroristas de Al-Qaeda después de los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Debe recordarse aún más que la legislación mexicana, en el artículo 13 constitucional, prohíbe expresamente que civiles sean enjuiciados por la justicia militar y además la Ley Suprema le impone al Poder Judicial en que sólo éste puede desahogar los casos en que civiles resulten dañados por alguna acción militar.

Es innegable que tales conflictos que sufren los militares han lastimado y perjudicado severamente a la población civil, incluso los casos de miembros de las Fuerzas Armadas involucrados en violación a derechos humanos son considerables, graves, lamentables⁵³⁸; no obstante, en un conflicto donde se usan armas de grueso calibre es altamente probable que civiles inocentes resulten afectados. Sin tratar de justificarlo, eso es una lastimosa realidad.

Efectivamente, son muchos los problemas que enfrentan las Fuerzas Armadas mexicanas, los cuales requieren de una profunda revisión y modernización, que incluso ellas mismas piden. Así que, contrariamente a lo que se piense, los militares se encuentran regidos bajo dos fundamentales principios: La Ley Suprema, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –en su condición de *individuos, seres humanos*- y bajo los principios que rigen la institución militar –en su calidad de *miembros*

⁵³⁸ Los casos son abundantes, aunque se presentarán los más divulgados mediáticamente: ‘La Muerte de Dos Estudiantes del TEC Desató Reclamos hacia el Ejército y la Marina por la Creciente Muerte de Civiles Inocentes en la ‘Guerra’ contra la Delincuencia Organizada’, *Proceso*, (México) no. 1743; Consultado el 6 de septiembre de 2010, ‘Envía Calderón Condolencias a Familiares de Civiles Muertos en NL’, disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=530460; Francisco Carlos Infante. ‘¿México Estado de Excepción?, *El Sol de Zacatecas*, 24 de octubre de 2010. Cantú, Jesús. ‘Calderón y Galván. *Complicidades. ‘Fuero Militar e Impunidad’, Proceso*, (México) 28 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/84854>

de las Fuerzas Armadas al servicio de la Nación-. Sería incongruente, incluso inadmisibles, permitir la desvinculación del estamento militar con la sociedad civil.

A criterio del presente estudio, lamentablemente ni los propios civiles consideran que los militares sean *'individuos con derechos y libertades protegidos constitucionalmente por la Ley Suprema'*, ni los militares pueden sentirse como ciudadanos, ya no se diga que aprecien los cambios ideológicos y políticos que se desenvuelven en la sociedad civil de la cual también son parte, teniendo en cuenta que una cosa es la institución militar, es decir, las Fuerzas Armadas en su totalidad, y otra bien distinta lo representa cada uno de sus miembros.

Vincularlos con la sociedad civil, bajo estricto apego constitucional, reforzaría la noción del militar de ser un ciudadano más del Estado que pretende salvaguardar y se establecería una relación más cordial y amable entre éste y los civiles.

Capítulo 5. Implicaciones: Beneficios y/o consecuencias del proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional.

La minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010 [aún sujeta a aprobación en la cámara baja] merece, a consideración del presente trabajo, un necesario proceso de clarificación conceptual y ordenación de los preceptos vertidos en ella, eliminando de ese modo gran parte del desorden dejado sobre este terreno por aquellos legisladores que han preferido soslayarla a sabiendas de la creciente regionalización de la crisis de seguridad en México, que ha sido identificada como una amenaza a la estabilidad del país así como a la centroamericana y, de igual forma, a la estadounidense.

La clarificación conceptual se refiere, ante todo, y obviamente, al término *'Seguridad Nacional'*, en el cual se conjugan dos palabras que se han vuelto extremadamente ambiguas, al menos en México, dado el carácter global de las economías, de la intensificación del conflicto armado, debido a la presencia de actores armados ilegales y la confrontación violenta entre ellos y la fuerza pública, así como de la inserción de las Fuerzas Armadas mexicanas en el conflicto, afectando las fronteras norte y sur del territorio mexicano e igualmente, por supuesto, a la creciente intervención de Estados Unidos en el contexto interno mexicano.

El resultado de los factores arriba mencionados, no obstante y desde la perspectiva del presente trabajo, ha sido sin duda fructífero pues ha originado una revisión y redefinición, aunque tardías y bajo *'presión social'*, de la Seguridad Nacional y de la institución militar, Fuerzas Armadas mexicanas, de las que cabe esperar significativos progresos en los próximos periodos legislativos. De ninguna manera ello significa auspiciar el abandono de otros tantos temas de relevancia nacional, en especial las reformas política, laboral, migratoria, de la educación, energética, etc. sólo por mencionar algunas. Ante todo, dichos pendientes (Seguridad Nacional y reformas varias) podrían cumplir una función complementaria, alimentando nuevas propuestas e incluso trascendiendo el examen habitual de la seguridad, concepto que sigue adoleciendo de una elevada ambigüedad en México.

Lo que ha distinguido a la Ley, ahora minuta de Seguridad Nacional de otras legislaciones y mandatos es su atención más sobre lo militar, como un actor de interés primario, que para lo que realmente debió ser expedida, es decir, la contención y en su caso minimización del crimen y de la delincuencia organizados, por lo que dicho examen ha especulado generalmente sobre el creciente 'liderazgo' militar y su relación con la política de seguridad.

La reflexión, por otra parte, debe ser también puesta en las Fuerzas Armadas como una institución que, al interactuar con otras entidades de seguridad y operar su influencia para maximizar su efectividad en auxilio de la seguridad interior y pública, ha tenido que encarar el peso añadido de realizar sus funciones al margen de lo que se considera constitucional pero que los miembros del Congreso se resisten aprobar, en cuyo caso muchos de ellos no poseen pericia legislativa en materia militar.

La minuta de Seguridad Nacional debió haber servido de circunstancia crucial hacia la preservación de un Estado, el Estado mexicano, que aún tiende hacia un proceso democratizador, y de la crítica y subyacente dinámica entre el gobierno, la sociedad civil y las Fuerzas Armadas. Es preciso y necesario profundizar en esta importante materia, emitiendo nuevas orientaciones, disposiciones y arreglos tendientes a agilizar el proceso de redefinición y de control democrático que de sustento a la institución militar.

La postergación del consenso entre la Cámaras (Diputados y Senadores) correspondiente a la definición de la Ley de Seguridad Nacional ha provocado también que la discusión en torno a las Fuerzas Armadas no se haya insertado en el debate político correctamente en un país que intenta transformarse en una sociedad democrática y la cual, a su vez, se encuentra en un proceso de integración regional con otros países latinoamericanos,⁵³⁹ probable síntoma de que la economía de los Estados Unidos ya no sea tan fructífera.

Tomando en consideración dicho contexto, la aprobación, alteración y/o completa modificación de la Ley (minuta) de Seguridad Nacional presenta un serio reto sobre el

⁵³⁹ Artículo consultado el 2 de marzo de 2010. Emilio Godoy. 'LATIN AMERICA: México Dusts Off Leadership Role', Inter Press Service News Agency (IPS). *'Below the surface, discussions about the international aid effort for Haiti hide undercover jockeying for position between Latin American countries wishing to consolidate or attain dominance in the Caribbean region. Mexico has made a masterly move into the limelight by organising the First Mexico-Caribbean Community (CARICOM) Summit Meeting in the southeastern tourist resort of Cancún, where aid for Haiti was a major item on the agenda. The Mexico-CARICOM Summit was immediately followed by yet another meeting of heads of state of the Group of Rio, dubbed the Summit of Unity of Latin America and the Caribbean, held Monday and Tuesday and attended by 25 national leaders. They agreed to form a new body from which only Canada and the United States, of countries within the Americas, are excluded: the Community of Latin American and Caribbean States, announced Tuesday'*. (Bajo la superficie, las discusiones acerca de la ayuda internacional a Haití oculta JOCKEYING secreto entre países latinoamericanos que desean consolidar o lograr su dominio en la región del Caribe. México ha hecho su aparición magistral en el candelero al organizar la primera cumbre México-Caribe (CARICOM) en el centro turístico de Cancún, seguida inmediatamente por otra cumbre de jefes de Estado del Grupo de Río, participando también en la Cumbre Unidad de Latinoamérica y el Caribe, a la cual asistieron 25 líderes nacionales. Acordaron formar un nuevo grupo del cual sólo Canadá y los Estados Unidos, países radicados en el continente, están excluidos: La Comunidad de Latinoamérica y los Estados Caribeños). Disponible en: <http://www.ipsnews.net/print.asp?idnews=50440>

tema de la seguridad, la defensa y en especial sobre el papel de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior y pública. Las dudas que se ciernen sobre la minuta de Seguridad Nacional es si dicha ley contribuirá especialmente a proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y si constituye, por otra parte, un mecanismo efectivo para regular la inserción y participación de las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico y al crimen organizado, no una mera pantomima política de tintes electorales ni concesiones a entidades extranjeras.

La minuta de Seguridad Nacional con aprobación del Senado [27 de abril de 2010, todavía en proceso de aprobación], que supedita tanto a miembros del Ejército como de la Marina que cometan agresiones contra la población a someterse a los tribunales civiles durante su participación en misiones u operativos, no resuelve del todo el problema teniendo en cuenta que la labor de los militares no es estar en las calles realizando labores policíacas. En lo concerniente al tema del fuero militar, esta proposición tampoco avalaría la reducción del número de atropellos o que se dejaran de cometer equivocaciones e incluso que hubieran cero ‘daños colaterales’, en palabras del secretario de la Defensa Nacional, General Guillermo Galván Galván para referirse al asesinato de civiles a manos de miembros del colectivo armado⁵⁴⁰.

Dicha aspiración se materializaría de regresar los militares a sus cuarteles, lo que por el momento no sucederá, según las propias declaraciones del presidente Felipe Calderón Hinojosa, en su condición de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.⁵⁴¹

Al asentarse en la minuta el concepto de Seguridad Interior (viéndose ésta afectada cuando existan actos que pongan en peligro la estabilidad interna, paz u orden público de un Estado, municipio, delegación o región y que las instancias competentes sean ineficaces o insuficientes para restablecer el orden⁵⁴²), se concibió una fórmula burocrática y complicada para disponer de las Fuerzas Armadas en el restablecimiento de la paz y de la estabilidad, la cual sugiere que el Gobernador o Congreso de un Estado se declare incompetente o que cualesquiera de éstos admitan y canalicen la petición de un determinado municipio.

Dicho lo cual se hace la solicitud al Consejo Nacional de Seguridad [integrado por el Presidente de la República, Gabinete de Seguridad, titulares del poder Ejecutivo de las 32 entidades y el secretario del Consejo Nacional de Seguridad y el auxilio federal], siendo el secretario ejecutivo el que convoque al Consejo Nacional de Seguridad e integre el expediente, elaborando una declaratoria que turna al Presidente de la República y al

⁵⁴⁰ Marcela Turati.. *‘La Guerra de Calderón. Víctimas Colaterales’*. Proceso no. 1785, 17 de enero de 2011, pp. 6-7. Véase también el artículo de Víctor Ballinas del martes 13 de abril de 2010 en el periódico La Jornada, *“A pesar de las muertes de civiles –niños, jóvenes estudiantes y adultos– en los enfrentamientos entre las fuerzas armadas y el crimen organizado, la estrategia se mantendrá, son daños colaterales que son lamentables.”* Pág. 5.

⁵⁴¹ Fabiola Martínez. *‘El Ejército, en las Calles hasta 2012: Calderón’*. La Jornada, (México) viernes 20 de agosto de 2010, p. 5

⁵⁴² Dictamen De Las Comisiones Unidas De Seguridad Pública, Gobernación Y De Estudios Legislativos, Segunda, Respecto Al Proyecto De Decreto Que Reforma La Ley De Seguridad Nacional, Senado de la República, LXI Legislatura, del 27 de abril de 2010. Concepto de Seguridad Interior, pág. 14.

Senado para que revise y admita, en su caso, la legalidad de dicho proceder. En última instancia, el Jefe del Ejecutivo dispondrá, de considerarlo conveniente, de las Fuerzas Armadas.

Juzgando lo arriba descrito, las flaquezas que presenta la minuta de Seguridad Nacional son más que evidentes, ya que cualquier autoridad que reconozca su ineptitud para garantizar la paz y el orden prácticamente incide en una grave falta de vacío de poder, el cual es de orden constitucional y, por tanto, formaliza justificación para iniciar un juicio político. Por si faltara poco, la minuta descarta explícitamente la intervención de las Fuerzas Armadas en conflictos de carácter político, electoral o social, lo cual significa que los civiles serían dejados a su propia suerte cuando se presenten tales eventos de considerable magnitud. De delegarse la iniciativa a gobernadores y presidentes municipales traería graves consecuencias por varias razones. Por un lado, las comunidades y entidades [6 de cada 10, según estimaciones del Senado]⁵⁴³ han sido infiltradas por el narco, lo cual ha provocado que casi la totalidad de los gobernadores, independientemente de la extracción partidista, teman hacerle frente al crimen organizado. Algunos de ellos, incluso, están coludidos con los cárteles.⁵⁴⁴ Otro problema que se presenta es el de delegar totalmente la iniciativa y responsabilidad de preservar la seguridad interior a Estados y municipios.

La minuta obvia en sumo grado la manera en que el crimen organizado se ha regionalizado, por lo que sería inútil enfrentar la inseguridad en un Estado o municipio dado que solicitase la intervención federal cuando los grupos criminales se trasladen a otro que no la hayan solicitado.

Pero dentro de todo esto, las más afectados resultan ser la institución de las Fuerzas Armadas mexicanas, quienes tiene que soportar el estigma de ‘asesinos’ o ‘enemigos del pueblo’, lo cual ha conllevado que se dificulte aún más el combate al narcotráfico y a los grupos criminales.

5.1 Conformación de nuevos esquemas de participación política de las Fuerzas Armadas.

⁵⁴³ Artículo consultado el 29 de agosto de 2010. Fuente: [Estudio de la Comisión de Desarrollo Municipal. ‘Senadores: en 6 de cada 10 Municipios, Presencia del Narco’](#). De acuerdo con el documento “Ayuntamientos Y Crimen Organizado”, ‘el 63 por ciento de las más de 2 mil 500 alcaldías están infiltradas por células operativas, y de éstas, 8 por ciento está totalmente bajo control del narcotráfico’. Disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/8823580>

⁵⁴⁴ Artículo consultado el 4 de febrero de 2011. Relatos y Expedientes. ‘El Capo, el Gobernador y un General’, *EjeCentral*, 29 de enero de 2010. Disponible en: <http://columnas.ejecentral.com.mx/relatosyexpedientes/2010/01/29/el-capo-el-gobernador-y-un-general/>; véase también el artículo de Juan U. Hernández en Suite101, ‘La Sociedad de México, Infiltrada por el Narcotráfico’, disponible en: <http://www.suite101.net/content/sociedad-infiltrada-por-el-narcotrfico-la-de-mexico-a29147#ixzz1D0X6PPDQ>

En el correr de prácticamente todo el siglo XX, las amenazas a la seguridad de los Estados pertenecientes al continente americano se definieron en base a conflictos cuyo epicentro se originó en territorio europeo con la Primera y Segunda Guerra Mundiales y la Guerra Fría, por lo que las agendas de seguridad fueron trazadas en cuanto a los dos primeros conflictos de envergadura mundial para respaldar el esfuerzo bélico de Estados Unidos y para la contención del comunismo en el segundo caso.

Terminadas las dos conflagraciones mundiales, Estados Unidos -emergida ya como potencia económica mundial y como actor central en el ámbito político y diplomático con el resto del mundo- y la Unión Soviética -potencia también, lejana, inaccesible, aunque omnipotente en razón de la edificación de un poderío armamentista nuclear y, característicamente, en razón de la influencia ideológica que el socialismo-comunismo ejerció en particular en los países latinoamericanos- los desacuerdos en la región se ventilaban a través de negociaciones y mediaciones diplomáticas y en no pocas ocasiones tuvo que utilizarse la fuerza militar, como en los conflictos suscitados: El Salvador-Honduras, Perú-Ecuador, Chile-Argentina, Venezuela-Colombia y en las relaciones Cuba-resto de Latinoamérica.

Tales circunstancias y en plena fase de bipolaridad y armamentismo, el papel que tuvieron las Fuerzas Armadas fue activo y protagónico [fuera por conflictos territoriales, instauración de dictaduras o surgimiento de conflictos sociales] no siendo así en el caso mexicano.

Los cambios producidos en el escenario internacional, una continua fase democratizadora de los sistemas políticos latinoamericanos, la mediación de los conflictos interestatales por medio de concertaciones de paz, los cambios experimentados en el escenario internacional, el fenómeno de la globalización y una cada vez mayor importancia concedida a la revalorización de la sociedad civil y, por ende del individuo, son factores que hubieron impactado positivamente las condiciones de seguridad de los países que conforman la región latinoamericana, sobre todo en las últimas dos décadas, por lo que, hoy día, se considera que *'América Latina sea una zona de paz'*.⁵⁴⁵ De manera que aparentemente, la región latinoamericana no sufre amenazas externas y una eventual contingencia conflictiva entre países se considera mínima.

Lo que ha germinado en Latinoamérica, sin ser México la excepción, son las amenazas al interior de los Estados, es decir, el narcotráfico, el crimen transnacional y la persistencia de los problemas de desarrollo, las denominadas *'nuevas amenazas'*.⁵⁴⁶

La influencia de tales males sociales provocó que, ante la fragilidad de los Estados y de sus instituciones así como de la inestabilidad política derivada de ello, se haya recurrido a la inserción y utilización de las Fuerzas Armadas en tareas que, por principio, les corresponderían a las fuerzas del orden público, por lo que, ante el avance y

⁵⁴⁵ Francisco Rojas Aravena. *'El Riesgo de la Superposición entre las Políticas de Defensa y Seguridad'*, Nueva Sociedad N°. 213, enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552, disponible en: <http://www.www.nuso.org>

⁵⁵⁰ *Op. cit.* pág. 36.

