



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Centro de Estudios en Administración Pública

SEGURIDAD NACIONAL E INTELIGENCIA
EN MÉXICO: HACIA UN
NUEVO ENFOQUE GUBERNAMENTAL

T E S I S A
para obtener el título de

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(Opción Administración Pública)

Presenta

LUIS GUSTAVO ARTEAGA SUÁREZ

DIRECTOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES



Ciudad Universitaria, México, 2012.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A mi mamá, por darme la vida y acompañarme en ella.

A mi abuelito (†), por inculcarme sus principios y valores.

A Mariana, eternamente, por ser el amor de mi vida.

A mis hermanos: Fer, Alui y Verito.

A la memoria de mis amigos: Eric (2006), Ricardo “Conejo” (2007) y Bere (2009).

DEDICATORIA ESPECIAL

Al Señor Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, por motivar el inicio de esta investigación.

Al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, amigo, maestro y ejemplo a seguir; por compartirme su sabiduría y pasión por la Administración y las Políticas Públicas.

Al Doctor Luis García Cárdenas, por enseñarme que la vida recompensa todo esfuerzo dedicado a alcanzar un sueño.

Al Maestro Gerardo Barrios Riverón, por su invaluable apoyo durante las etapas de difícil transición en mi vida.

Al Maestro José Luis Calderón Arózqueta y al General Eduardo Alejandro Martínez Aduna, por ayudarme a conocer la Seguridad Nacional en México.

AGRADECIMIENTOS

Al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, Dra. Elena Jeannetti Dávila, Dr. Maximiliano García Guzmán, Maestro Guillermo Reta Martínez y Licenciado Edgardo Villasana Rangel; por sus valiosas observaciones y comentarios para concluir este trabajo.

Al Doctor Francisco Díaz de León Mendiola y al Maestro Aníbal Uribe Vildoso, por acompañarme en esta investigación y por su invaluable amistad.

A Manuel Quijano, Eduardo Topete, Rubén Córdova y José Luis Alday, así como a Chivis, Lupita, Mire, Rosy, Paco, Marcos, y Quique.

A mis profesores y compañeros de la Especialización en Inteligencia para la Seguridad Nacional del INAP, Generación 2009. Especialmente a: Brisi, Jesús, Jorge, Gerry, Leo, Octavio, Orlando y Oscar.

A mis profesores y compañeros del Diplomado en Defensa y Seguridad Nacionales: Hacia una agenda Continental de la UNAM, Generación 2011. Especialmente al Doctor Javier Oliva Posada y a la Maestra Alma Iglesias, así como a: Susy, David, Humberto, Ivan, Marco y Miguel.

A mis profesores, y compañeros, del Diplomado en Seguridad Nacional: Actualidad y Prospectiva, Generación 2011, de la Universidad Iberoamericana. Especialmente al Maestro Erubiel Tirado, al Maestro Manuel Balcázar y al Doctor Alfonso Aragón, así como a: Abelardo, Jaime, Jorge y Juan Pablo.

A todas las personas que han tocado mi vida.

CONTENIDO

| | TÍTULO | PÁG. |
|----------|--|-------------|
| | Introducción. | 2 |
| 1 | Razón de Estado y seguridad nacional. | 4 |
| | 1.1 Estado Moderno y Razón de Estado. | 4 |
| | 1.2 Seguridad nacional. | 10 |
| | 1.3 Inteligencia orientada a la seguridad nacional. | 16 |
| 2 | La seguridad nacional en México. | 21 |
| | 2.1 Antecedentes. | 21 |
| | 2.2 Legislación vigente. | 23 |
| 3 | Seguridad nacional e inteligencia en México: hacia un nuevo enfoque gubernamental. | 35 |
| | 3.1 Seguridad nacional y Estado democrático en México. | 35 |
| | 3.2 Problemas públicos e inteligencia para la seguridad nacional en México. | 40 |
| | 3.3 La seguridad nacional en México a la luz de sus nuevos riesgos y amenazas. | 46 |
| 4 | Conclusión. | 60 |
| | Fuentes de consulta. | 62 |
| | Anexos | 72 |

INTRODUCCIÓN

Hablar de seguridad nacional es delicado, pues en diferentes contextos ha sido, más que un referente para la conservación legítima del Estado, un mecanismo sistemático de represión. Por su parte, la inteligencia está asociada casi irremediabilmente a conceptos como *espionaje*, secreto, etc. Entonces, estudiar el contexto actual de la seguridad nacional y la inteligencia en México es el principal interés de este trabajo.

En nuestro país, el tema de la seguridad nacional está asociado genérica y negativamente con prácticas autoritarias y antidemocráticas, propias de épocas en que las actividades gubernamentales eran desconocidas por la sociedad. Bajo esa lógica, los actores políticos del siglo XX enfrentaron realidades inestables y violentas, por lo que aludir a la defensa del país frente a amenazas externas era una práctica cotidiana debido a que implicaba el uso de medidas de fuerza.

Sin embargo, el punto de partida para el análisis de la seguridad nacional y la inteligencia en México es la época actual, aunque necesariamente debe considerar la evolución histórica de ciertos elementos clave, a saber: el Estado, la razón de Estado y la inteligencia. Asimismo, debe revisarse el marco legal vigente de la seguridad nacional en nuestro país, a fin de identificar sus componentes presentes y proyectarlos hacia el futuro inmediato y en el largo plazo. Además, es fundamental considerar la realidad política que vive México en el plano interno y en su lugar dentro de la comunidad internacional.

Una vez revisados los elementos analíticos, resulta indispensable presentar una propuesta para nuestro país tanto en el plano teórico como aplicado, pues de esa manera fortalecemos el espíritu del análisis: aportar información útil para la toma de decisiones.

Entonces, este documento está conformado por cuatro Apartados, a saber: 1. Razón de Estado y seguridad nacional, 2. La seguridad nacional en México, 3. Seguridad nacional e inteligencia en México: hacia un nuevo enfoque gubernamental, y 4. Conclusión.

El primer apartado, *Razón de Estado y seguridad nacional*, expone una revisión conceptual de los siguientes elementos: Estado, razón de Estado e inteligencia orientada a la seguridad nacional, así como un conjunto de definiciones de autores diversos y una definición propuesta para este trabajo.

El segundo apartado, *Seguridad nacional en México*, presenta un panorama histórico sobre la evolución de los servicios de inteligencia y en general de la seguridad nacional en nuestro país. Asimismo, revisa las principales disposiciones normativas vigentes para explicar el funcionamiento del *Sistema de Seguridad Nacional*, así como las funciones y responsabilidades en la preservación de la seguridad nacional de México, que recae constitucionalmente en el Presidente de la República, aunque la expedición de leyes en la materia es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El tercer apartado, *Seguridad nacional e inteligencia en México: hacia un nuevo enfoque gubernamental*, plantea la necesidad de considerar la razón de Estado en nuestro país desde una versión moderna, así como vincular la seguridad nacional con la gobernabilidad democrática a partir del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana tanto para el conocimiento de los temas relacionados con la seguridad nacional, como para contribuir en la construcción de la agenda de inteligencia para la seguridad nacional.

Lo anterior podría resultar polémico, pues en principio tanto la razón de Estado, como la inteligencia para la seguridad nacional son temas sensibles considerando sus alcances. Sin embargo, la versión contemporánea de la seguridad nacional pasa primero por la seguridad de las personas, pues defenderlas es su interés fundamental. Este apartado presenta una propuesta de reformulación de la agenda de inteligencia para la seguridad nacional en México desde un enfoque estratégico.

Finalmente, el cuarto apartado, *Conclusión*, plantea los puntos de llegada de la investigación y reconoce su carácter de temporales, pues la seguridad nacional en México es dinámica y desde un enfoque actual de gobernabilidad y políticas públicas, ofrece amplias posibilidades de estudio y en consecuencia, la generación de nuevos productos académicos, propios de un nivel de posgrado.

APARTADO 1.

Razón de Estado y seguridad nacional

1.1. Estado Moderno y Razón de Estado

1.1.1. Estado

El Estado aparece como una forma de organización política que surgió en Europa a fines del siglo XV e inicios del XVI, y la unificación del Estado italiano permitió el surgimiento de la institución del Estado Moderno.¹

En sus inicios, el Estado debía imponerse tanto a grupos aristocráticos como eclesiásticos para lograr condiciones de *gobernación* y consolidar realmente su capacidad de autodeterminación a fin de que el ejercicio del poder fuera a través del dominio de los medios del gobierno.²

A continuación presentamos algunas definiciones de Estado formuladas por destacados teóricos:

- Maquiavelo: “Lo Stato: es una realidad social, vida humano social de hombres asentados con un territorio, con una organización montada sobre un núcleo de poder unificada por una suprema unidad de decisión y formada por una idea de derecho que se realiza sin un sistema jurídico”.³
- Weber: “El grupo humano que reclama monopolio del uso legítimo de la fuerza, dentro de determinado territorio”.⁴
- Bobbio: “Ordenamiento político de una comunidad –política–, tiene su origen en la necesidad de asegurar su sobrevivencia interna y externa, respecto a sí misma”.⁵

¹ Cfr. Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso. *Filosofía política II. Teoría del Estado*, Pág. 15. El Estado Moderno encuentra su antecedente político en el Antiguo Régimen, o *Ancien régime*, cuyo origen puede ubicarse en el Renacimiento cuando surgieron algunos Estados europeos en la forma de monarquías absolutas. La Revolución Francesa marca el fin del Antiguo Régimen y el inicio de la Edad Contemporánea. Cfr. Borja, Rodrigo. *Diccionario de Política*. Págs. 41-42.

² Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo. *Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública*, Págs. 21 y 35-36.

³ Campos, Ricardo y Martínez, Luis Miguel, *La Globalización y la Muerte del Estado-Nación*, Pág. 21.

⁴ *Ibidem*. De acuerdo con Weber, la primera ley vital del Estado es existir. Cfr. García Pelayo, Manuel, “Estudio preliminar” en Giovanni Botero, *La razón de Estado y otros escritos*, Pág. 58.

- Acosta Romero: “Una comunidad política formada por un poder soberano organizado sobre un territorio determinado”.⁶
- Hal e Ikenberry: Un conjunto de instituciones asentadas en un territorio geográfico delimitado donde tiene el monopolio del establecimiento de las reglas y de propiciar la cultura política en sus ciudadanos.⁷
- González Uribe: “Una actividad humana permanente. (...) Una tarea de dominación suprema y de servicio constante. Una unidad de propósitos, de decisiones, de acciones, que tiene fuerza definitiva y que no puede ser superada por la de ningún otro grupo o sociedad”.⁸
- Santos Camaal: Asociación humana que, asentada sobre un territorio, tiene soberanía, poder y proyecto de nación, cuyo principal interés está en el terreno político, aunque también en el social, económico y cultural. Actor complejo y multifuncional; el gobierno protege los intereses nacionales porque organiza a la sociedad y administra los bienes nacionales. Su fin último es cumplir con el proyecto de la Nación y lograr el bien común.⁹
- Uvalle: Organizaciones de poder que tienen como objetivo asegurar su sobrevivencia, al tiempo que dotan a la sociedad de seguridad y protección.¹⁰

El Estado tiene el monopolio del poder para superponerse a quienes pretendan arrebatarse el control social y político. La vigencia de dicho poder es imposible sin el ejercicio sistemático de las tareas gubernamentales en su territorio mediante el derecho a la dominación. En términos políticos, la conservación del Estado corresponde a los fines del Estado, es decir, “el orden, la paz y la seguridad”.¹¹

⁵ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Citado por Morales Tenorio, G. Isaac, “El concepto amplio de seguridad, refugio de la crisis oculta de la seguridad alimentaria” en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, Págs. 230-231.

⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, Pág. 75.

⁷ Cfr. Hal, John A. e Ikenberry, G. John. *El Estado*, Págs. 12-13.

⁸ González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, Págs. 15-16.

⁹ Cfr. Santos Camaal, Mario, *La esencia de la seguridad nacional (reformada y aumentada)*, Págs. 5, 7 y 129.

¹⁰ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades...*, op. cit. Págs. 19-22.

¹¹ Los intereses primordiales del Estado son superiores a los del gobernante, quien debe conocer al Estado y saber cómo conducirlo con pericia mediante la dominación eficaz, ya que es la única manera de lograr su

Según Leonardo Curzio, la suma de los objetivos nacionales permanentes constituye el proyecto nacional, es decir, el destino que la comunidad desea alcanzar. Dichos objetivos tendrán vigencia cuando sean socialmente aceptados y tengan un principio de vinculación con el gobierno, por lo que resulta indispensable que el Estado genere las condiciones y ofrezca las garantías necesarias para ello.¹²

Rodrigo Borja identifica cuatro elementos constitutivos del Estado: 1) pueblo, elemento humano; 2) territorio, entorno físico; 3) poder político, mando sobre la sociedad; y 4) soberanía, capacidad de decisión propia.¹³ El elemento territorial resulta clave porque es ahí donde el Estado tiene su delimitación geográfica. El alcance y cobertura del territorio pueden verse en el **ANEXO 1**.