⁵⁴⁶

fortalecimiento de las nuevas amenazas, la participación de las Fuerzas Armadas se ha hecho cada vez más notoria:

- a) México: lucha contra el narcotráfico y con los grupos delincuenciales vinculados al crimen organizado. Plan DNII [contra amenazas a la paz social y el despliegue de fenómenos que atentan la seguridad nacional] y Plan DNIII [apoyo a la población civil en casos de desastres]⁵⁴⁷
- b) Centroamérica-Triángulo del Norte [Guatemala, El Salvador y Honduras]: tareas represivas ligadas al combate contra las maras y para proveer seguridad ciudadana.
- c) Área Andina: tareas del desarrollo.
- d) Venezuela: su misión se vincula directamente a la gestión política del gobierno.
- e) Brasil: lucha contra el crimen organizado en las principales ciudades.
- f) Cono Sur-Uruguay, Argentina y Chile: tareas de defensa.

A pesar de la adversa coyuntura de (in-)seguridad que experimenta el Estado mexicano, el presente estudio considera ser éste un momento clave para las Fuerzas Armadas mexicanas ya que no se encuentran atravesando una contingencia fugaz o caprichosa. Todo lo contrario, la actual situación es incomparable con épocas acaecidas en el pasado, pero los últimos acontecimientos han puesto de manifiesto los peligros de la presente realidad constitucional y legal por cuanto toca a la utilización del estamento militar fuera de una revisión legislativa previa.

Ello se debe a la total y pueril llaneza del Senado para hacer uso del colectivo militar. Al alejarse de esta formalidad, tanto la comunidad (civil) política como la institución militar adolecen de aquella garantía que tanto preocupa a los regímenes democráticos: la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales de todo individuo, civiles y militares.

Así que no parece lógico que en un país autodenominado 'democrático', tanto el presidente de la República, aún en su atributo de ser el jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, como el Senado, tengan la libertad actual para decidir el uso de los Ejércitos [Tierra, Mar y Aire] a conveniencia, con las graves consecuencias que tal decisión ha provocado.

Por lo que, más allá de la propia puntualización constitucional y legal de la utilización y despliegue del colectivo armado mediante una incierta y precaria reforma, se podría detallar la posición que corresponde a los representantes de la nación, no sólo ante un conflicto de mediana severidad, sino con mucha mayor importancia, ante la inmediata realidad que involucra a las Fuerzas Armadas en asuntos del ámbito interior, situación más problemática aún, y que incide en mayor medida en la democraticidad del sistema.

⁵⁴⁷ Raúl Benítez Manaut. *México: Las Relaciones Civiles-Militares ante la Encrucijada Democrática en la Primera Década del Siglo XXI*; Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), México, p. 5. Disponible en: http://www.iugm.es/fileadmin/user_upload/.../mexico/ANALISIS_MEXICO.pdf

Por supuesto que las Fuerzas Armadas mexicanas pueden ser empleadas por decisión gubernamental para colaborar al restablecimiento de la normalidad y el orden públicos (Artículo 89 constitucional, fracción VI de la Ley Suprema)⁵⁴⁸, lo cual ha sido del todo impopular, pero no inconstitucional, aunque se argumente lo contrario.

Pero como explica Finer, existe una gran distancia entre el *motivo (motive)* o la falta de él, como lo es el profesionalismo militar; el *talante (mood)* es decir, el deseo o voluntad, llamado también, *-consciousness of kind-* y la *oportunidad (opportunity)* -debido a la popularidad del colectivo armado y la impopularidad de las autoridades civiles-, de los Ejércitos para intervenir.⁵⁴⁹ Por principio, México ya no es un régimen donde los militares representen un factor político decisivo o que su participación pueda provocar un derrocamiento del gobierno y/o que trate de establecer una dictadura militar. El temor que su influencia política suscita es que los militares poseen una organización enormemente superior. Y poseen las armas.

Finer es aún más contundente: *‘las Fuerzas Armadas tienen tres enormes ventajas políticas sobre las organizaciones civiles: una marcada superioridad en su organización, un altísimo status simbólico emocional y el monopolio de las armas. Conforman una prestigiosa corporación u Orden, disfrutando de una aplastante superioridad en los medios para aplicar la fuerza. La sorpresa no es, por tanto, por qué éstas se rebelan contra sus amos civiles, sino por qué siempre los obedecen’.*⁵⁵⁰

Se requiere de un alto grado de objetividad para entender, por tanto, la forma en que el estamento armado puede participar en la política, no obstante, siempre deberá estar conectada dicha participación en forma directa con el principio de la supremacía civil.

Pero calificativos como *‘mudo y ciego’*,⁵⁵¹ o *‘máquina inconsciente al servicio del Gobierno’*⁵⁵², nunca han correspondido con la realidad, pues los Ejércitos siempre han intervenido políticamente, no sólo en su propia conformación, o en cuestiones del ámbito exterior (guerras, básicamente), sino en todas las cuestiones sociales, sean éstas de orden represivo, de seguridad o de ayuda a la población en caso de desastres naturales.

Es Finer el autor quien nuevamente despeja los prejuicios sobre el estamento armado al explicar que la intervención de los Ejércitos no se da en razón de su tipo -el

⁵⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. TEXTO VIGENTE. Última reforma DOF 29-07-2010. Artículo 89 constitucional, Capítulo III Del Poder Ejecutivo, pág. 55.

⁵⁴⁹ Samuel E. Finer. *‘The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics’*, London: Pall Mall Press, 1962; pp. 23, 61 y 72.

⁵⁵⁰ *Op. cit.* Chapter 2, *‘The Political Strengths of the Military’*, pp. 6-14.

⁵⁵¹ Alfred De Vigny.. *‘Servidumbre y Grandeza Militar’*, LIBROdot.com, Libro I, II, III. Disponible en: www.inabima.org/.../Vigny.../Vigny,%20Alfred%20de%20%20Servidumbre%20y%20grandeza%20militar.pdf

⁵⁵² León Duguit. *‘Trité de Droit Constitutionnel’*, 2ª Ed. Col. 4, pág. 594, en Ricardo Pellón, *‘La Libertad de Opinión den las Fuerzas Armadas’*, *Revista Española de Derecho Militar* n° 37, enero-junio, 1979, pp. 15-91, principalmente pág. 31.

cual básicamente es de naturaleza armada-, sino en razón de *'grado'*, es decir, *Influencia, Presión o Chantaje, Desplazamiento y Suplantación*.⁵⁵³

La postura del presente estudio y la de Finer es coincidente en el sentido de que la participación de las Fuerzas Armadas se admitirá sólo en virtud de la primera gradación, es decir, la *'Influencia'*, siendo ésta la constitucional y legítima, completamente consistente con la supremacía del poder civil, por lo que las autoridades militares actúan bajo ésta y con la misma atribución como la tiene cualquier miembro de la burocracia, aunque a decir de Finer, la influencia militar puede que tenga mayor peso y en ocasiones sea primordial, en vista de riesgos mayores involucrados que pudieran derivarse del rechazo de su consejo.⁵⁵⁴

Por lo que dicha influencia, la cual es fáctica y admisible no es otra que la general influencia de la burocracia en los ámbitos de decisión política. El temor que dicha influencia genera es que los militares, al ser portadores legítimos de las armas del Estado, tienen el conocimiento y la capacidad táctica para utilizarlas -no así los civiles, completamente ajenos y desinteresados sobre el particular-, por lo que dicho monopolio podría -se cree y se teme- ser desviado y utilizado a su favor.

Los nuevos esquemas de participación-influencia política de las Fuerzas Armadas mexicanas, desde la perspectiva del presente estudio, no se ajustan a los conceptos de *'militarismo'*, es decir, -predominio de los militares en la vida social y política- y/o de *'pretorianismo'* -dirección política de los militares-, conceptos que han sido utilizados indiscriminadamente dependiendo tanto de la posición ideológica del autor, analista, político o partido en el poder así como de los intereses para los cuales sirven, lo cual ha implicado severas críticas al colectivo armado que pretende converger en un diálogo franco y abierto con la sociedad civil y no divergir de ella, considerando que México es un país que pretende también encaminarse hacia una consolidación democrática.

Pero así como los militares se encuentran dedicados al servicio de los intereses de la nación y están supeditados a la supremacía civil, es necesario, incluso saludable, el que la comunidad (civil) política se acerca también y trate de entender la manera en la que se rige la institución de las Fuerzas Armadas en México.

Cabe decir que el colectivo castrense no es una institución estancada, sino que también es reflejo de la sociedad civil, siendo la mexicana, una sociedad civil escindida y alejada de su realidad social, pero que debe tratar de ajustarse ante los cambios político-sociales y ante el avance de las nuevas tecnologías.

Por otra parte, es inexacto el que la autonomía de los militares sea la tendencia, mucho menos la respuesta, ya que aunque éstos son un importante grupo de presión

⁵⁵³ Samuel E. Finer. *The Man on Horse [...] Op.cit., Chapter 7, 'Levels of Intervention' (1) Countries of Developed Political Culture'* (Países de Cultura Política Desarrollada); *Chapter 8 'Levels of intervention' (2) Countries of Low Political Culture'* (Países de Cultura Política Baja); *Chapter 9, 'Levels of Intervention' (3) Countries of Minimal Political Culture'* (Países de Cultural Política Mínima). Siguiendo la gradación de Finer en cuanto a la intervención de las Fuerzas Armadas se tiene: a) *Influencia*; b) *Presión o Chantaje*; c) *Desplazamiento* y, por último, d) *Suplantación*. Pp. 86-129.

⁵⁵⁴ *Op cit.* pp. 86-110.

social, y no un servidor neutro del Estado, tienen también el derecho de ejercer su influencia. Por ello, es necesario desarrollar eficientes mecanismos de control civil.

5.2 Construcción de un escenario futuro respecto al proyecto de decreto de reforma a la Ley de Seguridad Nacional.

El incremento y expansión a escala nacional, regional e internacional del fenómeno criminal del narcotráfico y sus perniciosos efectos delictivos conlleva necesariamente la construcción de un modelo de Seguridad Nacional a futuro; comporta la necesidad de desarrollar y extender las capacidades del Estado mexicano, por ende, conlleva también el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. El análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, sectoriales, regionales y globales, que reflejen y respondan a la realidad mexicana con respecto al tema de la (in-)seguridad en México se encuentra más allá de las posibilidades de este trabajo. No obstante, las siguientes líneas tratan de mostrar un espacio para la reflexión en torno a los graves problemas que amenazan el desarrollo y el fortalecimiento de los incipientes procesos democratizadores en México, debido a la cada vez mayor consolidación del crimen organizado en sus diversas modalidades.

La visión, que no ilusión, sobre la importancia de un escenario venidero y, por tanto, hasta predictivo, respecto de la Seguridad Nacional en México esboza la trascendencia de mejorar sustantivamente la capacidad de diseño e implementación del gobierno y, consecuentemente, de incidencia de la sociedad civil en la política pública de seguridad y gestión de las instituciones de Seguridad Nacional del Estado mexicano.

La concepción de dicho modelo debe partir, por supuesto, de las tendencias y desafíos mundiales desde la perspectiva de la seguridad que ya en los albores del siglo XXI han comportado cambios radicales en la sociedad mundial, los cuales se encuentran penetrados por la *incertidumbre* y la *complejidad* cada vez mayores del nuevo tiempo.⁵⁵⁵ La dinámica mundial se ha originado por procesos como la globalización, cuyos efectos implantan y perturban todos los espacios sociales, desde la política y la economía, hasta la cultura y la observancia religiosa, siendo la tecnología la que dinamiza tales repercusiones.

No obstante, una segunda dinámica que coexiste y actúa simultáneamente por cuanto respecta a la esfera de la seguridad es el proceso de regionalización, el cual sucede en medio de una intensa apertura económica y liberalización de las actividades tanto comerciales como financieras.

Es precisamente desde esa perspectiva global y regional que el principal reto de la Seguridad Nacional en México no puede ser sectorial ni único. No comprenderlo de esta manera dificultaría enormemente cualquier reto concreto que el gobierno en turno trate

⁵⁵⁵ John K. Galbraith. *‘La Era de la Incertidumbre. Una Historia de las Ideas Económicas y de sus Consecuencias.’* 4ª Edición. Editorial Plaza & Janés, 1982, pp. 30-46. Para Galbraith *‘la incertidumbre, más que un concepto en el devenir de la sociedad capitalista, refleja la creciente complejidad y carencia de capacidad para discernir el rumbo de la sociedad.’*

de alcanzar, como la pobreza, la gobernabilidad, o la seguridad misma. Por consiguiente, dicha realidad requiere necesariamente un nuevo enfoque sobre la manera de repensar el tema de la seguridad y los desafíos derivados de ella.

Por otra parte, un modelo eficiente y eficaz de Seguridad Nacional que fuese aplicado y aplicable en territorio mexicano se pervertiría sin la consolidación de la gobernabilidad democrática la cual, por cierto, le ha dado contenido y dirección a la sociedad mundial. Lograr la gobernabilidad democrática –luchar por ella en algunos países o afianzarla en muchos otros– requerirá del fortalecimiento de la democracia y de sus instituciones, pero especialmente, de la consolidación del Estado de Derecho y de la promoción del aumento de la participación de la sociedad.

Ignorar dicha responsabilidad que atañe tanto a gobierno como a sociedad civil representaría *“la incapacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente, condición necesaria de un Estado de Derecho junto con la independencia de los poderes y un sistema legal que garantice el goce de las libertades y derechos –civiles, políticos y culturales– de las personas. Para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y, promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables.”*⁵⁵⁶

Aunque término *‘polisémico’*⁵⁵⁷, el uso cada vez más frecuente de gobernabilidad democrática se debe al incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas de los Estados.

Desde este contexto la ingobernabilidad se encuentra vinculada, por un lado, a la falta de eficacia de los Estados para responder a los progresivos reclamos de la sociedad en el ámbito de las condiciones económicas existentes y, por otro, a la pérdida de confianza de la ciudadanía hacia los políticos y las instituciones democráticas al no encontrar cumplidas sus demandas.

La principal secuela de lo arriba expuesto hace referencia a la desigualdad entre los que mucho tienen y los que no poseen casi nada (la gran mayoría en el caso mexicano). La inequidad ya no sólo deriva en el acceso o no a empleos y/o servicios sean éstos buenos o deficientes, sino que genera millones de personas en pobreza excluidos de la dinámica de la economía y de los frutos del desarrollo, originando también enormes espacios de incertidumbre y problemas de gobernabilidad, causados por la reproducción constante de la pobreza misma.

⁵⁵⁶ Artículo consultado el 21 de enero de 2011.

Gobernabilidad Democrática. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Regional, Panamá. Disponible en: http://www.regionalcentrelacundp.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=6&lang=es

⁵⁶¹ Manuel Alcántara Sáez. (2004). *“Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”* en PNUD. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate. Buenos Aires, pp. 99-122.

⁵⁵⁷

El asunto es que ya no solamente se trata del componente económico, sino que a esto debe sumársele una creciente desigualdad de conocimiento y de poder, retroalimentándose de esa manera las condiciones entre los más ricos y los más pobres, qué decir del aceleramiento del deterioro ambiental y ecológico del planeta, ahora también incluido como amenaza a la Seguridad Nacional en México.⁵⁵⁸ El deterioro ambiental, agudizado por la relación sinérgica que éste tiene con la pobreza, se encuentra proporcionalmente enraizado en la forma de producción que caracteriza a la sociedad industrial y postindustrial, convirtiéndolas en máquinas de consumo. Entre las actividades económicas que demandan más espacios y recursos naturales y que por tanto deterioran de manera sistemática, permanente e irreversible el medio ambiente está la siembra y cultivo de droga (mariguana, la hoja de coca y la amapola, así como la producción sintética de compuestos psicotrópicos).

Una sociedad de consumo de drogas se alimenta también de este proceso de expansión sin límites de la demanda de sustancias ilegales, por lo que la responsabilidad debe ser articulada no sólo en el control y protección de los recursos de los países en vías de desarrollo, sino en el control de las pautas de consumo excesivo y descontrolado de las economías desarrolladas.

Los Estados Unidos, como mercado más grande en cuanto al consumo de droga en el mundo y México, como país de tránsito de sustancias ilegales -entre otras mercancías-, así como fuente de recursos naturales y ahora como consumidor creciente de estimulantes y narcóticos, representan un buen ejemplo de ello.

Entender la complejidad y diversidad de la realidad, pero sobre todo de una realidad referente a un conflicto de (in-)seguridad regional que actualmente afecta al Estado mexicano exige el conocimiento, el entendimiento, la razón y la inteligencia pero sobre todo la 'disposición' y la 'buena voluntad' de los representantes en México hacia la generación de nuevas resoluciones y acuerdos en cuyo centro se encuentre el individuo, la persona, los grupos sociales (todos), para la construcción de una nueva sociedad, de un nuevo Estado.

Por tanto, es necesario que se visualice dicha aspiración con un enfoque de desafío a futuro, es decir, considerar en términos prospectivos algunas de los mecanismos que pudieran incidir en la construcción de un nuevo modelo de Seguridad Nacional, hacia dónde apuntaría y cuáles serían los elementos que lo consolidarían.

El punto de partida sería definir cómo se entiende actualmente el término de Seguridad Nacional y hacia dónde apunta, para de esa forma saber con un poco de más precisión cuál sería su contenido y la forma en que habrá de ser operacionalizado, vía instituciones de seguridad del Estado mexicano.

⁵⁵⁸ *'La preservación del territorio nacional y de su población considerando su afectación general por factores de orden ambiental, climático, químico o físico, o bien por acciones que expongan a éstos a siniestros de carácter colectivo'*. LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. Dictamen de las Comisiones unidas de Seguridad pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto al Proyecto de Decreto que Reforma la Ley de Seguridad Nacional. Artículo 3, inciso I, fracción f. Pág. 13.