En ese sentido, es imprescindible que la autoridad use el poder (ver **ANEXO 2**) y que éste la refuerce para articular los esfuerzos, agruparlos y dirigirlos hacia el cumplimiento de los objetivos nacionales, para lo que tiene dos instrumentos: las fuerzas armadas y la policía. Las fuerzas armadas son responsables de garantizar la conservación del Estado, mientras que la preservación del orden público corresponde a la policía o fuerza pública.¹⁴ Los actores en la conducción del Estado pueden verse en el **ANEXO 3**.

Una vez revisados los párrafos anteriores, para este trabajo entenderemos por Estado: la institución compleja integrada, a su vez, por un conjunto de instituciones y organizaciones que, asentada en un territorio, articula la interacción

conservación. Cfr. Uvalle Berrones, *Nuevas racionalidades...*, op. cit., Págs. 19 y 25-28. La obediencia de los súbditos es el fundamento de un Estado, y sólo es posible con la virtud del príncipe. Cfr. Botero, Giovanni, *La razón de Estado...*, op. cit. Págs. 101-102.

¹² La existencia o supervivencia de la nación y del Estado depende de los objetivos vitales y están asociados con: territorio, mares, subsuelo, espacio aéreo, recursos naturales y ambiente, así como la supervivencia de la población, la independencia nacional y la soberanía del Estado y el gobierno. Cfr. Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, Págs. 91-93 y 98. Hobbes señala que la conformación del Estado (Leviatán) mediante un pacto social es imprescindible para resguardar tanto la seguridad como la libertad, pues la naturaleza humana hace que las personas busquen satisfacer sus deseos ya sea con el uso de amenazas o de la fuerza, por lo que están en un ciclo permanente de violencia. Cfr. Thomas Hobbes, *El Estado*, Pág. 7. Citado por Chanona, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Pág. 25.

¹³ Cfr. Borja, Rodrigo, op. cit. Págs. 549-552.

¹⁴ Cfr. González Uribe, Héctor, op. cit., Pág. 336. La relación de ambas fuerzas con la población implica un vaivén entre la aceptación y el rechazo, lo que generalmente se da en un ambiente de rispidez. Cfr. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, Págs. 297-390.

de la comunidad política mediante normas jurídicas y a través del ejercicio de la autoridad con un gobierno que encabeza el proyecto de nación; resguarda a la sociedad y defiende la soberanía exterior y el orden interior de los riesgos y amenazas que vulneran su viabilidad y estabilidad.

1.1.2. Razón de Estado

Manuel García Pelayo sostiene que la razón de Estado tiene origen italiano con Maquiavelo y Guicciardini, y constituye una de las doctrinas propias del alto absolutismo europeo.¹⁵

Hay una concepción, principalmente alemana, de la razón de Estado que la identifica con un tipo de Derecho político y donde queda sometida a las leyes. En ese sentido surgen los antecedentes jurídicos del estado de guerra, ley marcial, poderes de excepción, etc. Entonces, la razón de Estado es una facultad jurídica extraordinaria propia de la soberanía que le permite enfrentar situaciones excepcionales mediante la actuación contraria al derecho común.¹⁶

Maquiavelo enuncia de modo implícito el concepto razón de Estado, aunque Giovanni Botero lo sistematizó en su obra *La razón de Estado y otros escritos*. Maquiavelo depositaba en el Príncipe la responsabilidad del cálculo político necesario para asegurar la eficaz supervivencia del Estado, lo que debe hacer con audacia y pragmatismo a fin de conservar el poder político.¹⁷

¹⁵ En Francia fue desarrollada la teoría denominada *los intereses del Estado*, que racionalizaba las condiciones políticas internas y externas de un país determinado para hacer frente a enemigos concretos. La denominada “verdadera razón de Estado” era cada vez más diferente de la *pasión del Estado* porque implicaba expulsar de la política factores irracionales como las emociones. Al estar los asuntos políticos en manos de una minoría, la razón de Estado fue identificada como *política de gabinete* en el Alto Absolutismo. Cfr. García Pelayo, op. cit. Págs. 31, 36, 44-45 y 52.