Es de mencionarse que el término de Seguridad Nacional sigue estando cargado de juicios y valoraciones. No obstante, el presente trabajo considera que el debate sobre la redefinición de un término como lo es el de Seguridad Nacional ya no debería girar en torno a lo que ha pautado el siglo XX o lo que representa la seguridad en un sentido hemisférico, sino a la transformación de la sociedad humana hacia el futuro.⁵⁵⁹ La noción de Seguridad Nacional debe enfocarse más al desarrollo de instituciones⁵⁶⁰ -en el caso que corresponde a este trabajo, a instituciones de seguridad e inteligencia confiables-, pero sobre todo encauzarse a las libertades humanas, a la atención del individuo, por tanto, el desarrollo de un nuevo término de Seguridad Nacional se debería definir *‘en relación a lo que los seres humanos pueden y debe hacer y hacen.’*⁵⁶¹

A este respecto, Amartya Sen expone que en un mundo de acumulación de riquezas y opulencia sin precedentes, millones de personas que viven tanto en países ricos como pobres siguen siendo esclavos, si bien no técnicamente, sí lo son al negárseles una libertad elemental y al ser prisioneros, de una u otra forma, de la pobreza económica, de la marginación social, de la tiranía política y del autoritarismo cultural.

Pero poco puede lograrse si no se activa el desarrollo de los Estados a través de la participación conjunta de la política (partidos políticos), de la economía (vía mercados), de intachables e imparciales sistemas de justicia y de los medios de comunicación en beneficio de los individuos, por ende, en beneficio de la comunidad (civil) política sustentados en plenos valores sociales democráticos en un espacio seguro y estable.

La reflexión arriba mencionada conduce a que en el plano nacional, la noción de Seguridad Nacional sea conceptualizada y operativizada como extensión del plano regional e internacional lo cual, por supuesto, plantea complejidades y serios problemas desde el enfoque de la comprensión prospectiva, pues los límites que deben de plantearse son por igual tanto físicos y territoriales, como sociales y económicos, pero sobre todo deben ser éticos.

A partir de dicha apreciación es que debiera generarse el fundamento para los consensos y las acciones en la política mexicana en materia de Seguridad Nacional, por tanto, formularse una serie de principios y procedimientos equilibrados sobre el accionar de las naciones en dicha materia.

El nuevo rumbo de la seguridad exige distinguir los cambios sociales y económicos que están germinando en México, por consiguiente, es útil analizar qué cambios requiere la sociedad mexicana si sus problemas centrales siguen siendo la pobreza y la inequidad, lo que puede plantearse como privación de sus libertades (oportunidades sociales), privación de sus libertades políticas (de ahí los bajos niveles de participación), y privación de sus libertades económicas en cuanto a vida decorosa y servicios.

⁵⁵⁹ Gibson Rowan. (editor). *‘Repensando el Futuro. Negocios, Principios, Competencia, Control y Complejidad, Liderazgo, Mercados y el Mundo’*. Bogotá, Colombia, Grupo Editorial Norma, 2ª reimpresión, 1998. P. 37.

⁵⁶⁰ Douglas North. *‘Institutions, Institutional Change and Economic Performance’*, México, Fondo de Cultura Económica, tr. Agustín Bárcena, 1ª Edición, 1993, pp. 123-135.

⁵⁶¹ Amartya Sen. *‘Development as Freedom’*, Oxford University Press, 1999. Pp. 32-98. Amartya Sen fue ganador del premio Nobel de Economía en 1998.

En este tenor, la **visión de país**, democrático, justo, incluyente, sigue siendo el paso aún inconcluso del Estado mexicano. En términos de seguridad lo es aún más, por consiguiente, el desafío de México en el siglo XXI requiere no sólo la protección de garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos mexicanos sino también del advenimiento y consolidación de procesos de concertación y construcción de su capital social: el fortalecimiento de la sociedad civil, el fortalecimiento de aquellos procesos -económicos y políticos- que beneficien a la sociedad en su conjunto hacia una plena vigencia y consolidación del Estado de derecho, en un contexto de seguridad nacional, interior y pública viable.

Sin estas condiciones no puede dársele rumbo a un país donde la pobreza, el narcotráfico, la inmigración, el crimen organizado y más recientemente el terrorismo, entre otros muchos males, son ley.

Por tanto, el pretender plasmar todo el compromiso de la seguridad en una nueva ley de Seguridad Nacional o el pretender fincar toda la responsabilidad a una institución de seguridad del Estado como lo son las Fuerzas Armadas mexicanas sobre la situación de (in-)seguridad en México actualmente -que por supuesto también la tienen-, sería imparcial y tendencioso.

El presente trabajo concuerda que para la construcción de un modelo de Seguridad Nacional venidero se necesita un cierto viso de utopía sin por ello olvidar el pasado; por tanto, se requiere de una mezcla de pasado y futuro, para que dicho modelo pueda construirse día a día con aquellos elementos que pueden darle fundamento y validez.

Dicha construcción mental, en principio, es completamente viable, no obstante, son las políticas y las acciones gubernamentales las que pueden presentarse inviables y/o frágiles al momento de su aplicación.

La utilización de la Prospectiva, entonces, resulta necesaria para poder llegar a una mejor comprensión del fenómeno de la (in-)seguridad en México. Prácticamente, los estudios de prospectiva parten del manejo de un postulado básico: el entendimiento del pasado, presente y futuro, hacia un *futuro deseable*.

La utilización de información y datos empíricos resulta indispensable pues evidencia que existe un *algo* que debe ser modificado o completamente cambiado, de forma que dicha traza utópica pueda dimensionarse en forma real y concreta. Un autor que ha planteado una forma de entender los complejos procesos del universo político y social a futuro es Joseph Hodara. Para dicho autor, la Prospectiva es el "*nombre genérico que comprende los estudios de largo plazo y los instrumentos de decisión que deben acompañarlo*".⁵⁶²

Los factores '*tiempo*' (como instrumental de previsión y planificación que trata de organizar ese futuro desde el presente, el cual emana del análisis de la realidad) e '*incertidumbre*' son dos variables muy importantes para la Prospectiva.

⁵⁶² Joseph Hodara. '*Los Estudios del Futuro. Problemas y Métodos*', México, Fomento Cultural Banamex, 1ª. Edición, 1978, pp. 25-58.

Por tanto, la construcción de un futuro, desde dicha perspectiva, es un *'futuro que puede construirse; que puede transitar de lo abstracto a lo concreto, por consiguiente, convirtiendo la incertidumbre desintegradora en una certeza factible de ser racionalizada y, por ende, susceptible de operar en el mundo real'*.⁵⁶³ Propiamente, el concepto de futuro es esencial para la articulación de estrategias y políticas de Seguridad -sea nacional, interior o pública- que puedan volverse realidad, no sólo conceptualmente, sino en términos de praxis, y que deberá ser planteada en torno al individuo y a los derechos fundamentales de éste si ha de volverse operativo un nuevo modelo de seguridad que brinda protección y resguardo constitucional tanto a la persona como al Estado mismo, sobre todo para la previsión de riesgos y, más tarde, de amenazas que pueden lacerar importantemente las esferas social, económica y política de un país. El caso mexicano no debería ser la excepción.

5.3. Propuesta

La intención del presente trabajo no es el de 'teorizar', mucho menos el de 'definir', punto por punto, acerca del tema y término de la Seguridad Nacional en México. Dicha labor se encuentra fuera del alcance de las posibilidades de este ejercicio, siendo tal objetivo más apropiado para los científicos sociales expertos en la materia. Lo que sí le es factible considerar al presente escrito es el de manifestar una serie de sugerencias en cuanto al tema de la seguridad en México.

El problema de la (in-)seguridad en México es mayúsculo; requiere ser nuevamente revisado, pero sobre todo, abordado desde una perspectiva integral en donde todas las instancias gubernamentales de seguridad se encuentren dispuestas y comprometidas seriamente. De entrada, esto representa un severo inconveniente, dado el grado de corrupción e infiltración al interior de prácticamente todas las dependencias de seguridad del país.

México enfrenta una amenaza tornadiza y peligrosa como nunca antes la había encarado -la amenaza nacional, regional e internacional del narcotráfico y del crimen organizado-. El Estado mexicano no es inmune a este problema; ningún país lo es, por lo que todas las naciones deben actuar decisivamente para protegerse de esta creciente amenaza. El peligro pero sobretodo el daño que los cárteles y los grupos criminales obran, representa una condición permanente, por lo que urgen medidas más contundentes para proteger, primordialmente, a los individuos, a las personas, por consiguiente, al Estado mismo.

La situación de (in-)seguridad, por tanto el tema de la seguridad a nivel mundial, se ha vuelto incluso más importante desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York, provocando que todos los niveles de gobierno y de todo el espectro político en México y en el resto del mundo se alinearan irremediabilmente a las políticas de seguridad impuestas por Washington. Se fortaleció

⁵⁶³ Vehezkel Dror. *'Enfrentando el Futuro'*, México, Editorial Siglo XXI, 1ª Edición, 1990, 1ª reimpresión, 1993, pp. 34-114.

la defensa del espacio aéreo, marítimo y terrestre y se empezó a intensificar la seguridad en las fronteras, especialmente en la frontera mexico-americana.

El gobierno de los Estados Unidos, bajo la administración Bush comenzó a almacenar millones de dosis de medicamentos en caso de un ataque bioterrorista y se mejoró el uso y alcance de las armas de destrucción masiva de la industria militar norteamericana.

Por otra parte, se intensificó el intercambio estadounidense de información con todas las agencias de inteligencia en diferentes partes del mundo para la salvaguarda de los intereses norteamericanos y de su infraestructura crítica.

Por su parte, México comenzó a experimentar una ola de violencia sin precedente bajo la administración de Vicente Fox Quesada, primer mandatario de extracción panista [2000-2006], agudizándose aún más a partir de 2006 con el arribo del Lic. Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de la República al insertar a las Fuerzas Armadas mexicanas en tareas y misiones que corresponden al rubro de la seguridad interior y pública.

Al principio aceptada, la decisión se ha tornado nociva y sangrienta y en el camino, se desprestigió a una de las más nobles y decorosas instituciones del Estado mexicano: las Fuerzas Armadas, pues fueron incorporadas sin previa modificación constitucional y bajo un esquema jurídico que hasta el momento actual [agosto de 2011], sigue siendo oscuro y confuso. El gobierno calderonista expira en poco más de un año, pero la responsabilidad será conferida íntegramente, y ya lo está siendo, a la institución armada mexicana. De ahí que la intención del presente escrito sea la de proponer una serie de sugerencias que pudieran servir a la comprensión del tema de la seguridad en México, sin dejar de hacer las siguientes consideraciones:

1. *Elevar el tema de la corrupción como prioridad en la agenda pública de México*

La lucha contra la corrupción ha pasado a segundo plano en un país cuya primer objetivo es vencer el conflicto de inseguridad. La corrupción no es percibida como el mayor mal y los ciudadanos mexicanos no parecen percibir los nexos y fatales efectos de este fenómeno sobre la efectividad y legitimidad de las instituciones, la equidad y la justicia social, el acceso a los derechos, la generación y distribución de la riqueza, el fortalecimiento de la democracia y, sobre todo, la protección de sus propias vidas.

La definición que hace Transparencia Internacional con respecto a la corrupción es el ***'abuso de posiciones de poder o de confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones, y puede estar tanto en el sector público como en el privado'***.⁵⁶⁴

⁵⁶⁴ Fuente: [Global Corruption Report 2010. Transparency International](#), *'La corrupción daña y atenta contra los pueblos de muchas formas. Conforme a lo declarado en el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, este flagelo representa una grave amenaza para "la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley."* Cuando la corrupción se encuentra extendida en un país, son muchos y variados los segmentos de la población afectados por sus efectos en toda la sociedad; sin embargo, existe consenso en que los más afectados por la corrupción son los pobres, por ser los menos

2. Reorganización exhaustiva de todos los órganos de seguridad del Estado mexicano vía depuración. La expulsión de 3 mil 200 agentes federales muestra claramente el nivel de corrupción dentro de las instituciones de seguridad. El caso de la “Operación Limpieza” refleja un ejemplo notorio.⁵⁶⁵

En la llamada “Operación Limpieza” —que inició en 2007 y culminó en 2009— cayeron 25 agentes federales vinculados con los cárteles de los hermanos Beltrán Leyva, de Sinaloa y del Golfo. Entre los detenidos se encontraban altos mandos como el ex titular de la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO), Noé Ramírez Mandujano, y el inspector de Operaciones de la Policía Federal, Édgar Enrique Bayardo del Villar, quien después se enlistó al programa de testigos protegidos de la PGR, y que el primero de diciembre de 2009 fue asesinado en una cafetería de la Ciudad de México.

Pero también está el caso de la manifestación de agentes federales adscritos a Ciudad Juárez, la cual ocurrió el pasado 7 de agosto de 2010, cuando cansados de los malos tratos y de las órdenes que les daban sus superiores de extorsionar a las personas, unos 300 agentes golpearon al comandante Salomón Alarcón, Joel Ortega y Ricardo Duke Chávez.⁵⁶⁶

En México, prácticamente todas las instancias de seguridad son corruptas. El combate al lastre de la corrupción debiera ser, por tanto, una prioridad de Seguridad Nacional en el país.

3. Una estructura de Seguridad Nacional unificada

Significaría la creación de un nuevo Organismo de Seguridad para transformar y realinear principalmente el confuso mosaico de las actividades estatales en relación a todos aquellos asuntos de seguridad, por tanto, el reconocimiento de que todas las instancias de seguridad, incluidas las Fuerzas Armadas (Ejércitos de Tierra, Mar y Aire) se

capaces de absorber sus costos. Disponible en: <http://www.transparency.org/publications/gcr>

⁵⁶⁵ Artículo consultado el 23 de enero de 2011. Francisco Gómez. ‘Agente del FBI desató Operación Limpieza. “Juan de Jesús” Operó desde México con el “aval” de Altos Mandos de la PGR’. *El Universal*, (México) 2 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx> ‘La declaración de un testigo protegido en el Consulado mexicano en Washington fue la pista que siguió la PGR para descubrir una red de funcionarios cómplices del narcotráfico, liderada por el responsable de coordinar los operativos contra el tráfico de (continuación) drogas. El testigo protegido era un espía que el narcotráfico habría infiltrado en la Embajada de Estados Unidos y que le pasó información de la DEA a la organización del cártel de Sinaloa, de los hermanos Beltrán Leyva. Un funcionario mexicano, que no está autorizado a revelar su identidad, dijo que el espía que habría infiltrado la Embajada de Estados Unidos trabajó para la Interpol. En la declaración del testigo protegido en el Consulado de la Embajada de México en Washington, se manifestó que “servidores públicos adscritos a la SIEDO al menos desde 2004, forman parte del cártel de Sinaloa”, dijo ayer lunes Marisela Morales, titular de la SIEDO.’

⁵⁶⁶ Artículo consultado el 21 de enero de 2011

Juan José García. ‘Rebelión Policiaca en Ciudad Juárez’. *Milenio*, (México) 8 de agosto de 2010. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kfA5wIxW1SMJ:www.milenio.com/node/503631+manifestaci%C3%B3n+de+agentes+federales+en+cd.+ju%C3%A1rez&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

‘Los inconformes acusaron a los jefes de cobrarles una cuota diaria y de mantener nexos con el narcotráfico; los mandos fueron cesados y permanecerán concentrados mientras se realizan las investigaciones’.

encuentran severamente fragmentadas, impidiendo coordinar esfuerzos lo que promueve, contrariamente, protagonismos que consumen tiempo y recursos, pero sobre todo, vidas.

Las dependencias encargadas de la Seguridad Nacional, agrupadas en el Consejo de Seguridad Nacional (Titular del Ejecutivo Federal, quien es el que lo preside, así como la Secretaría de Gobernación [SEGOB], Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA], Secretaría de Marina [SEMAR], Secretaría de Seguridad Pública [SSP], Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], Secretaría de la Función Pública [SFP], Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE], Secretaría de Comunicaciones y Transportes [SCT], Procuraduría General de la República [PGR] y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional [CISEN]⁵⁶⁷) han probado ser ineficientes en cuanto a su responsabilidad de garantizar la seguridad en territorio mexicano.

Muchos problemas las afectan: descoordinación, falta de capacitación de buena parte de sus elementos (tanto técnica como en relación al tema de derechos humanos), percepción de bajos salarios, tecnología obsoleta, pero sobre todo, corrupción al interior de los organismos.

Por tanto, una estructura de Seguridad Nacional unificada debiera estar, a consideración del presente trabajo, en tres factores básicos: **inteligencia** -para eficientar el proceso con un mínimo riesgo, reduciendo las vulnerabilidades, los riesgos y las amenazas-, **diplomacia** -teniendo en cuenta la regionalización del conflicto de (in-)seguridad, que involucra prácticamente a todos los países de América Latina, entre ellos los Estados Unidos, a pesar de lo expresado por el asesor en relaciones exteriores brasileño, Aurelio García, quien calificó a México como '*la única amenaza de seguridad para Estados Unidos*'.⁵⁶⁸ - y **defensa** -como recurso armado último-.

Por tanto, se vuelve indispensable la existencia de una Comisión especializada en asuntos militares de defensa, sin detrimento de la existencia de otros organismos y/o instancias de seguridad e inteligencia. Esto debido a que una entidad de tal naturaleza

⁵⁶⁷⁵⁷¹ LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada, DOF 26-12-2005. Título Segundo. De las Instancias Encargadas de la Seguridad Nacional. Capítulo 1. Del Consejo de Seguridad Nacional, Artículo 12, fracciones I-XI. No existe cambio en la minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010.

⁵⁶⁸ Artículo consultado el 26 de enero de 2011. Carmen Álvarez. '*México, Única Amenaza en AL, para EU, señala Asesor de Lula*'. *Excelsior*, (México) 6 de diciembre de 2010. Según declaraciones de García ante el gabinete del gobierno del entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva "*Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) nunca han estado tan débiles y la única amenaza para Estados Unidos en América Latina viene de México*", aseveró García a James L. Jones, asesor de Seguridad Nacional de la Unión Americana, en el marco de su visita a Brasil durante agosto de 2009. Dicho comentario quedó registrado en el cable diplomático confidencial 09BRASILIA1113 del 4 de septiembre de 2009 que *Wikileaks* difundió el 5 de diciembre de 2010. No obstante, en otro cable confidencial, 09BRASILIA757, también filtrado ayer (5 de diciembre de 2010), un funcionario de la embajada estadounidense en Brasil señaló que '*Brasil minimizaba la regionalización de las bandas criminales y ponía en tela de juicio la expansión de los cárteles mexicanos y colombianos hacia otros países sudamericanos. Asimismo, calificó de "reactiva" la forma en que se aborda el problema.*'

facilitaría la consecuente y necesaria especialización en dicha materia, a la par que resultaría un control legislativo mucho más riguroso.

En el nombramiento de tal estructura o entidad especializada en seguridad, se analizaría integralmente toda aquella iniciativa de política anunciada por las distintas autoridades competentes en materia de seguridad y defensa, por tanto, se revisarían periódicamente sus actividades y se auspiciaría un adecuado acceso a la información sobre las actividades de seguridad y defensa.

4. Monitoreo, Prevención y Coordinación de los gobiernos estatales con los locales

Lograr la creación de un nuevo Organismo de Seguridad, cuyas prioridades se centraran en el monitoreo, en la prevención, pero sobre todo en la coordinación de los gobiernos estatales y locales, no significaría, ni tampoco sería la intención del presente trabajo, de ampliar aún más la estructura burocrática en México, simplemente supondría la creación de un organismo ágil que priorizara el uso de modernas tecnologías y de técnicas gerenciales; se trataría de renovar la seguridad nacional de México minimizando la duplicidad de actividades y el gasto de recursos, al tiempo que se mejoraría la coordinación entre las dependencias de seguridad, hermanando funciones aún fragmentadas e ineficientes.

Por sobre todas las cosas, se necesita preparación al interior de las dependencias para minimizar el daño que sus misiones y acciones pudieran y pueden infligir a la población en general.

Entre los objetivos del presente escrito está el de proveer una definición de Seguridad Nacional, pero como se mencionó al principio de este apartado 5.3, el propósito no es el de teorizar acerca del tema de la Seguridad Nacional, sino tratar de reflexionar de acuerdo a una realidad muy específica, la cual es la (in-)seguridad que priva en territorio mexicano dado los efectos de los cárteles del narcotráfico y de bandas criminales organizadas.

A consideración del presente estudio, se coincide con aquella dada por Cathryn L. Thorup de que *'sería menos tortuoso y más viable aplicar el término "intereses nacionales" para asuntos no militares y el de "seguridad nacional" para fines más tradicionales evitándose así seis grandes riesgos, a) evitar el creciente riesgo de que se den respuestas militares a problemas no militares, b) diferenciar entre seguridad del Estado y la seguridad de la sociedad civil, c) acotar el exceso de significados de seguridad nacional que lo vuelven inmanejable, d) definir el término de seguridad nacional de forma específica para cada país, e) saber quién o quienes determinan la agenda de seguridad nacional]*.⁵⁶⁹

⁵⁶⁹ Catherine L. Thorup. 'En torno a la Definición de Seguridad Nacional', en Aguayo y Bagley "En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana"; Editorial Siglo XXI, Primera Edición, 1990; pp. 99-102.

El presente escrito agregaría a la aproximación que Thorup hace de la seguridad nacional el que debe haber un 'mayor ensanchamiento del espacio político que dé un *mayor peso, espacio y dimensión a lo social, a lo civil, al individuo [con ello, a la defensa de los derechos humanos, de la libertad, la seguridad y la dignidad personales]*; que debe haber un sentido superior de estabilidad política y una plena *voluntad* para alcanzar *un objetivo u objetivos comunes* para así tratar de proveer un *mayor acercamiento entre la sociedad y la política*, a través del diálogo, del debate, pero también de propuestas concretas que resulten en acciones -preferentemente de largo plazo- que deberán ser evaluadas dada la gravedad específica de cada vulnerabilidad, riesgo o amenaza, en donde las Fuerzas Armadas también jueguen un papel indiscutible, como defensores de la soberanía de la nación. No puede haber integridad, estabilidad ni permanencia de un Estado cuando los propios sujetos que pertenecen a él no están ni se sienten integrados ni seguros. Así como no puede haber ni orden constitucional ni fortalecimiento de las instituciones cuando los encargados de velar por los mismos los violan constantemente, y en lugar de preservar un régimen democrático, se preserva un régimen autocrático y represivo, por tanto, el Estado se convierte en rehén no sólo de sus propios detentadores, sino de otros Estados o agentes externos; de ese modo, la preservación y seguridad del territorio nacional pero, por sobre todas las cosas, de los individuos, es decir, de la población, se torna incierta y difícil.

5.4 CONCLUSIONES

El presente trabajo no pretende ser apología de la institución militar en los avatares de los vínculos del poder que dominan el escenario político mexicano. La intencionalidad del mismo es la de ofrecer un intento de acercamiento y desmitificación del colectivo armado mexicano en el escenario actual nacional e internacional.

Globalización, regionalización, función legislativa y jurisdiccional de la Ley de Seguridad Nacional, así como la repercusión en cuanto a derechos humanos y uso de las Fuerzas Armadas mexicanas son temas que están involucrados en el manejo de este asunto, de ahí que la investigación los ha tratado de abordar, para ofrecer un panorama más completo.

Muchos actores se encuentran en jaque: por una parte, los legisladores, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados, quienes actualmente se enfrentan en conflicto por un grave problema de (in-)seguridad que afecta a la comunidad (civil) política: el narcotráfico y el crimen organizado.

Por otro lado, se encuentra sociedad civil, familiares de víctimas y organismos de protección a derechos humanos nacionales e internacionales, quienes justamente reclaman la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos.

Narcotráfico y narcoviolenencia, tanto uno como el otro afecta directamente a todos los países del mundo, aunque la situación estratégica en la que se encuentra México lo hace particularmente vulnerable ante perjuicios sociales, dado que el vecino país del

norte -el mercado de consumo de droga más grande del mundo- capta el comercio de estas sustancias ilegales desde todos los rincones del planeta.

No obstante, más que el consumo, la posición de Estados Unidos ha sostenido y enfatizado la lucha contra el proceso de la droga -siembra, distribución, contrabando y venta-, deteniendo el flujo de drogas en sus fronteras y neutralizando las fuentes de suministro, en el entendido de que *'Estados Unidos no puede declarar una guerra contra sus ciudadanos, sino enfrentar a productores y distribuidores de drogas ilícitas dentro y fuera del país'*.⁵⁷⁰

En el proceso, la nación más perjudicada ha sido México, sobre todo en el ámbito de su soberanía nacional, pues desde que México pasara a formar parte del Tratado de Libre Comercio en 1994 o *North American Free Trade Agreement, NAFTA*, por sus siglas en inglés, y con éste una apertura hacia el proceso de globalización, se ha evidenciado una mayor injerencia y, por tanto, un mayor sometimiento a los designios del vecino del norte en materia económica, política, cultural y, por tanto, militar.

En cuanto a éste último ámbito, la Iniciativa Mérida y la ASPAN, Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, más que tratados o acuerdos interinstitucionales, son en realidad *'compromisos políticos'* o *'acuerdos de cooperación'*⁵⁷¹, entre los Ejecutivos de México y de Estados Unidos, compromisos que, por cierto, no están sujetos al control del Poder Legislativo. Así que prácticamente, tanto la ASPAN como la Iniciativa Mérida carecen de sustento jurídico.

El asunto es que desde que los Estados Unidos (1986) convirtió al narcotráfico de un delito contra la salud, en un delito de seguridad nacional, a través de dos leyes, *la Omnibus diplomatic security and anti-terrorism Act*⁵⁷² y *la Anti-Drug Abuse Act*,⁵⁷³ y a los delincuentes comunes en terroristas, muy especialmente desde los ataques terroristas

⁵⁷⁰ Discurso del general Barry R. McCaffrey, director de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas. *Subcommittee on National Security, International Affairs and Criminal Justice, febrero 28 de 1997, p. 19.* Cfr. También, *'Task Force Report', Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy, New York, The Council on Foreign Relations, 1997, pp. 22-25.*

⁵⁷¹ En palabras de la canciller Patricia Espinosa, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁵⁷² **Statement on Signing the Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986.** Mejor conocida como Ley HR 4151, ha representado para las autoridades estadounidenses un *'esfuerzo bipartidista para erradicar el terrorismo internacional'*. En esta ley se establece que se *'garantizará la seguridad de todo aquél ciudadano estadounidense -diplomáticos, militares y civiles- o de sus propiedades alrededor del mundo'*. La ley menciona, a su vez, que *'la cooperación internacional -bilateral o multilateral- es vital en la lucha contra el terrorismo'*, y que se le hará frente en todos los sentidos, *'diplomática, económica, legal y, cuando sea necesario, militarmente'*. Aunque se aclaró que el elemento clave seguirá siendo *'la inteligencia, para predecir, prevenir y responder a las amenazas y seguir identificando lagunas legislativas en la lucha contra el terrorismo'*. Aprobada el 27 de agosto de 1986. Firmada como Ley Pública no. 99 – 399. Disponible en: http://en.wikipedia.org/wiki/Bureau_of_Diplomatic_Security

⁵⁷³ Del 8 de septiembre de 1986. Firmada por el republicano Ronald Reagan el 27 de octubre del mismo año y modificada en 1988 fue creada para hacer que todo inculpado, aún remotamente conectado con el tráfico ilegal de drogas, fuese juzgado como *'conspirador'*. Disponible en: http://www.ehow.com/about_5572505_antidrug-abuse-act.html

del 11 de septiembre de 2011 a las torres gemelas en Nueva York, la soberanía y la seguridad de México han quedado supeditados en función de la diplomacia de guerra y la agenda de seguridad de Washington.

De ahí que, en parte, la actividad legislativa y la función jurisdiccional del Estado mexicano se hayan visto acotados y, en mucho, rebasados por la realidad nacional, por consiguiente, el proceso legislativo en México no se ha transformado, o al menos se ha venido haciendo de forma parcial, y el ejemplo más claro de ello ha sido el intento por dar un sustento jurídico cabal a la Ley de Seguridad Nacional y, por ende, a la actuación de las Fuerzas Armadas mexicanas, en especial al Ejército mexicano.

Por otro lado, el proceso de legislación nacional debe armonizar junto con las reglas del derecho internacional y de los tratados suscritos por México en cuestión de seguridad y en materia de derechos humanos, tal como el derecho estatal debe armonizar con el derecho federal dentro de las atribuciones encomendadas a uno u otro ámbito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El no hacerlo, ha supuesto pérdidas irreparables a la sociedad y desprestigio al Estado mexicano, por consiguiente, al colectivo armado. El proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional y la consiguiente aprobación senatorial del 27 de abril de 2010, continúa suponiendo una seria discusión acerca de los retos que en materia de seguridad enfrenta México. Casi diez años después de una difícil alternancia política -que no transición- proceso aún inacabado y tortuoso, México continúa buscando su lugar en el complejo y nuevo orden multipolar.

Asentado en la periferia tanto de Estados Unidos como de Asia y Europa, México, vía sus gobernantes, necesita diseñar una efectiva política de seguridad, por lo que el tratar de seguir actuando como líder en Latinoamérica y en su vecindad inmediata con Centroamérica, el tratar de mantener una paridad estratégica hemisférica, al menos latinoamericana, el asegurar sus fronteras y el hacerle frente a las recurrentes crisis económicas no es tarea fácil.

Aunado a lo anterior, se torna cierto que el Estado mexicano encara muchos dilemas, como la crisis económica, demográfica, migratoria, educacional, de seguridad y la necesidad de reestructuración de las Fuerzas Armadas mexicanas, entre otros. Es a la luz de estos hechos que la aprobación de la minuta de Seguridad Nacional en marzo de 2010 merece una más atenta revisión.

La Ley de Seguridad Nacional e incluso la Visión México 2030 pretenden definir e identificar las amenazas internas y exteriores, sugiriendo medidas que garantizarán la seguridad y el desarrollo del Estado mexicano.

En la pasada década, México se ha esforzado por restaurar su prestigio en el mundo. Aún sin haber superado plenamente el pasado de un régimen autoritario de más de 70 años, el cual incluso parece querer volver,⁵⁷⁴ México parecía haber madurado

⁵⁷⁴ Artículo consultado el 26 de enero de 2011.

Notimex, '*Confianza del Pueblo en el PRI, se Ratificará en 2011 y 2012: Paredes*'. *Milenio*, (México) 19 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/512855>

políticamente. Bajo la administración del entonces presidente Vicente Fox Quesada, México empezó a reevaluar muchos de los objetivos nacionales a fin de enfrentar las nuevas amenazas en un mundo constantemente en cambio.

La alteración que supuso el paso de un régimen represivo a uno que anhelaba ser democrático, aunado a la emergencia de retos globales y regionales, han forzado a México a ajustar sus prioridades y rediseñar su política, principalmente la de la seguridad. El intento se ha complicado. Por un lado, México ha tratado de consolidarse como un importante actor hemisférico.

Por otra parte, la introducción de las Fuerzas Armadas mexicanas en asuntos del orden de seguridad interior y pública ha provocado recuerdos 'represivos' a los ciudadanos mexicanos y preocupación a organismos internacionales de derechos humanos. A su vez, ha tratado de tomar ventaja de las oportunidades que su posición estratégica con Estados Unidos y su herencia política le ofrecen.

El progreso en materia de seguridad (nacional, interior y pública) que el Estado mexicano necesita no podrá ser factible de no favorecerse el impulso al crecimiento y a la certeza de la economía nacional. Resulta vital apoyar la productividad, promover mecanismos de mercado más justos, pero sobre todo cimentar la fuerza del Estado en una nueva era agrícola-industrial y de promoción de la investigación científica y tecnológica a fin de implementar la innovación y facilitar el desarrollo económico en todo el territorio mexicano.

En el sector económico, las amenazas a la seguridad son específicas (lavado de dinero, tráfico de mercancías ilegales, competencia económica desleal, destrucción de las economías locales, etc.) y deben ocupar un lugar prominente en la agenda. México necesita mejorar su industria, impulsar su productividad y actualizar el grado de industrialización en buena parte de sus regiones económicas.

Más aún, la dependencia de la economía mexicana hacia la norteamericana, principalmente, (exportación de materias primas y la intervención de actores extranjeros, sea éste gobierno estadounidense o poderosas compañías transnacionales) también deben reconocerse como amenazas a los intereses nacionales mexicanos.

Sólo el pleno desarrollo económico, conjuntamente con una más justa distribución de la riqueza y equidad jurídica-legal, pueden acelerar la transformación y los cambios que México necesita, por tanto, impactaría positivamente el rubro de la seguridad. Sin ir muy lejos, la crisis financiera global de 2008-2009 volvió a dejar al descubierto las vulnerabilidades estructurales y el hecho de que la economía mexicana es cada vez más dependiente de las importaciones de alimentos e incluso de recursos energéticos.⁵⁷⁵

Un eficiente desarrollo económico no está completo sin el factor social. Un elemento clave para la Seguridad Nacional que siempre debiera ser tomado en cuenta en México es la importancia que el 'individuo' (la persona, sus derechos fundamentales, la

⁵⁷⁵ Luis Carlos Valdéz de León. *'México Importa 45% de Alimentos que Consume: CNA'*, *Milenio*, (México) 28 de enero de 2011.

vida misma) reviste en la fortaleza del Estado; dicha importancia de lo humano debe traducirse, por consiguiente, en empleo, salud y educación.

La población mexicana actual encara serios problemas de seguridad pública, como lo son la drogadicción, el alcoholismo, la descomposición social y la explosión demográfica. Estos también debieran considerarse riesgos potenciales que el Estado debe tratar de solucionar. Por otra parte, la promoción del factor cultural resulta indispensable.

Promover la educación cultural debe ser también una de las prioridades cruciales de la evolución de la seguridad mexicana: la cohesión de su sociedad multicultural, sin olvidarse de la protección de los derechos fundamentales y de los intereses de los ciudadanos mexicanos en el extranjero.

Asimismo, el factor humano también supone un reto geográfico: la protección de las fronteras, especialmente la frontera norte con Estados Unidos, donde los índices de violencia e inseguridad han detonado los niveles de alarma en los gobiernos mexicano y estadounidense.

La frontera sur de México, aunque más pequeña, supone el mismo riesgo para las autoridades mexicanas, al ser punto de tránsito hacia territorio mexicano y encara por igual el tráfico de personas y de drogas.

Diversos y complejos son los problemas de (in-)seguridad que enfrenta el Estado mexicano, inversamente, ha sido el Estado mismo el que los ha propiciado en buena medida, sobre todo para justificar que los gobiernos en turno o que minorías con intereses económicos y políticos específicos satisfagan sus propósitos, desvirtuando la función estatal de protección efectiva de las libertades constitucionales de los individuos y de sus bienes hacia el 'blindaje' (económico, político y de seguridad) de sus dirigentes, completamente ajenos a las realidades de los individuos que componen la comunidad (civil) política.

Una de las formas de lograr dicho cometido materialmente ha sido por medio de la utilización de los aparatos represivos del Estado: el uso de la fuerza, el Ejército principalmente y las policías.

Aunque visto desde el plano civil el problema fundamental del uso de las Fuerzas Armadas para combatir la creciente ola de violencia e inseguridad en varias regiones del país es obviamente la violación a los derechos fundamentales de las personas, es en el plano político donde convergen los mayores temores, al ser éstas detentadoras legítimas de las armas, por tanto, de ser una institución capaz de insubordinarse y de desligarse de sus deberes constitucionales, que son el Estado, la soberanía del Estado pero por sobre ellos, los derechos fundamentales de los individuos.

Dichos temores, expresados en repudio, desprestigio, desgaste, por lo tanto, alejamiento de la sociedad, pueden disiparse fácilmente de estar vertidas todas las acotaciones respecto a las funciones de las Fuerzas Armadas mexicanas en la Ley Suprema, en la Constitución, a su vez en la Ley de Seguridad Nacional.