¹⁶ A finales del siglo XVII, en Italia, España y Alemania desapareció la literatura relacionada con la razón de Estado, aunque en el caso alemán, según Meinecke, fue porque habían llegado las ideas de la Ilustración, no porque la razón de Estado hubiera dejado de existir. Cfr. García Pelayo, Manuel, op. cit. Págs. 47-49 y 51.

¹⁷ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades...*, op. cit. Pág. 24. Según Giovanni Botero la conservación de un Estado implica la tranquilidad de los súbditos, evitando tanto una guerra civil (súbditos en contra de súbditos) como una sublevación (súbditos en contra del príncipe). Lo anterior puede lograrse haciendo uso de las artes con que el príncipe gana el amor y la reputación entre sus súbditos. Si la estima está fundada en la religión es conocida como reverencia; si es lograda por las artes políticas y militares, es reputación. Cfr. Botero, Giovanni, op. cit. Págs. 100-101. Maquiavelo advirtió el nacimiento de la opinión pública en la Italia de su tiempo, pues el *vulgo* tenía una importancia en la vida política debido a que la

En ese sentido, García Pelayo señala que las *Arcana* (razones y artes para asegurar la estabilidad del Estado y neutralizar las amenazas) pueden dividirse en: *Arcana imperii*: mantener al Estado, y *Arcana dominationis*: mantener a quien detenta el poder.¹⁸

Para adquirir un dominio es necesario el uso de la fuerza (común a muchos), sin embargo, para conservarlo hace falta ostentar sabiduría (común a pocos). Adquirir conlleva un enfrentamiento con obstáculos externos; conservar implica la superación de adversidades internas y externas simultáneamente. Adquirir es paulatino y parcial; conservar debe ser permanente y total.¹⁹

En las siguientes líneas enunciamos algunas definiciones de razón de Estado:

- Botero: “La razón de Estado supone el príncipe y el Estado, aquél como artífice, éste como materia”.²⁰
- Ammirato: “Trasgresión de la ley ordinaria en pro del beneficio público, o sea por consideración a una mayor y más universal razón”.²¹
- Palazzo: “Regla y arte de mantener, afirmar y conservar largo tiempo las cosas... para conseguir la tranquilidad y bien de la república”.²²
- Campanella: “Es nombre usado por los tiranos (...) que creen que para conservar el Estado pueden trasgredir toda la ley y del mismo modo

reputación del gobernante es un elemento fundamental en la vigencia de la razón de Estado. Agrega que una de las reglas de oro de la política es distinguir entre realidad y apariencia, donde esta última puede valer tanto como la primera, de ahí la importancia de la reputación. Cfr. García Pelayo, Manuel, op. cit. Pág. 45.

¹⁸ Debido a que las medidas excepcionales necesarias para la seguridad del Estado son tomadas por el soberano, la discusión sobre la conveniencia de institucionalizar la razón de Estado para que un órgano específico las ejerza, pierde sentido en las monarquías absolutas porque el rey es quien decide sobre ellas. Sin embargo, dicha discusión está presente en quienes tienen una concepción corporativa o republicana del Estado. Cfr. García Pelayo, Manuel, op. cit. Pág. 44.

¹⁹ El Estado es un dominio que recae sobre los pueblos; la razón de Estado es el conocimiento de los medios necesarios para generarlo, conservarlo y extenderlo. Quien adquiere un dominio goza de mayor admiración que el encargado de conservarlo. Cfr. Botero, Giovanni, op. cit. Págs. 91-92 y 94-95.

²⁰ Ibid. Pág. 188.

²¹ Ibid. Pág. 187.

²² Según Palazzo: “cuatro son las partes y razones del gobierno: materia, forma, agente y fin. La materia es el Estado informe, la forma es la regla de justicia, el agente es el príncipe o sus ministros, el fin es la tranquilidad del Estado”. Botero, Giovanni, op. cit. Pág. 188.

para adquirirlo. Pero hay una diferencia y es que la equidad mira al bien público, la razón de Estado al del que domina”.²³