La observancia indiscutible de las leyes es lo que impediría eficazmente el que el colectivo armado o que los poderes civiles trataran de ‘divorciarse’ del pacto constitucional. Por cierto que la labor de las Fuerzas Armadas mexicanas no es el de convertirse en un grupo policial más patrullando calles y enfrentándose a criminales de cárteles del narcotráfico o de la delincuencia organizada.

No es esa su misión, no obstante, desvincularlos completamente de la sociedad democrática, de la cual forman parte, y el no entender que los militares también son ciudadanos cobijados por la Ley Suprema, supondría el que fueran orillados a embestir contra el sistema que la sociedad misma ha configurado a lo largo del tiempo para preservar y proteger la integridad de la persona. La integración del colectivo castrense a la sociedad dificultaría aún más el que éstos supusieran un peligro o amenaza al Estado mismo.

Aunque claro, debe recordarse que la confusión conceptual en torno a la noción de Seguridad Nacional con respecto a la Interior sigue siendo la pauta, pese al ‘trabajo legislativo’ vertido en la minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010 y la cual sigue estando sujeta a aprobación en cámaras, situación que le ha permitido al Jefe del Ejecutivo Federal seguir utilizando al colectivo castrense a discreción, por lo que *‘la consecuencia inmediata de lo anterior resulta en seguir considerando a la Seguridad Nacional en términos de un régimen o administración o, lo que es peor, en términos de la preservación de un grupo en el poder que se ha adueñado del aparato estatal sirviéndose de éste para la consecución de sus fines particulares’*.⁵⁷⁶

Por otra parte, *‘la ausencia de definiciones de un preciso marco legal y la persistente ambigüedad o desinterés del Congreso, provoca un comportamiento a la zaga de las tendencias de consolidación democrática en el hemisferio. De igual modo, esto ocasiona un sometimiento de facto a intereses internacionales que no corresponden por completo a las prioridades internas, o bien, no se verifican dentro de claros esquemas de cooperación con límites normativos que respeten las necesidades de seguridad de cada país’*.⁵⁷⁷

Luego entonces, la observación, investigación y razonamiento del problema analizado confirma que, en efecto, las causas y elementos que motivaron en principio la hechura de un proyecto de decreto presidencial de reformas a la Ley de Seguridad Nacional estuvieron apuntaladas por las fases, sucesos y eventualidades político-electorales del Estado mexicano, así como de las transformaciones y sucesos del escenario internacional.

⁵⁷⁶ Artículo consultado el 24 de agosto de 2010. Erubiel Tirado. *‘Cultura de Seguridad Nacional y Burocracia en México’*, Center for Hemispheric Defense Studies. REDES 2002. Research and Education in Defense and Security Studies. August 7-10, 2002, Brasilia, Brazil. Panel sobre los Retos a la Seguridad y Defensa de México en el Siglo XXI, p. 15. Disponible en <http://www.chds.org>

⁵⁷⁷ Guillermo Holzmann. *‘Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales’*, ponencia preparada para el III Congreso Sudamericano de Inteligencia estratégica “Inteligencia estratégica en América del Sur”, Viña del Mar, Chile, 24-27 de abril de 2000, en Erubiel Tirado. *‘Cultura de Seguridad Nacional y Burocracia’* [...]; *Op. cit.* p.15.

En el mismo tenor, el presente estudio manifiesta corroborar un considerable incremento de actos violatorios de derechos humanos, tanto de civiles como de militares dado que no se han justificado plenamente las modificaciones -proyecto de decreto presidencial-, a la Ley de Seguridad Nacional.

La parte presumible que en definitiva no pudo ser demostrada fue aquella de engendrar una creciente autonomía política de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército mexicano, si la aprobación de las modificaciones senatoriales al proyecto de Ley sobre Seguridad Nacional enviado por el Ejecutivo desfavoreciera o desacreditara al colectivo armado.

Puede decirse, por tanto, que incluso a pesar de los avatares político-electorales durante la gestión de la presente administración, sí existe una subordinación militar al control civil, si bien, a consideración del presente estudio, no se corresponde con una efectiva dirección y coordinación del sector defensa por parte de los civiles.

Tal situación recae, más bien, en una escasa preparación -desinterés y desconocimiento- de civiles del propio control civil, ya no se diga del control civil sobre lo militar, situación que efectivamente podría ampliar las posibilidades de discrecionalidad castrense. Por otra parte, el proceso legislativo en México con respecto del tema de la Seguridad Nacional ha demostrado que poco puede hacerse y lograrse sin la existencia de una cultura y sin una voluntad políticas realmente democráticas, dado que sigue prevaleciendo un pluralismo engañoso con una escasa participación en el que continúan dominando liderazgos personalistas y partidistas de turno con escasa alternancia que facilita la corrupción.

La dificultad que también se aprecia es que en México no se había pensado seriamente -hasta ahora- reflexionar sobre el control del colectivo militar mexicano como un asunto de particular relevancia para la consolidación democrática. Sin embargo, ha sido curiosamente el alto grado de confianza civil, tanto del gobierno como de la sociedad, en las Fuerzas Armadas, que se presume un casi nulo riesgo de insubordinación militar.

Un escenario que podría suceder, no obstante, sería el que una frágil institucionalidad civil sí favoreciera el intervencionismo militar. Incluso la desviación del uso de las Fuerzas Armadas de sus funciones propiamente militares hacia tareas de seguridad pública, asistenciales en caso de desastres naturales o para represión política, no favorecen al colectivo armado.

Hay, sin embargo, aún más elementos que descartan la supuesta autonomía política de las Fuerzas Armadas, en especial del Ejército, como la política no intervencionista de México y la escasez de conflictos bélicos en la región, por lo que sólo se percibe una natural influencia de la burocracia militar.

Las exigencias a las que se ve sometido un Estado son muchas, estando entre ellas el problema de empatar todo lo relativo a la defensa y seguridad del Estado -que implica el uso (legítimo) de la fuerza- y la protección de los principios democráticos y los derechos fundamentales de los individuos que le dan sustento.

La conjunción de ambas sustancias, aunque difícil, es viable de existir un verdadero convencimiento de que ambas son necesarias y posibles para el Estado y de que las Fuerzas Armadas son sólo el medio y no el fin.

La situación que priva actualmente en México dista de ser positiva en términos generales y eso se refiere tanto a los individuos como al estamento armado. Son muchas las dificultades por resolver, es por eso que estas condiciones de (in-)seguridad que privan en México [y hasta el término del presente trabajo, agosto de 2011] debieran promover una urgente atención al problema, irresoluble sin los fundamentos que puedan hacer efectivo un verdadero Estado democrático y sin un vigoroso sistema de resguardo militar de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

Aguayo Quezada, S. 'Los Usos, Abusos y Retos de la Seguridad', en 'En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana', México, Editorial Siglo XXI, 1ª. Edición., p. 107, 116.

_____ y Michael Bruce Bagley. (Comp.) "En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana", México, Editorial Siglo XXI, 1ª. Edición, 1990; p. 13.

Arquilla J. & Ronfeldt D. (eds), 'Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime and Militancy' RAND, 2001, pp. 1-25.

Ayoob, M. 'The Third World Security Predicament', Boulder: Lynne Rienner Publishers, 9th Edition, pp. 121-146.

Bañón, R. y Olmeda, J.A., 'El Estudio de las Fuerzas Armadas', en AA. VV, 'La Institución Militar en el Estado Contemporáneo', compilado por Rafael Bañón y José A. Olmeda, Madrid, Alianza Editorial 3ª. Edición, 1985, pp. 13-59; en concreto, pp. 23 y ss; p.31.

Barnet R. J. & Cavanagh J., 'Global Dreams, 'Imperial Corporations and The New World Order', Simon and Schuster, New York, 1st. Edition, 1994, p. 421.

Blondel, Jean, 'Introducción al Estudio Comparativo de los Gobiernos' 4ª. Edición. (capítulo 4).

Brandt B. 'North?, South?: A Programme for Survival', London, Pan Books World Affairs, 1980; 8th Edition; (especialmente el capítulo 16), pp. 257-266.

Booth, K. 'Dare not to: International Relations Theory versus the Future', en Ken Booth y Steve Smith (eds.) International Relations Theory Today; Cambridge, U.K., Polity, 1995, pp. 328-350.

Buzan, B. "New Patterns of Global Security in the Twenty First Century", en Steven L. Spiegel y David J. Pervin (eds.) en, "At Issue: Politics in the World Arena", St. Martin's Press, New York, 1994, p. 238.

_____ *'People, States & Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era'*, New York, 2nd Edition, 2008, pp. 112-148.

_____ & Ole Waeber. *'Regions and Powers'*, Cambridge: Cambridge University Press, 6th Edition, 1989 p. 68.

_____ & Ole Waeber and Jaap de Wilde. *'A New Framework for Analysis'*, 2nd Edition, Boulder: Lynne Rienner, 1997, pp. 7-19.

Calderón, R. *'El Ejército y sus Tribunales'*, (segunda parte); Ediciones Lex, México, D.F., 1945. página 29.

Campos Azuara, J.A., *'El Secuestro Económico: La Nueva Forma de Criminalidad en el México Neoliberal'*, Puebla, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1^a. Edición, 2003, pp. 23-89.

Cansino, César. *'La Muerte de la Política'*, Premio Ensayo 2008, Editorial Sudamericana, 1^a. Edición, pp. 348.

Castro Castro, J.V., *'El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones'*, 1^a. Edición, Editorial Porrúa, México, 1975; 13^a. Edición, corregida, 2006.

Castillo Medina, José A. *'Relación del Gobierno Federal con ONG de Derechos humanos en el Paradigma de la Transición Democrática en México'*. Tesis de Doctorado. FCPyS. UNAM, México, 2010, 230-255.

Chomsky, N. *'Cartas de Lexington'*. México, 1^a. Edición, Editorial Siglo XXI, 2000, pp. 43-72.

Comblin, J. *'Le Pouvoir Militaire en Amerique Latine: L'ideologie de la Securité Nationale'*. Editeur Jean-Pierre Delarge; 1ere Edition; Editions Universitaires, París, 1977, pp. 29-86.

Cossío J.R. y Sarre, M., *'Procuración e Impartición de Justicia en las Campañas Electorales de 2000'*, pp. 241-263, en Luis Salazar C. (coord.), *'México 2000. Alternancia y Transición a la Democracia'*, México, Editorial Cal y Arena, 1^a. Edición, 2001.

Coser, Lewis, *'Las Funciones del Conflicto Social'*, Fondo de Cultura Económica, México. (FCE), 1^a Edición, 1961, p. 8.

Dahrendorf, R., *'Oportunidades Vitales. Notas para una Teoría Social y Política'*. Madrid, España Espasa – Calpe Editores, S.A., 5^a. Edición, Madrid, 1983, pág. 74.

Dammert, L., *'Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina'*, Ecuador, Quito, FLACSO, 1^a. Edición, 2007.

De Vergottini, G., *'Derecho Constitucional Comparado'*, trad. De Claudia Herrera. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª. Edición, 2004, pp. 296-301.

Dixon, Norman F., *'Sobre la Psicología de la Incompetencia Militar'*, Barcelona, Editorial Anagrama, 2ª. Edición, 1991, pág. 215 y ss.

Do Cuoto e Silva, G., "Planteamiento Estratégico", en Rodrigo Borja, *'Enciclopedia de la Política'*, FCE, 1ª. Edición, 1997, p. 1256.

Dror, V. *'Enfrentando el Futuro'*, México, Editorial Siglo XXI, 1ª Edición, 1990, 1ª reimpresión, 1993, pp. 34-114; 347 pp.

Duverger M., *'Instituciones Políticas y Derecho Constitucional'*, Barcelona, España, Editorial Ariel, 5ª. Edición, 1970, pág. 364.

Easton, D., (comp.) *'Enfoques sobre Teoría Política'*, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores. 11ª. Edición, 1992. pp. 113-124; 216-231.

_____ *'Esquema para el Análisis Político'*. Buenos Aires, Argentina, Amorrortu Editores, 1ª. Edición, 1969, p. 80.

Fernández Vargas, Valentina, *'Sangre o Dinero. El Mito del Ejército Nacional'*, Madrid, Alianza Editorial, 1ª. Edición, 2004, p. 15

Ferrando Badía, J., *'Democracia frente a Autocracia. Los Tres Grandes Sistemas Políticos. El Democrático, el Social-Marxista y el Autoritario'*, Madrid, Editorial Tecnos, 2ª. Edición Madrid, 1989, pp. 26-28.

Finer, Samuel. E. *'The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics'*, London: Pall Mall Press, 3rd. Edition 1969; pp. 23, 61; 72 y 90-110.

Fix-Zamudio, H., *'La Función Constitucional del Ministerio Público'*, Anuario Jurídico V, México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1978, pp. 145-146.

Galbraith, J. K. *'La Era de la Incertidumbre. Una Historia de las Ideas Económicas y de sus Consecuencias.'* 4ª Edición. Editorial Plaza & Janés, 1982, pp. 30-46.

_____ *'How to Control de Military'*, Signet, Nueva York, 1967, 69 pp.

_____ *'The Anatomy of Power'*, Houghton Mifflin, 2nd. Edition, 1984, pp- 213 y ss.

García Ochoa, A. M. (General), *'La Participación de las Fuerzas Armadas en el Entorno Actual de la Seguridad Pública'*, Secretaría de la Defensa Nacional [SEDENA], México, pp. 5-18, 22-24.

Godson, R., *'El Nexo Político-Criminal y la Seguridad Global'*, *Brave New World Magazine* 2002, en Rafael Macedo de la Concha (coord.), *'Delincuencia Organizada'*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), 1ª. Edición, 2003, p. 37.

Gramsci, A. *'Notas sobre Maquiavelo, la Política y el Estado Moderno'*, prólogo, traducción y notas de José Arico, Lautaro, Buenos Aires, 4ª. Edición, 1962, p. 128.

_____ *'Antología'*, México, Editorial Siglo XXI, 14ª. Edición, 1999, p. 394.

Hauriou, *'Principios de Derechos Público y Constitucional'* Madrid, Editorial Comares, 1ª. Edición, 1929.

Heller, H., *'Teoría del Estado'*, México: Fondo de Cultura Económica, 17ª. Edición, 1961; pp. 211-212 y 226-227.

Herrera-Lasso, L. y González G. G., *'Balance y Perspectivas en el Uso del Concepto de la Seguridad Nacional en el Caso de México'*; en Aguayo y Bagley *"En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana"*; Editorial Siglo XXI, 1ª. Edición, 1990; pp.393-394.

Hettne, B., Andras Inotai, Osvaldo Sunkel. (eds.), *'Globalism and the New Regionalism'*, *UNU WIDER PROJECT STUDY, 2000, p 156-157.*

Hobbes, Thomas. *'Leviatán: o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil'*, 1ª. Edition, 1651, 48ª reimpresión en español, 1999.

Hobsbawm, E., *'Historia del Siglo XX, 1919-1991'*, CRÍTICA (Grijalbo Mondadori, S. A.), Buenos Aires – Argentina, 1ª Edición, 1998.

Hodara, Joseph, *'Los Estudios del Futuro. Problemas y Métodos'*, Fomento Cultural Banamex, México, 1a. Edición, 1978, pp. 25-58.

Huntington, Samuel P., *'El Soldado y el Estado'*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1ª. Edición., 1995, 471 pp.

Janowitz, M., *'The Professional Soldier'; 'Changing Patterns of Organizational Authority: The Military Establishment'*, en *'Military Conflict'*; Sage, Beverly Hills, 2nd Edition, 1975, pp. 221-238.

Jeannetti Dávila, E. *'Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional'*, Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2007, pp. 133-135, 137.

Kolodziej, E. A., *'Security Studies for the Next Millenium: Quo Vadis'*, en Crofft, S. and Terriff, T. (eds.) *'Critical Reflections on Security and Change'*, London: Frank Cass; pp. 18-38.

Lasalle, F. *'¿Qué es una Constitución?'*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Siglo XX, 3ª Edición, 1964, p. 63.

Le Bon, Gustave, *'Psicología de las Masas. Estudio sobre la Psicología de las Multitudes'* 1ª. Edición francesa 1895, Buenos Aires, Argentina, Editorial Albatros, 14ª. Edición en español, 2004.

Mcluhan, M. *'La Aldea Global'*. México, 4a. Edición, Editorial Gedisa, 2000, pp. 34-58.

Matus, C., *'Planificación de Situaciones'*. México, Fondo de Cultura Económica. 1ª Edición, 1980, pp. 28-53.

Marx K. y Engels, F., *'Contribution a la Critique de L'Economie Politique'*, en Marx-Engels, *'Etudes Philosophiques'*, París, Ed. Sociales, 3ª. Edición, 1968, p. 105.

Merton, R.K., *'Teoría y Estructura Sociales'*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2da. Ed. 1965, p. 30. *Ibid*, p. 145.

_____, *'Social Theory and Social Structure'*, Enlarged Edition 1968 [1949], The Free Press: New York, pp. 12-43 y 116-117.

Meyer, L., "Liberalismo Autoritario. Las Contracciones del Sistema Político", México, Editorial Oceáno, 1ª. edición, 1995; pp. 37-38, 138-139 y 144-147; 282 p.

Mommen, A. *'External Pressures Shaping Regionalism. A Critical Assessment'*, en: Alex E. Fernández and Andrei Mommen (editors), *'Regionalization and Globalization in the Modern World Economy Perspectives on the Third World and Transitional Economies'*, Brusels, Belgium, 3rd Edition, 2004, pp. 27-50.

Mosca, G. *'Elementi di Scienza Politica'*, Roma, Tipografía della Camera dei Diputati, 1896, 1ª. edizione, Cap. II. p. 60.

Moskos, Ch. C. *'La Nueva Organizacional Militar: ¿Institucional, Ocupacional o Plural?'*, en AA. VV, *'La Institución Militar'*, Pp. 140-152.

_____, et al., (Editors), *'The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War'*, New York: Oxford University Press, 7th Edition, 1999. pp. 1-32.

Mouchet, C. y Zorroquin Becu, R., 'Introducción al Derecho'. Argentina, Editorial Abeledo Perrot. 2ª Edición, 1997, pp. 250-265.

Nordlinger, Eric A., 'Soldiers in Politics: Military Coups and Governments', New York: Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1st. Edition, 1977.

North, Douglas, 'Institutions, Institutional Change and Economic Performance', Cambridge: Cambridge University Press, 4th Edition, 2006.

Hermann Oehling, 'La Función Política del Ejército,' Madrid, Instituto de Estudios Políticos (IEP), 1ª. Edición, 1967, Memorial del Ejército, Santiago, pág. 41.

Kenichi Ohmae. 'El Fin del Estado-nación', Santiago de Chile, Chile, (edición en castellano), Editorial Andrés Bello, 1ª. Edición, 1997, pp. 109-137.

Poulantzas, N., 'Estado, Poder y Socialismo'; Madrid, Editorial Siglo XXI, 8ª. Edición, 1980, p. 9.

Przeworski, Adam. 'States and Markets: A Primer in Political Economy'. Nueva York: Cambridge University Press, 1st. Edition, pp. 77-113; 134-157; 181-199 y 203-206.25

Rockwell, R. C., y Moss, R.H., 'La Reconceptualización de la Seguridad', en Aguayo y Bagley, 'En Busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana', Editorial Siglo XXI, primera edición, p. 44, 57-58.

Rodríguez Solís, M. 'Organización y Legislación Militar de Guatemala', 2ª Edición aumentada, Tipografía Nacional de Guatemala; Guatemala, C.A. marzo de 1941, página 178.

Rousseau, J. J., 'Contrato Social', México, Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición; 1970. Libro I, Capítulo VIII, 'Del Estado Civil', pp. 46-47.

Rowan, Gibson (editor). 'Repensando el Futuro. Negocios, Principios, Competencia, Control y Complejidad, Liderazgo, Mercados y el Mundo'. Grupo Editorial Norma, 2ª reimpresión, Bogotá, 1998. P. 37.

Rugman, A., 'The End of Globalization', New York: The Random House, xv. 2001, p. 237.

Salazar Slack, A. M., 'Seguridad Nacional Hoy. El Reto de las Democracias', Pról. de César Gaviria, Editorial Nuevo Siglo Aguilar, 2002, p. 62.

Serrano, M., *'Estado y Fuerzas Armadas en México'*, en Cavarozzi, Marcelo (coord.), *'México en el Desfiladero. Los Años de Salinas'*, México, Juan Pablos Editor, FLACSO, 3ª. Edición. 1997.

Servín, Elisa. *'Ruptura y Oposición. El Movimiento Henriquista, 1945-1954'*, [reseña], autor Pablo Serrano Álvarez, Pablo UNAM. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea, vol. 22. Editorial Cal y Arena. México, 2001, pp. 162-168.

Sharp, G., *'En Torno a la Definición de Seguridad Nacional'*, en Aguayo y Bagley *"En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana"*; Editorial Siglo XXI, 1ª. Edición, 1990, p. 92.

Sheehan, M., *'International Security, an Analytical Survey'*; Lynne Rienner Publishers: Boulder London, 2005, p. 5.

Solís Rivera, Luis Guillermo. *"Central America: Integration, Security and the Crisis of the Regional System"*, in: Moufida Goucha and Francisco Rojas Aravena (eds.), *'Human Security, Conflict Prevention and Peace'*, eds. UNESCO: Santiago, Chile, 2003. Pp. 115-26.

Taboada Villasana, R., *'La Seguridad Fronteriza en el Marco de la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) 2001-2008'*; tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, UNAM, 2009; p. 212.

Thiago Cintra, J., *'Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo'*, Material de apoyo al Diplomado en Análisis Político del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, CISEN, (mimeo), 1993, pp. 2, 9, 43, 46.

Thorup, C. L., *'En torno a la Definición de Seguridad Nacional'*, en Aguayo y Bagley *"En busca de la Seguridad Perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana"*; Editorial Siglo XXI, 1ª. Edición, 1990; pp. 99-102. pp. 99-102.

Tickner, A., *'Re-Visioning Security'*, pp. 175-197, in Ken Booth y Steve Smith, *'Dare not to: International Relations Theory versus the Future' International Relations Theory Today;* Cambridge, U.K., Polity, 1st edition, 1995, p. 180-187.

Tilly, Ch., *'La Desigualdad Persistente'*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Manantial SRL. 1ª. Edición, 2000, p. 252.

Veblen, T. *'Teoría de la Clase Ociosa'*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 4ª Edición, 1956, pp. 201-203.

Vega García, G. C. R. [Gral. Div. Dem.], *'Seguridad Nacional, Concepto y Organización y Método'*, México, Bibliografía del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, Secretaría de la

Defensa Nacional, SEDENA; edición exclusiva para el Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, 2000, pp. 8; 19; 22-24; 61; 103-105; 107-108.

Warleigh-Lack, A. 'Studying Regionalisation Comparatively. A Conceptual Framework', in Andrew Cooper et al., 'Regionalisation and Global Governance. The Taming of Globalisation?', London: Routledge/Warwick Studies in Globalisation; edited by Richard Higgott, 1st. Edition, 2008, pp. 43-60.; 164-165.

Weber, Max, 'Economía y Sociedad', México: Editorial Fondo de Cultura Económica (FCE), 2^a. Edición en español de la 4^a. En alemán, 17^a. reimpresión, p. 137.

Wyn Jones, R., 'Seguridad, Estrategia y Teoría Crítica'. Boulder: Editorial Lynne Rienner, 1999, pp. 165-166.

Wondstrachke, C., 'Seguridad Ciudadana y Medios de Comunicación en México'. Centro de Competencia en Comunicación para América Latina (CCCAL), 2005, p. 8.

VV.AA., 'La Institución Militar: Ceremonial, Protocolo y Símbolos', Madrid, S.L. Ollero y Ramos Editores, 1^a Edición, 2006.

Brzezinski, Z., 'Between Two Ages. America's Role in the Technetronic Era'. Harmondswot; Penguin Book Ltd., 18th Edition, 1970, pp. 58-123.

_____ 'Out Of Control: global turmoil on the eve on the 21st. Century. Harmondswot, Penguin Book, 20th. Edition, 1993, pp. 5-48.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Aguayo Quesada, S., 'La Charola: una Historia de los Servicios de Inteligencia de México, México, Editorial Grijalbo, 1^a. Edición, 2001.

Alvarez García, Vicente, 'El Concepto de Necesidad en Derecho Público', España, Universidad de Alcalá, 1^a Edición, 1993.

Bailey, J. & Goodman, T., "Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática", México, Editorial Grijalbo, 1^a. Edición, 2002, p. 182.

Bradley Klein. 'Estudios Estratégicos y el Orden Mundial: La política Global de Disuasión': Cambridge, U. K.; Cambridge University Press, 2^a. edición, 1994.

Benítez Manaut, R., 'La Seguridad Mexicana después del 11 de Septiembre', LASA 2003, Santiago de Chile, p. 5.

Bondi, L., *'Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th'*, Washington, Center of Transatlantic Relations, 2004, pp. 34-35.

Campbell, D., *'Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity'*, Manchester, U. K.: Manchester University Press, 4th edition, 1993, 269 pp.

Castro Castro, Juventino V. *'El Ministerio Público en México. Funciones y Disfunciones'*, 1^a.Edición, Editorial Porrúa, México, 1975; 13^a. Edición, corregida, 2006.

Cosío Villegas, Daniel, et al., México, Editorial El Colegio de México (COLMEX), 2^a. Edición, 1973.

Curzio, L., *"The Evolution of Intelligence Services in México"*, en John Bailey y Jorge Chabat (eds.), *"Transnational Crime and Public Security. Challenges to México and United States"*, California, Center for U.S.-Mexico Studies, University of California, 2002, pp. 168-170.

Domínguez, J. I., *"Seguridad, paz y democracia en América Latina y el Caribe"* en Jorge I. Domínguez (ed.) Seguridad Internacional, paz y democracia en el Cono Sur, Flacso-Chile, 1998, p.23.

Duverger, M., *'Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.'* Barcelona, España, Ed. Ariel, 5^a Edición, 1970, p. 385.

Finer, S. E. *'Los Militares en la Política Actual'* en Blondel, Jean et. al, *'El Gobierno: Estudios Comparados'*, Madrid, Editorial Alianza Universidad, 14^a. Edición, 1981, p. 261-263.

_____ *'The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics'*. Harmondsworth, England: Penguin Books, 2nd Edition, 1976, pp. 257-264.

Kennedy Graham, *'Regionalisation and Responses to Armed Conflict ...'*, Op. cit., pp. 164-165.

Held, D. & McGrew, A., *"Globalization/Anti-Globalization"*, Malden, USA, Polity Press, 5th. Edition, 2002, p. 40.

Huntington, S. P., *'El Soldado y el Estado'* Circulo Militar, Buenos Aires, 1957; *'La Mentalidad Militar: el Realismo Conservador de la Ética de los Militares Profesionales'*, en AA.VV, *'La Institución Militar'* pp. 185-207', y en la misma obra, *Cfr. 'Poder, Ideología y Profesionalidad: las Relaciones Civiles-Militares en Teoría'*; pp. 235-253.

Klitgaard,R., *'Controlling Corruption'*, Berkeley: University of California Press, 1st Edition, 1988, p. 25-48.

López, M. P., *'La Guerra de Baja Intensidad en México'*, Plaza y Valdés editores, México, 2006, pp. 318.

Luhmann, N., *'Sociología del Riesgo'*, Colección 'Teoría Social'; traducción, Silvia Pappé, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura; Javier Torres Navarrete (coord.), México, Universidad Iberoamericana, 3ª. Edición pp. 45-79.

Luttwak, E. *'Coup d'État. A Practical Handbook'*. Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books, 1st Edition, 1969.

Maerten, F. & de Andrés, A. p., *'David Against Goliath: Can México, Central América and the Caribbean Effectively fight Drug Trafficking: Organized Crime and Terrorism?'*, FRIDE, Madrid, 2009, pp. 1-10.

Maquiavelo, N. *'El Príncipe'*, Edición original: Florencia 1513. Edición electrónica: 2004. Pp. 62-66 y 70-75.

Merino, M., 'La transición votada crítica a la interpretación del cambio político en México', México, Fondo de Cultura Económica', 2003, p. 48-169. 246 pp.

Namnett, B., *'Historia de México'*, Madrid, Cambridge University Press, 4th Edition 2001, pp. 314

Nordlinger, Eric A., *'Soldiers in Politics: Military Coups and Governments'*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1977.

North, Douglass C., *'Institutions, Institutional Change and Economic Performance'*, Cambridge University Press. 1990.

O'Donnell, Guillermo. *'Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics'*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1973.

O'Toole, G., *'Politics: Latin America'*, Pearson Longman, Harlow, 2007, p. 453.

Perl, R., *'Combating Terrorism: The Challenge of Measuring Effectiveness'*, Congressional Research Service, March, 12th, 2007.

Rodríguez Solís, M., *'Organización y Legislación Militar de Guatemala'*, 2ª Edición aumentada, Tipografía Nacional de Guatemala; Guatemala, C.A. marzo de 1941, página 178.

Sabine, G., *'Historia de las Ideas Políticas'*. México, Fondo de Cultura Económica, 5ª. Edición, 1992.

Treverton, G. F., *'Reshaping National Intelligence for an Age of Information'*, Cambridge University Press, 8th Edition, 2003, 27-48.

Thompson, G., *'International Competitiveness and Globalization'*, in T. Baker and J. Köhler (eds.) *'International Competitiveness and Environmental Policies'*, Brighton: Edward Elgar, 13th. Edition, pp. 265-275.

Wyatt-Walter, A., *'Regionalism, Globalization and World Economic Order'*, in Louise Fawcett & Andrew Hurrell (eds.) *'Regionalism in World Politics'*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 17th. Edition, pp. 75-121.

Zevin, R., *'Are World Financial Markets More Open?'* in T. Banuri y J.B. Schor (eds.), *'Financial Openness and National Autonomy'*, Oxford: Oxford University Press, 7th. Edition, pp. 43-83.

CONFERENCIAS

Astorga, Luis. *'México, Colombia y las Drogas Ilegales: Variaciones sobre un mismo Tema'*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. En *'Transformaciones Económicas y Sociales Relacionadas con el Problema Internacional de las Drogas'*. Red de Cátedras Unesco México. Publicaciones. Conferencia dictada en la VIII Cátedra Anual de Historia Ernesto Restrepo Tirado, "Análisis histórico del narcotráfico en Colombia", organizada por la División Educativa y Cultural del Museo Nacional de Colombia, la Asociación de Amigos del Museo Nacional de Colombia, la Embajada de España en Colombia, la Embajada de Estados Unidos en Colombia y la Embajada de **México** en Colombia, Bogotá, 29-31 de octubre de 2003. Disponible en: <http://catedras.ucol.mx/transformac/ponencia1.htm>

Holzmann, Guillermo, *'Rol de la Inteligencia en los Procesos Cooperativos Regionales'*, ponencia preparada para el III Congreso Sudamericano de Inteligencia estratégica "Inteligencia estratégica en América del Sur", Viña del Mar, Chile, 24-27 de abril de 2000, en Erubiel Tirado. *'Cultura de Seguridad Nacional y Burocracia [...]*; Op. cit. p.15.

Moskos, Charles. *'La Nueva Organización Militar: ¿Institucional, Ocupacional o Plural?'*, Conferencia de Inauguración de las II Jornadas de Sociología de la Asociación Castellana de Sociología, Madrid, mayo de 1982. Traducción del inglés de R. Bañón y J.A. Olmedo. Disponible en: <http://148.206.53.230/revistasuam/iztapalapa/include/getdoc.php?rev=iztapalapa&id=1091&article=1110&mode=pdf>

DICCIONARIOS

Bobbio, Norberto – Mattenci, Nicola - Pasquino, Gianfranco: *"Diccionario de Política"*. México, Siglo XXI Editores., vol. I; vol. II, 8^a Edición, 1981, (pág. 354); 3200, pp.

Cabanellas de Torres, G., *'Diccionario Militar, Aeronáutico, Naval y Terrestre'*. Buenos Aires, Argentina, Biliográfica Omeba, Única edición, t. IV, 1963, p. 434 y 770.

Karl-Heinz Hillman: *"Diccionario Enciclopédico de Sociología"*. (Martínez Riu, tr./dir.), Payá, Roca, Ángels, Vidal, Josep (col.); Barcelona, Editorial Herder, 1ª Edición; 1ª Impresión, 2001; pág. 162; 1048 pp.

Diccionario Smart Español/Inglés – English/Spanish (comp.) Barcelona, España, Instituto Ibérico de Lexicografía; Editorial Océano, 25ª Edición, t. I, 2009. 558 pp.

The Oxford English Dictionary, A New English Dictionary on Historical Principles, founded mainly on the materials collected by the Philological Society; vol. IX S-Soldo: Oxford University Press, Humphrey Milford (publisher to the University), 1933.

DOCUMENTOS

Alianza para la Seguridad y el Progreso de América del Norte, ASPAN.

Alvarez García, Vicente, *'El Concepto de Necesidad en Derecho Público'*, Civitas Ediciones, S.L., colección Monografías Civitas, Madrid, 1996 p. 166 y 452-458. Disponible en: ocw.innova.uned-es/ocwuniversia/derecho...de.../pdf/ESTUDIO%203.pdf

An Americas Watch Report. 'Human Rights in México. A policy of Impunity'. June 1990, p. 2.

Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI) México, 1998, p. 56.

ASAMBLEA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (ONU), 50 ANIVERSARIO.

Barrón Cruz, M. G., *'Militarización de la Seguridad Pública en México, ¿Actualización o Permanencia Histórica'*, USMEX 2003-2004 Working Paper Series. Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE). Originalmente presentado en la conferencias *'Reformando la Administración de Justicia en México'*, Centro de Estudios Mexico-Americanos, mayo del 15-17 de 2003.

Benítez Manaut, Raúl. *'México: Las Relaciones Civiles-Militares ante la Encrucijada Democrática en la Primera Década del Siglo XXI'*; Centro de Investigación sobre América del Norte (CISAN), México, p. 5. Disponible en: http://www.iugm.es/fileadmin/user_upload/.../mexico/ANALISIS_MEXICO.pdf

_____ *'La Nueva Seguridad Regional: Amenazas Irregulares, Crimen Organizado y Narcotráfico en México y América Central'*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, México. FRIDE [Fundación para las Relaciones Exteriores y el Diálogo Exterior], Comentario, marzo, 2009.

Carta de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.securitycouncil.org/global-regional/186754/.html>

Comportamiento del Sector Industrial en México (agosto 2010). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>

Comportamiento del Sector Servicios en México (agosto 2010). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Disponible en: <http://www.inegi.gob.mx>

Cruz Villalón, P., *'El Estado de Sitio y la Constitución. La Constitucionalización de la protección Extraordinaria del Estado (1789-1878)'*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. 1980, pp. 175. [Artículo consultado el 28 de enero de 2011] Disponible en: http://www.derechomilitar.com/index.php?pag=bibliografia/quinceestudios#_Toc68549132

De Vigny, Alfred. *'Servidumbre y Grandeza Militar'*, LIBROdot.com, Libro I, II, III. Disponible en: www.inabima.org/.../Vigny.../Vigny,%20Alfred%20de%20%20Servidumbre%20y%20grandeza%20militar.pdf

Diálogos por la Seguridad, 2010-2011, Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (DOF),

-Creación del Gabinete de Seguridad Pública, 6 de enero de 2005.

-Creación del Régimen Jurídico de la Seguridad Nacional, Bases, primera, Iniciso I, 5 de abril de 2004.

-Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma constitucional sobre modificaciones al Sistema de Justicia Penal, miércoles 18 de junio de 2008.