- Topio: “Arte bueno y equitativo de todo lo relativo a adquirir, conservar y aumentar el dominio”.²⁴
- Zúccolo: “Obrar conforme a la esencia o forma de aquel Estado que el hombre se ha propuesto conservar o construir y no consiste en contravención a las leyes, aunque accidentalmente se haga alguna vez”.²⁵
- Cannonieri: “Un exceso necesario del derecho común por el fin de utilidad pública”.²⁶
- De la Houssaye: “La razón de Estado deroga el derecho común (...) y no la usan los príncipes sino por un bien mayor como es la conservación o el acrecentamiento del Estado cuyo interés es casi siempre incompatible con el de los particulares (...). La política es de uso en todos los tiempos pero la razón de Estado sólo en algunas ocasiones, como cuando se trata de salvar el Estado, la vida o la autoridad del príncipe por algún hecho extraordinario”.²⁷

Uvalle sostiene que mediante la razón de Estado, el centro más importante de la vida política es precisamente el Estado. La razón de Estado es una tecnología del poder, en otras palabras, implica el uso de capacidades, procedimientos y pericias por parte del gobernante en el plano político para ordenar las fuerzas que en él conviven.²⁸

Frente a los ciudadanos organizados, la razón de Estado se erige como un cuerpo que vigila lo que las autoridades gubernamentales hacen con la

²³ Botero, Giovanni, op. cit. Pág. 188.

²⁴ Ibid. Pág. 188.

²⁵ Ibid. Pág. 189.

²⁶ Ibid. Pág. 190. Hay cuatro elementos clave: 1) imposibilidad de hacer algo diferente, 2) exceso de otros derechos, 3) utilidad pública, y 4) justificar la actuación como razón de Estado.

²⁷ Ibid. Pág. 191.

²⁸ El gobernante preserva al Estado enfrentando poderes disímboles o antagónicos, aunque la dominación política no es la suma de arbitrariedades del Estado, sino sus mandamientos en el contexto de las relaciones políticas. Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades...*, op. cit. Págs. 19-22, 25, 27 y 29-31.

responsabilidad que tienen de conducir al Estado. Entonces, los ciudadanos pueden participar políticamente y vigilar las acciones de sus representantes.²⁹

Después de revisar los planteamientos anteriores, para este trabajo, entenderemos por razón de Estado: el principio ineludible de actuación del poder Estatal ejercido bajo el liderazgo de su titular a fin de asegurar su existencia, estabilidad y conservación mediante la neutralización eficaz, pacífica o violenta, de los intereses y actores que le son antagónicos.

Un punto importante sobre el mantenimiento del orden público surge cuando la autoridad suele invocarlo como justificación para tomar medidas disciplinarias e incluso represivas. Al respecto, Mauricio Rivera señala que la existencia de regímenes democráticos no es condición suficiente del respeto efectivo a los derechos humanos y han mostrado que la violencia del Estado es un fenómeno presente tanto en dichos regímenes como en los autocráticos.³⁰

1.2. Seguridad Nacional

1.2.1. Alcance conceptual

La palabra seguridad (*securitas* o *securus*), etimológicamente, significa estar libre de preocupaciones o problemas, es decir, libre de amenazas. Entonces, tiene una parte objetiva (número y tipo de amenazas y medios para protegerse), y una parte subjetiva (percepción sobre la seguridad y las amenazas que enfrenta).³¹ En esa lógica, Leonardo Curzio afirma que “la seguridad es un bien que, al parecer, sólo es valorado cuando se ha perdido”.³²

²⁹ Las revoluciones burguesas del siglo XVII y XVIII propiciaron que el diseño institucional del Estado liberal se sustentara en los valores de la sociedad moderna. En una república, el centro de las decisiones públicas está en los ciudadanos, a diferencia de las monarquías absolutas, donde dicho centro lo ocupaba el rey. Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades...*, op. cit. Págs. 30, 43-44 y 47.

³⁰ Rivera da cuenta de que la represión en regímenes democráticos latinoamericanos contemporáneos no es una decisión exclusiva de los gobernantes electos, sino de la actuación ilegal de las agencias de seguridad. Cfr. Rivera Mauricio, Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos. Teorías, métodos, hallazgos y desafíos, en *Revista Política y Gobierno*, volumen XVII, número 1, Pág. 84.

³¹ Cfr. Paul Robinson, *Dictionary of International Security*, Págs. 188-190 y Ugarte, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Pág. 9. Citados por Chanona, Alejandro, op. cit. Págs. 12-13.

³² Curzio, Leonardo, “La seguridad hemisférica: balance y perspectivas”, en María Cristina Rosas (coord.) *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, Pág. 77.

Para Mónica Serrano, la seguridad en la práctica se vincula con un objeto referente que define las condiciones para que tenga vigencia. En este caso la nación es el objeto referente de la seguridad nacional, y ante la relación compleja que hay entre Estado y nación, caben diversas interpretaciones.³³

El surgimiento del concepto seguridad nacional puede ubicarse al finalizar la segunda guerra mundial y en el marco de la confrontación de los bloques Occidental y Oriental, encabezados por los Estados Unidos y por la Unión Soviética, respectivamente. La seguridad nacional estaba definida en función de cualquier amenaza que impidiera la existencia del Estado, por lo que ésta debía enfrentarse con los medios disponibles. Lo anterior significa que el Estado era el actor central de las relaciones internacionales, y en consecuencia, el concepto de seguridad nacional era *estato-céntrico* porque las amenazas a la seguridad nacional sólo podrían ser otros Estados.³⁴

Martín Hernández Bastar afirma que “el concepto de seguridad nacional es ambiguo y complejo, tanto por su contenido, como por los enfoques y connotaciones doctrinarios e ideológicos que obedecen a los diversos intereses nacionales otorgados por cada país a “su” respectiva seguridad nacional”.³⁵

José Luis Piñeyro señala que ante la multiplicidad de definiciones de seguridad nacional, se presentan problemas sociológicos y politológicos debido a dos situaciones: “Primera, la aptitud del uso del término y la falta de un acuerdo básico sobre el mismo. Segunda, el error más común de la mayoría de las definiciones: no distinguir o confundir las tres dimensiones de la seguridad (la nacional, la estatal y la gubernamental), las cuales pueden converger o no en coyunturas críticas a lo largo del tiempo”.³⁶

Hernández Bastar reconoce que el concepto tradicional de seguridad nacional tiene orientación a las amenazas militares originadas por otros Estados,

³³ Cfr. Serrano, Mónica. Orden público y seguridad nacional en América Latina, en *Foro Internacional*, XXXVIII-1, Pág. 6.

³⁴ Cfr. Rosas, María Cristina, “Seguridad pública y seguridad nacional en México: los desafíos”, en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Págs. 33-34.

³⁵ Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, Pág. 187.

³⁶ Piñeyro, José Luis, La seguridad nacional con Zedillo, en *Foro Internacional*, XLI-4, Págs. 939-940.

lo que hace necesario revisar su definición, así como incorporar nuevos objetivos y fenómenos recientes que afectan la seguridad nacional de los Estados.³⁷

A continuación presentamos algunas definiciones del concepto “seguridad nacional”, formulados por especialistas en la materia.

- Pastor: “La defensa de los intereses y los valores de una nación”.³⁸
- González Gálvez: “Situación en la cual ‘los intereses vitales de la nación se encuentran a salvo de interferencias internas o externas, en un ambiente de libertad, paz y justicia social en un marco de derecho’”.³⁹
- Hernández-Vela: “Conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes”.⁴⁰
- Santos Camaal: “La creación de las condiciones adecuadas para que el Estado Nacional, a partir de sus valores y apoyados en sus instituciones, se realice de acuerdo con el proyecto de nación”.⁴¹
- Herrera Lasso y González: “Conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades

³⁷ Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Págs. 4-5.

³⁸ Robert Pastor, *El remolino: política exterior de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*, (México: Siglo XXI, 1995), 26. Citado por Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional*, op. cit. Pág. 91.

³⁹ González Gálvez, Emb. Sergio, junio de 1995: 68-87. Citado por Benítez Manaut, Raúl y Sánchez, Georgina, “Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica en el siglo XXI”, en María Cristina Rosas (coord.) *Cooperación y conflicto...*, op. cit. Pág. 169.

⁴⁰ Hernández, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, Págs. 1094-1096.

⁴¹ Santos Camaal afirma que “en los asuntos de la Seguridad Nacional, el sujeto estratégico es el Estado Nacional, el agente de cambio es el Gobierno, el objetivo es la sociedad nacional y el escenario es el mundo”. El Estado Nacional debe cubrir todos los intereses nacionales, en especial la estabilidad nacional, ya que de no hacerlo, el proyecto de nación es inviable. Santos Camaal, Mario, op. cit. Págs. 34, 79 y 122.