-Expedición de la Ley de Seguridad Nacional, 31 de enero de 2005.

-Estudio de la Comisión de Desarrollo Municipal. 'Senadores: en 6 de cada 10 Municipios, Presencia del Narco'. De acuerdo con el documento "Ayuntamientos Y Crimen Organizado", *'el 63 por ciento de las más de 2 mil 500 alcaldías están infiltradas por células operativas, y de éstas, 8 por ciento está totalmente bajo control del narcotráfico'*. Disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/8823580>

-Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en materia de Seguridad Nacional, 29 de noviembre de 2006.

GACETA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

-Oficio con el que se remite iniciativa con proyecto de decreto de reformas a la Ley de Seguridad Nacional, 23 de abril de 2009. Gaceta Número: 372.

-Oficio con el que se remite iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley

de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, 18 de Noviembre de 2010. Gaceta Número: 180

-Oficio con el que remite Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, 19 de Octubre de 2010. Gaceta Número: 161

-Oficio con el que remite iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Ascensos y Recompensas de Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y de la Ley de Ascensos de la Armada de México, 18 de Febrero de 2010. Gaceta Número: 85

-Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: De decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Ascensos de la Armada de México, 01 de Octubre de 2009. Gaceta Número: 20.

-Oficio con el que remite la siguiente iniciativa: De decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Armada de México, 01 de Octubre de 2009. Gaceta Número: 20.

'El Ejército publica su Informe sobre Violaciones a Derechos Humanos', [17 de Agosto de 2010], disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/17/el-ejercito-publica-su-informe-sobre-violaciones-a-derechos-humanos>

'El Ejército no pretende tomar el control político del país porque ellos siempre han sido respetuosos de las instituciones. Sin tregua y en lucha permanente contra el crimen organizado: López Uvalle.'

Artículo disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1990375.htm>

Engels, F. " *La Revolución de la Ciencia de Eugenio Dühring. Anti- Dühring. 1878* ". Traducción al castellano, Instituto del marxismo-Leninismo & Editorial Progreso, Moscú. Digitalización, Ediciones Bandera Roja. Archivo Marx-Engels Sección Segunda, Economía Política. 'La Teoría de la Violencia y el poder, (II, III y IV) pp. 151-168. Disponible en: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/anti-duhring/>

Estadísticas Históricas de México. Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), México 1999, Tomo I, p. 314.

Estadísticas sobre incidencia delictiva (1997). Secretaría de Seguridad Pública (SSP).

García Marín, J., *'La Doctrina de la Soberanía del Monarca (1250-1700)'*, en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n° 1/1998, dedicado a Soberanía y Constitución, Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, p. 52. Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/.../174>

Informe sobre abuso militar. '¿Comandante Supremo? La Ausencia de Control Civil sobre las Fuerzas Armadas al Inicio del Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa.' Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez A.C. Disponible en: <http://www.boellatinoamerica.org/downloads/InformeAbusosMilitaresCOMP090309.pdf>

Kennedy Graham, 'Regionalisation and Responses to Armed Conflict, with Special Focus on Conflict Prevention and Peacekeeping', Part III. Security Considerations. *The Changing Nature of Strategic Regionalism*, UNU-CRIS Working Papers, pp. 160-161. Available from: http://eugrasp.eu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=102&tx_ttnews%5Bpointer%5D=1&cHash=f5d9af453e5ad5f5dd92aa3f1f789f66

Global Corruption Report 2010. Transparency International, Disponible en: <http://www.transparency.org/publications/gcr>

Gobernabilidad Democrática. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Centro Regional, Panamá. Disponible en: http://www.regionalcentre.acundp.org/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=6&lang=es

Informes Presidenciales (Miguel de la Madrid Hurtado) Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Dirección de Referencia Especializada. I Informe de Gobierno. Introducción del concepto de Seguridad Nacional, p. 15

Lerman Alperstein, A. 'Globalización-Regionalización. El Debate Actual', Área de Investigación Sistema Económico Mundial, del Departamento de Producción Económica, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, en: pdf.csh.xoc.uam.mx/produccioneconomica/publicaciones/.../globalizacion.pdf

Martín-Baró, I., "Impacto Psicológico del Conflicto Social". Resumen de la conferencia del Seminario-Taller impartido por el Dr. Ignacio Martín-Baró el 4 y 5 de octubre de 1985 en Costa Rica.

En: http://www.liberaccion.org/Joomla/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=1

Mensaje del presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, PND 2007 y 2012, disponible en: <http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Ministerio Público, disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/judicial/justicia_constitucional/MINISTERIO_PÚBLICO.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 'Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México', México, Grupo Mundi-Prensa, 2003, pp. 44.

PND

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, (presidente Miguel de la Madrid Hurtado)

Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994 (presidente Carlos Salinas de Gortari)

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000 (presidente Ernesto Zedillo Ponce de León)

- Inciso 1.3.1. 'Para Garantizar la Seguridad Nacional', referente a Soberanía. Disponible en: <http://uninet.mty.itesm.mx/legis-demo/progs/pnd.htm>

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006, (presidente Vicente Fox Quesada)

- ÁREA DE ORDEN Y RESPETO, pp. 127-130

- 7.3 Objetivos rectores y estrategias; 7.3.1. Independencia y Soberanía, p. 130.

- Objetivo Rector 2: Diseñar un nuevo marco estratégico de Seguridad Nacional en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional, *op. cit.*, pp. 133-134.

Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, (actual mandatario, Felipe Calderón Hinojosa).

- EJE 1. ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD; OBJETIVO 8; OBJETIVO 1.8 (Seguridad Nacional) del PNUD (2004).

Primer Informe de Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada -1 de septiembre de 200

'*Primera Declaración de la Selva Lacandona*' (1o. de enero de 1994) Comandancia General del EZLN, en: palabra.ezln.org.mx/comunicados/1994/1993.htm

Primer y Quinto Informe de gobierno del presidente Vicente Fox. 1 de septiembre de 2001 y 2005

Puerta Rodríguez, H., '*Principales Aspectos Teóricos que sustentan las Tendencias Actuales a la Regionalización e Integración Económica*', Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad de la Habana, Septiembre 2002, p. 4, en: <http://www.redem.buap.mx/pdf/hilda/hilda2.pdf>

Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx>

Tirado, Erubiel. '*Cultura de Seguridad Nacional y Burocracia en México*', *Center for Hemispheric Defense Studies. REDES 2002. Research and Education in Defense and Security Studies. August 7-10, 2002, Brasilia, Brazil.* Panel sobre los Retos a la Seguridad y Defensa de México en el Siglo XXI, p. 15. Disponible en <http://www.chds.org>

United Nations Development Programme [UNDP] Human Development Report, New York, Oxford University Press, 1994.

WORLD DRUG REPORT 2010. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. New York 2010. Suggested citation: UNODC, *World Drug Report 2010* (United Nations Publication, Sales No. E.10.XI.13). Policy Analysis and research Branch.

Wyduckel, D., '*La Soberanía en la Historia de la Dogmática Alemana*' en *Fundamentos, Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, no. 1/1998, dedicado a Soberanía y Constitución, (Benito Álvarez Corral y Miguel Á Presno Linera, trad., Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos de la Junta General del Principado de Asturias, pp. 237-238 y 288. Disponible en: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/.../174>

LEYES

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS **CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.** Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. **Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 29-07-2010.**

ARTÍCULOS

- 1° constitucional
- 10° constitucional, Título primero, Capítulo 1, 'De las Garantías Individuales'
- 13° constitucional
- 15° constitucional
- 20° constitucional (y del Código Federal de Procedimientos Penales)
- 21° constitucional
- 29° constitucional
- 55° constitucional, fracción IV
- 58° constitucional
- 76° constitucional, fracción III
- 82° constitucional, fracción V
- 89° constitucional, fracciones I, IV, V, VI y VII; Capítulo III, Del Poder Ejecutivo, p. 55
- 115° constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.
- 118° fracciones II y III
- 123° constitucional, Apartado B, fracción XIII, reformada toda la fracción mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, 18 de junio de 2008.
- 129° constitucional

Creación de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), Por decreto del Ejecutivo Federal a través del Congreso de la Unión, el 1° de noviembre de 2001.

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, DOF, Primera Sección, 11 de junio de 2011.

- artículo 1, primero y quinto párrafos. Adición de dos nuevos párrafos (2° y 3°)
- artículo 3, segundo párrafo, nuevo párrafo
- artículo 11, primer párrafo; nuevo párrafo segundo
- artículo 15
- artículo 18, segundo párrafo
- artículo 29, primer párrafo y segundo, tercero, cuarto y quinto
- artículo 33, primer párrafo y nuevo segundo párrafo
- artículo 89, fracción décima
- artículo 97, segundo párrafo
- artículo 102, segundo y tercer párrafos del Apartado B
- artículo 105, inciso g) y fracción segunda

Dictamen De Las Comisiones Unidas De Seguridad Pública, Gobernación Y De Estudios Legislativos, Segunda, Respecto Al Proyecto De Decreto Que Reforma La Ley De Seguridad Nacional, Senado de la República, LXI Legislatura, del 27 de abril de 2010. Concepto de Seguridad Interior, pág. 14.

LEY DE ASCENSOS Y RECOMPENSAS DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA. Modificaciones 2010.

LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA. Nueva Ley publicada en el Diario oficial de la Federación el 7 de noviembre de 1996. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 30-11-2010.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. TEXTO VIGENTE.

- artículo 27°.

LEY ORGÁNICA DEL EJÉRCITO Y FUERZA AÉREA MEXICANOS, TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 12-06-2009.

- artículo 1, fracciones II, III y IV
- artículos 7,
- artículo 12
- artículo 13
- artículo 26

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL. Nueva Ley publicada en el Diario oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Centro de Documentación, Información y Análisis. **TEXTO VIGENTE.** Última reforma publicada, DOF 26-12-2005.

-Título Segundo. De las Instancias Encargadas de la Seguridad Nacional. Capítulo 1.

-Del Consejo de Seguridad Nacional, Artículo 12, fracciones I-XI. (No existe cambio en la minuta de Seguridad Nacional del 27 de abril de 2010).

-Dictamen de las Comisiones unidas de Seguridad pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto al Proyecto de Decreto que Reforma la Ley de Seguridad Nacional. Artículo 3, inciso I, fracción f, pág. 13.

- Capítulo III, Título Cuarto, Capítulo Único, Artículo 56.
- Capítulo III, Título Sexto Capítulo Único, Artículo 65.
- Artículo 3.
- Artículo 4.
- Artículo 5.
- Artículo 12
- Artículo 13.
- Artículo 17
- Capítulo 11, Artículo 18.
- Capítulo II, Sección II, artículo 37.
- Artículo 40, 41 y 42.
- Artículo 44.

LEY DE SEGURIDAD PÚBLICA. Legislatura LV, año II, periodo ordinario, fecha 19930617. Núm. de diario 20.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de mayo de 1995 TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 30-11-2010

MINUTA DE SEGURIDAD NACIONAL.

-Dictamen de las Comisiones Unidas de Seguridad Pública, Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto al Proyecto de Decreto que reforma la Ley de Seguridad Nacional, 27 de abril de 2010.

Proyecto de decreto que reforma el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para definir con precisión la actuación de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y dejar claros los conceptos de seguridad nacional, seguridad interior y seguridad pública; presentada por el diputado Alejandro González Alcocer, del grupo parlamentario del PAN. En Crónica Parlamentaria del 26 de marzo de 1996.

Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/56/117.html>

TESIS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA MILITAR

México, Distrito Federal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, Marzo de 1996, Tesis P. XXIX/96, página: 350.

PERIÓDICOS

Acosta, Carlos. *'Critica Emilio Gamboa la Falta de un Proyecto de Nación'*, *El Sol de México*, (México) 01 de diciembre de 2010.

AP. 'Crean Diputados y Senadores del PRD bloque contra Ley de Seguridad Nacional', [Artículo consultado el 27 de abril de 2011] disponible en: http://www.periodicodigital.com.mx/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=129480

Bellinghausen, Hermann., *'El Gobierno Reprime y luego Ofrece Diálogo; "Los Sueños no se Negocian"*. La Jornada [México], 15 de febrero de 2011. Artículo disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/18/politica/020n1pol>

Cervantes Jesusa y Rodríguez Esteban David. *'Los Sospechosos de San Lázaro', Proceso (México)*, no. 1754, 2010 pp. 16-17.

Chávez, Elías., *'Narcos de México se fortalecen en la Unión Americana'*. La Prensa (México), 2 de marzo de 2011.

'El Uso de las Fuerzas Armadas en el Marco de la Lucha contra el Narcotráfico "es muy necesario"': Flournoy. Reforma [México], 21 de mayo de 2011.

Carlos Escalera Montaña. *'La Ley de Seguridad Nacional', El Cambio de Michoacán on line* [México], disponible en: <http://www.cambiodemichoacan.com.mx/editorial.php?id=4824>.

Fazio, Carlos., *'Comando Norte'*, La Jornada (México), lunes 22 de abril de 2002. Artículo disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2002/04/22/015a1pol.php>

'Galván: Inviabile el Retiro de Tropas; se Interpretaría como un Signo de Debilidad', Diario Avanzada. [México] 19 de septiembre de 2010. En: <http://www.diarioavanzada.com.mx/noticia.php?id=44225>

Hernández Batista, Pablo. *'Que Regrese el Ejército: Empresarios'*, El Norte, (México) 9 de agosto de 2010. En: <http://nortedigital.mx/noticias/local/11192/>

López, Lorena. *'La Gente decidirá si el Ejército sigue en la Calle. Asegura que la Policía no es capaz aún de hacer frente a la delincuencia'*, Milenio. (México) 8 de agosto de 2010. Disponible en: <http://impreso.milenio.com/node/8818927>

'Los militares mexicanos serán juzgados por tribunales civiles cuando violen derechos humanos', El País, (España), 12 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.iultimasnoticia.com>

Martínez, Fabiola. *'El Ejército, en las Calles hasta 2012: Calderón'*. La Jornada, (México) viernes 20 de agosto de 2010, p. 5

Méndez, Alfredo. *'Elementos de la Policía Federal (PF) y del Ejército Mexicano Comenzaron este Martes con Operativos Intensivos de Búsqueda de Armas y de Revisión de Vehículos en las Principales Calles de Ciudad Juárez, Chihuahua'*. *La Jornada*, (México) miércoles 21 de julio de 2010, p. 16. En: <http://www.lajornada.unam.mx>

Militares podrán ser procesados por jueces civiles: SCJN', Notimex, 12 de julio de 2011. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx>

Notimex, *'Confianza del Pueblo en el PRI, se Ratificará en 2011 y 2012: Paredes'*. *Milenio*, (México) 19 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/512855>

Pablo Ordaz. *'El Narcotráfico Mexicano Recurre al Terrorismo para Intimidar al Estado. El Primer Coche Bomba Activado con un Móvil que Estalla en Ciudad Juárez Mata a Cuatro Personas'*. *EL PAÍS* (España) 17 de julio de 2010.

Rodríguez, E.D. 2010. *'El Cabildeo Negro'*, *Proceso* (México) no. 1754, 2010, pp. 20-21. *'Rompe Beltrones Alianza con FCH por Espionaje'*, jueves 3 de julio de 2008, *El Siglo de Torreón* [México], artículo consultado el 14 de enero de 2011.

Villalpando, Rubén y Breach Miroslava. *'Ignora la PGR causa de explosión en Juárez; con celular se activó artefacto: Jefe Militar'*. *La Jornada*, (México) Sábado 17 de julio de 2010, p. 9

Xantomila, Gabriel. *'Aprueban Dictamen sobre Prisión Vitalicia para Secuestradores'*. *El Sol de México* [México], 4 de agosto de 2011.

RECURSOS ON LINE

Artículo consultado el 18 de mayo de 2011

'El Ejército no pretende tomar el control político del país porque ellos siempre han sido respetuosos de las instituciones. Sin tregua y en lucha permanente contra el crimen organizado: López Uvalle.' Lo anterior fue declarado por el Coronel de la 5ª Zona Militar, David López Uvalle durante la incineración de tres toneladas de droga. Artículo disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldemexico/notas/n1990375.htm>

Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte, ASPAN, 23 de marzo de 2005, disponible en: <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm> y en:

<http://www.aspan.presidencia.gob.mx>

Alcoberro, Ramón 'Utilitarismo y Marxismo', Artículo disponible en: <http://www.utilitarisme14.pdf>

Camacho, Zósimo., *'Diputados acuerdan dar más facultades a las Fuerzas Armadas'*, *Contralínea* no. 229. Disponible en:

http://www.contralinea.com.mx/diputados_acuerdan_mas_facultades_a_FuerzasArmadas/htm?

Carta de Naciones Unidas (Seguridad): (Capítulo 6) Resolución pacífica y el no uso de la fuerza (negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje y resolución pacífica dispuestas en el Artículo 3.1), a través de las siguientes medidas colectivas (Artículo 2): 1) prevención y eliminación de las amenazas a la paz; 2) supresión de las infracciones a la paz (Capítulo III); 3) ajuste pacífico o resolución de las disputas internacionales (Artículo 1.1), así como los procedimientos para las resoluciones judiciales en el Capítulo XIV, artículos 2.5 y 5. Disponible en: <http://www.un.securitycouncil.org/global-regional/186754/.html>

Centro de Conocimientos DANA, http://www.danacrm.com/wiki/index.php/Conceptos_deMarco-Legal,_Legislación_y_Reglamento

COMISIÓN DE ORDEN Y RESPETO, creada mediante acuerdo presidencial el 4 diciembre de 2000 e integrada por los titulares de las secretarías de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como por la Procuraduría General de la República; como invitados permanentes, SEGOB, Hacienda y Crédito Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores. Disponible en: <http://www.primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=74>

Artículo consultado el 14 de junio de 2011
Conferencia Bretton Woods, artículo disponible en:
<http://www.brettonwoodsproject.org/>

Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), disponible en <http://www.uno.org>

Diálogo Nacional por la Paz, encabezado por Javier Sicilia. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/o4/06/politica/025a2pol>

DISCURSOS MILITARES

Alonso Aguirre Ramos (Gral. Brig. DEM). Secretaría de la Defensa Nacional, SEDENA, Discurso del 17 de julio de 1970, pp. 1-6. Disponible en <http://www.sedena.org.mx>

- Discurso militar del 9 de febrero de 2009, 'XCVI, Aniversario de la Marcha de la Lealtad', disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

- Discurso militar del 19 de febrero de 2009, 'Día del Ejército', disponible: <http://www.sedena.gob.mx>

- Discurso del C. General Secretario de la Defensa Nacional del 9 de febrero de 2010 en la Ceremonia Conmemorativa al XCVII Aniversario de la Marcha de la Lealtad. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx>

- Discurso del general Barry R. McCaffrey, director de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas. *Subcommittee on National Security, International Affairs and Criminal Justice, febrero 28 de 1997, p. 19.*

Doctrina de Seguridad Nacional. Difundida y desarrollada bajo la administración de Harry Truman al calor de la Ley de Seguridad Nacional (creada el 26 de julio de 1947) dando lugar al establecimiento del Consejo de Seguridad Nacional y de la Agencia Central de Inteligencia. *Cfr. 'Los orígenes, 1945-1947',* disponible en: http://www.historiauruguay.iespana.es/Archivos/Textos/.../guerra_fría_Manual.doc

Duce, Mauricio., *'El Ministerio Público en la Reforma Procesal Penal en América Latina: una visión general acerca del estado de los cambios'*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2006. Disponible en <http://www.dejamericas.org/doc/documentos/ceja-duce-reforma-mp.pdf>

Egremy Pinto, Nydia. *'Comando Norte'*, artículo disponible en: <http://www.lineaglobal.blogspot.com/2007/10/comando-norte.html>

Artículo consultado el 6 de junio de 2011
El Ejército publica su Informe sobre Violaciones a Derechos Humanos', [17 de Agosto de 2010], disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/17/el-ejercito-publica-su-informe-sobre-violaciones-a-derechos-humanos>

Engels, F. *'Reseña del Primer Tomo de El Capital de Carlos Marx para el Demokratisches Wochenblatt'*, 2 y 13 de marzo de 1868. Disponible en: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1860s/resena.htm>

Artículo consultado el 2 de marzo de 2010.
Godoy, Emilio. *'LATIN AMERICA: México Dusts Off Leadership Role'*, Inter Press Service News Agency (IPS).Disponible en: <http://www.ipsnews.net/print.asp?idnews=50440>

Henríquez Orrego, Ana., *'Las Principales Características del Mundo Bipolar Configurado entre el Fin de ñla Guerra Fría y la Caída de la Unión Soviética'*, 1ª. Edición, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 2005, disponible en: <http://historiaimagen.com/2207/06/guerra-fra.html>

Portal consultado el 29 de abril de 2011
Iniciativa Mérida, portal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, disponible en: <http://www.iniciativamerica.presidencia.gob.mx>

Artículo consultado el 31 de enero de 2011.

'Infiltración del Narco, Cáncer del Gobierno'. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/257664/6/infiltracion-del-narco-cancer-del-gobierno.htm>

Artículo consultado el 2 de febrero de 2011.

López Murillo, Laura M. 'México: una Quimera de Largo Aliento'. Disponible en: <http://www.argenpress.info/2011/01/mexico-una-quimera-de-largo-aliento.html>

Artículo consultado el 23 de mayo de 2011

Ministerio Público, disponible en:

http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/content/grupos_trabajo/judicial/justicia_constitucional/MINISTERIO_PÚBLICO.pdf

'Peña vs. Beltrones', disponible en: <http://www.agendamx.org/nota.php?id=14295>

'Presidentes de Chile, Colombia, México y Perú crearán Pacto del Pacífico'. El artículo señala que dichos países pretenden 'establecer una hoja de ruta para una integración más profunda'. Abril 28 de 2011. Disponible en: <http://www.hispano.com>

Portal de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), disponible en: <http://www.sedena.org.mx>; Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), disponible en <http://www.uno.org>

Rudzki, Romual E.J., et al. 'The Dragon Awakes. China's Economy', January 31st. 2005, [Paperwork], Available:

http://www.export.ac.nz/downloads/Romuald_E_J_Rudzki_&_Yue_He.pdf Quoted on: <http://www.economist.com>

Red Nacional de Organismos de Derechos humanos "Todos los derechos para todos y todas". Disponible en: contacto@redtdt.org.mx

Sandoval Peña, Rodrigo. 'Violaciones a Derechos Humanos de Policías en México'. Disponible en: <http://www.suite101.net/content/tiene-la-policia-federal-3-mil-338-violaciones-a-derechos-humanos-a35170>

Scheuerman, William., 'Globalization', The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2010 Edition), Zalta, Edward N. (ed.), Available in: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/globalization/>

Sosa Castro, Jesús. 'Los Chuchos, ¿Dueños de Marcelo y del PRD?', artículo consultado el 22 de marzo de 2011, disponible en: http://sdpnoticias.com/columna/3217/Los_chuchos_duenos_de_Marcelo_y_del_PRDJ

Statement on Signing the Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986.

Disponible en: http://en.wikipedia.org/wiki/Bureau_of_Diplomatic_Security

Artículo consultado el 15 de mayo de 2011

Actos autoritarios contra la sociedad civil. Artículo disponible en: <http://cnteseccion9.wordpress.com/2011/02/15/por-visita-de-calderon-a-oaxaca-reprimen-a-maestros-de-la-22/> y también en: <http://kratosyethos.blogspot.com/2010/06/el-gobierno-de-calderon-reprime-la.html0000000000>

REVISTAS

Artículo consultado el 8 de enero de 2011. *'Mouriño Pactó Con El Chapo'*. *Proceso*, (México) no. 1778, 28 de noviembre de 2010.

Ai Camp, Roderic. *'Las Élités del Poder Político en México'*, Política y Gobierno, vol. 15, no. 1, México, 2008, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, División de Estudios Políticos. Disponible en: <http://www.políticaygobierno@dice.edu>

Adler, Emmanuel & Barnett, M. (eds.). *'Security Communities. Cognitive regions in International Relations, Millenium, vol. 2, 1997, pp. 47-227.*

Álvarez, Carmen., *'México, Única Amenaza en AL, para EU, señala Asesor de Lula'*. *Excelsior*, (México) 6 de diciembre de 2010.

Amaro, Joaquín. *'La Educación Militar'*, Secretaría de Guerra y Naval, *Revista del Ejército y de la Marina*, noviembre de 1933, pp. 5-10.

Ayuso, Thomas & Hursthouse, Guy. (Research Associates) *'¿Cambio?: Latin America in the Era of Obama — An Early Reading on the Administration'*, *Council on Hemispheric Affairs*; February 3rd, 2009, p. 3.

Baldwin, David. *'El Concepto de Seguridad'*, *Review of International Studies* 23, no. 1 (1997): pp.5-26.

Benítez Manaut, Raúl. *'Soberanía Política Exterior y Seguridad Nacional en México: 1921-1990'*, en *Revista de Administración Pública* no. 98, INAP, México 1999, p. 60.

Booth, Ken. *'Security and Emancipation'*; *Review of International Studies* No. 23, 1997, pp. 371-377.

_____17, no. 4, 1991, pp. 313-326.

Cantú, Jesús. *'Calderón y Galván. Complicidades. 'Fuero Militar e Impunidad'*, *Proceso*, (México) 28 de octubre de 2010, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/84854>

Carbonell, Miguel. *'El Rol de las Fuerzas Armadas en la Constitución Mexicana'*, Artículos de Doctrina, *Ius et Praxis*, no. 8, vol.1, 2002, pp. 35-51.

Carpizo, Jorge., *'El Ministerio Público como Órgano Constitucional Autónomo'* en *Revista de Estudios Políticos*, no. 25, julio-septiembre, 2004, pp. 76-77.

Casado Burbano, Pablo, *'Las Fuerzas Armadas en la Nueva Constitución Española'*, en *Revista Española de Derecho Militar*, n° 36, julio-diciembre, 1978, p. 9.

Castillo Soberanes, Miguel Angel. *'El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México'*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios Doctrinales, no. 131, vol. 2., UNAM, 1993, p. 11.

Chapman, J. *'El Futuro de los Estudios de Seguridad: más allá de la Gran Estrategia'*, *Survival* 34, 1: pp. 109-131

Cervantes, Jesusa y Villamil, Genaro. *Al Ejército le Dan Mucho... Pero Quiere Más'*, *Proceso*, (México) No. 1748, 30 de mayo de 2010.

Delgado Álvaro. *'Iniciativa México, Otro Fraude'*, *Proceso* (México) no. 1786, 7 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/rv/modHome/detalleExclusiva/80104>

Díaz, Gloria L. *'Ante la OEA, Otro Caso de Abuso Militar contra Civiles'*, *Proceso* (México) no. 1727, 25 de Abril de 2010.

Duguit, León. *'Trité de Droit Constitutionnel'*, 2ª Ed. Col. 4, pág. 594, en Ricardo Pellón, *'La Libertad de Opinión den las Fuerzas Armadas'*, *Revista Española de Derecho Militar* n° 37, enero-junio, 1979, pp. 15-91, principalmente pág. 31.

Egremy, Nydia. *'Fracaso en el Combate a Pandillas Transnacionales'*; [revista digital]

Fuente: <http://www.voltairenet.org>

_____ *'Comando Norte'*, artículo disponible en:

<http://www.lineaglobal.blogspot.com/2007/10/comando-norte.html>

Espino Ledezma, Bertha, *'La Teoría de la División de Poderes'*, *Revista Electrónica Ex Lege*. Disponible en: <http://www.exlege.com>.

Galetovic, Alexander y Ricardo Sanhueza. 2000. *'Citizens, Autocrats, and Plotters: A Model and New Evidence on Coups d'État'*, *Economics and Politics*, 12: 183-204.

García Ballester, Pascual, *'Los Principios de la Disciplina en el Derecho Disciplinario Militar Comparado'*, *Revista Española de Derecho Militar*, n° 37, 1979, pp. 176-177.

Gideon, Rose. *'Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy'* *World Politics* no. 1, vol. 51, 1998; pp. 144-172.

Godson, Roy. *'Trucos o Cartas de Triunfo'*, en *Revista de Administración Pública*, no. 101, p. 1126.

Gösel, Karl Heinz. *'Reflexiones sobre la Situación del Ministerio Público en el Procedimiento Penal en un Estado de Derecho y sobre sus Relaciones con la Policía'*, en *Doctrina Penal*, año 4, 19812, p. 625.

Hauriou, *'Principios de Derechos Público y Constitucional'*, Madrid, 1929, pág. 171, en Diego Sevilla Andrés, *'Comentario al Artículo 8 de la Constitución'*, en Alzaga, Oscar (coord.) *'Comentario a las Leyes Políticas'*, Tomo I, ed. *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1984, págs. 266.

Hernández Chávez, Alicia, *'Origen y Ocaso del Ejército Porfiriano'*, El Colegio de México, en *Historia Mexicana* no. 153, (julio-septiembre), [vol. XXXIX núm. 1, pp. 257-296.](#), 1989, p. 257-271.

Hernández López, Conrado, *'Formación y Función de las Fuerzas Armadas'*; *Relaciones, Primavera*, año/vol. XXVIII, número 110, El Colegio de Michoacán, Zamora, México, pp. 11-18.

Hernández Olivencia, Antonio R. *'Introducción al Derecho Administrativo Militar'*, vol. 1 *Fuentes, Orgánica y Actuación Administrativa*, Academia General del Aire, San Javier, 1995. p. 15

Johnson, Thomas H., Robert O. Slater y Pat McGowan. 1984. *'Explaining African Military Coups d'Etat, 1960-1982'*, *The American Political Science Review*, 78 (3): 622-640, 1984.

Leal Buitrago, Francisco. *'La Doctrina de Seguridad Nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur'*. *Revista de Estudios Sociales*, junio, no. 015. Universidad de los Andes, Bogotá Colombia, pp. 74-87

López Ramón, Fernando, *'Principios de la Ordenación Constitucional de las Fuerzas Armadas'*, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Prof. Eduardo García de Enterría*, vol. III., Civitas, Madrid, 1001, pp. 2547-2596.

Maciel, Alejandro. *'Muro (SBI) Virtual, Fracaso Real'*; *Proceso (México)* no. 1786, 23 de enero de 2011, pp. 36-39.

Martínez, Fabiola. *'El Ejército, en las Calles hasta 2012: Calderón'*. *La Jornada*, (México) viernes 20 de agosto de 2010, p. 5

Martínez Báez, Antonio, 'Concepto General del Estado de Sitio'; así como Felipe Tena Ramírez, 'La Suspensión de Garantías y las Facultades Extraordinarias en el Derecho Mexicano', en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, México, UNAM, t. VII, vol. 25-28, enero-diciembre, 1945.

Mearsheimer, John, J., 'A Realist Reply', *International Security* vol. 20, no. 1(Summer 1995): pp. 82-93.

Merton, Robert K., 'Social Structure and Anomie', *American Sociological Review* 3 (Oct. 1938): pp. 672-82. Reprinted in *On Social Structure and Science, essays by Robert K. Merton*, edited by Piotr Sztompka. Chicago: University of Chicago Press, 2nd. Edition, 1996.

Moreno Hernández, Moisés. 'Algunas Bases para la Política Criminal del Estado Mexicano', en *Revista Mexicana de Justicia*, no. 2, vol. III, abril-junio, 1985, pp. 125 y ss. 'Mouriño Pactó Con El Chapo'. *Proceso*,(México) no. 1778, 28 de noviembre de 2010.

Piñeyro, José Luis, 'El combate al narcotráfico en México', en: Fernando Chávez (Coord.) 'Estancamiento económico y crisis social en México. 1983-1989', UAM-Azcapotzalco. México 1990, en José Luis Piñeyro, 'El Narcotráfico y la Seguridad Nacional de México: Cambios, Críticas y Propuestas', en *Revista de Administración Pública* no. 88, INAP, 1988, p. 106.

Porras Nadales, A. 'La Defensa, Poder Militar y Régimen Constitucional', en *Revista de Estudios Políticos*, n° 35, septiembre-octubre, 1983, pp. 195-196.

Revenge Sánchez, Miguel. 'Razonamiento Judicial, Seguridad Nacional y Secreto de Estado' en 'Acceso Judicial a la Obtención de Datos', Cuadernos y Estudios de Derecho Judicial, no. 25, Madrid (cgpj), 1997, p. 7.

Reyes, José, 'Decomisa la Sedena manual político-militar del EZLN', *Contralínea*, (revista digital) 7 d febrero de 2010, en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2010/02/07/decomisa-la-sedena-manual-politico-militar-del-ezln/>

Rojas Aravena, Francisco. 'El Riesgo de la Superposición entre las Políticas de Defensa y Seguridad', *Nueva Sociedad* N°. 213, enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552, disponible en: <http://www.www.nuso.org>

Task Force Report, *Rethinking International Drug Control: New Directions for U.S. Policy*, New York, The Council on Foreign Relations, 1997, pp. 22-25.

Tiburcio Gomes Carneiro, Mario, 'Los Elementos Fundamentales del Derecho Militar 'Concepto, Contenido, Codificación Enseñanza', en *Revista española de Derecho Militar*, no. 12, julio-diciembre de 1961, p. 185.

Turati, Marcela. 'La Guerra de Calderón. Víctimas Colaterales'. *Proceso (México)* no. 1785, 17 de enero de 2011, pp. 6-7

Veras, Augusto. (Coord.). '*La Autonomía Militar en América Latina*', Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988, en Raúl Benítez Manaut. '*Las Fuerzas Armadas Mexicanas a fin de Siglo*', Fasoc, Año 15, núm. 1, enero-marzo, 2000, p. 14.

Waeber, Ole y Buzan, Barry. 'After the Return of Theory: The Past, Present and Future of Security Studies' in Collins, A. (Ed.) *Contemporary Security Studies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 383-402.

_____ 'Securitization and Desecuritization', in Ronnie Lipschutz (ed.), 'On Security', New York: Columbia University Press, 1997, pp. 46-86.

Warleigh-Lack, Alex. 'Studying Regionalisation Comparatively. A Conceptual Framework'. *Review of International Political Economy*, 2006; vol. 13, no. 5; Routledge/Taylor & amp.; Francis, Abingdon UK, pp. 750-771. Pp. 52-53.

UNDP 1994, *Canada's periodical on refugees, Refuge*, Vol. 14, no. 2 (May, 1994), p. 18.

Zofio, Ricardo y Bonavena, Pablo. 'El Objetivismo Sociológico y el Problema del Conflicto Social: la perspectiva de Emilio Durkheim'. *Revista del Programa de Investigaciones sobre Conflicto Social - ISSN 1852-2262. Instituto de Investigaciones Gino Germani - Facultad de Ciencias Sociales - UBA. Año 1. N° 0. Noviembre 2008.*

Disponibile en: www.conflictosocial.fsoc.uba.ar/00/zofio_bonavena01.pdf

Véase también, www.ucm.es/info/eurotheo/.../C/conficto_social_teorias.pdf

Zósimo Camacho, 'Focos Rojos en la SEDENA ante posible intervención de USA'. *Contralínea*, (revista electrónica) 21 de noviembre de 2010 en: <http://defensamexico.activoforo.com/general-mil-f11/focos-rojos-en-la-sedena-ante-posible-intervencion-de-usa-t8225.htm>

TESIS

Elena Jeannetti Dávila. '*Institucionalización de un Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional*'. Tesis de doctorado. Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2007.

José Antonio Castillo Medina. *'Relación del Gobierno Federal con ONG de Derechos Humanos en el Paradigma de la Transición Democrática en México'*. Tesis de Doctorado. FCPyS. UNAM, México, 2010, 230-255.

Rosalba Taboada Villasana. *'La Seguridad Fronteriza en el Marco de la Alianza de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) 2001-2008'*; Tesis de maestría, Universidad Nacional Autónoma de México, México, UNAM, 2009.