o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.⁴²

- Guerrero Gutiérrez: Protección del Estado frente a amenazas internas y externas, en que su principal preocupación es la supervivencia.⁴³
- Serrano: La seguridad nacional en los Estados fuertes se orienta hacia la protección de su independencia y su identidad política, así como a la defensa frente a las amenazas de otros Estados. Los Estados débiles presentan una débil cohesión sociopolítica, resultado de la falta de cultura de la legalidad y de la idea del Estado en la sociedad, así como a la falta de una estructura gubernamental que pueda garantizar la unidad.⁴⁴
- Domingues Oliveira: “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”.⁴⁵

Desde la década de 1980 surgió un debate sobre el alcance del concepto seguridad nacional, en que los denominados *tradicionalistas* defienden la visión acotada y centrada en asuntos político-militares y en la supervivencia del Estado, mientras los llamados *ampliacionistas* incorporaban a la agenda de seguridad temas propios de la agenda de desarrollo, tales como pobreza, pandemias y ambiente.⁴⁶

Una concepción restringida de seguridad está asociada exclusivamente con el ámbito militar (fuerza, guerra y paz) bajo un sentido blindado, es decir, con un

⁴² Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...op. cit.* Pág. 175.

⁴³ Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional, Cuadernos de Transparencia, Núm. 18*, Pág. 12. Los gobiernos fuertes tienen estabilidad interna y su concepto de seguridad nacional está referido a la protección frente a amenazas externas. Los gobiernos débiles refieren su seguridad nacional a la protección frente a amenazas internas. Entonces, la política de seguridad nacional es de orden dinámico.

⁴⁴ Cfr. Serrano, Mónica, *op. cit.* Pág. 9. Destacan dos componentes tradicionales de la seguridad nacional: “a) la cohesión interna para organizar las relaciones de poder domésticas, con la conformación de un gobierno capaz de darle imperio a la ley, en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población; b) relaciones entre Estados soberanos, tanto de competencia como de cooperación.” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. *Seguridad en América Latina y el Caribe. Aportes de la FLACSO 2008-2010*, P. 14.

⁴⁵ Borja, Rodrigo, Tomo II, *op. cit.*, Págs. 1256-1259.

⁴⁶ Cfr. Chanona, Alejandro, *op. cit.* Pág. 11.

carácter racional, objetivo y universal que no admite posturas subjetivas, emotivas o relativas que condicionen su aplicación. Una concepción amplia presenta un enfoque elástico, aunque sin caer en la expansión indiscriminada del concepto, pues ello llevaría a perder el objeto.⁴⁷

El enfoque tradicional de seguridad, entonces, considera como lo más importante la viabilidad y conservación del Estado, generando un doble binomio indisoluble: la seguridad concebida a partir del Estado y viceversa.⁴⁸

Para este trabajo, se entiende por seguridad nacional el conjunto de condiciones estructurales y coyunturales en las que los objetivos nacionales permanentes tienen plena vigencia a partir del ejercicio gubernamental del régimen político en turno y orientado hacia el impulso del proyecto de nación en el marco de un régimen democrático y participativo para su construcción y conservación, en el cual el desarrollo de la sociedad y la sobrevivencia del Estado sean compatibles.

1.2.2. Riesgos de la seguridad nacional

Para José Luis Piñeyro, al referirnos a la seguridad nacional debemos considerar elementos como el narcotráfico, la democracia, el orden interno, la política exterior, la política económica, la política militar, etc. Lo anterior alude directamente a la soberanía nacional, por lo que “a mayor o menor soberanía nacional, corresponde mayor o menor seguridad nacional. No hay términos medios o equivalentes”.⁴⁹

⁴⁷ Cfr. Morales Tenorio, G. Isaac, op. cit. Pág. 230. La seguridad multidimensional comprende las variables: Militar, Política, Económica, Ambiental y Social. Cfr. Buzan, Barry y Waever, Ole, *Regions and Powers, the Structure of International Security*, Pág. 6. Waever, Ole, “Concept son Security: Problems of Research on Non-Military Aspects”, Copenhagen Papers núm. 1, y Moller, Bjorn, “New Security Concepts, New Risks and New Challenges”, Copenhagen Papers núm. 18, Citados por Chanona, Alejandro, op. cit. Págs. 17-18.

⁴⁸ Cfr. Buzan, Barry; Waever, Ole, y De Wilde, Japp, *Security, a New Framework for Analysis*, Pág. 21. Citados por Chanona, Alejandro, op. cit. Pág. 13. Actualmente la seguridad es más compleja porque hay más actores y porque los temas de su agenda están en el marco de la recomposición de las hegemonías en el mundo. Cfr. Tapia, Gabriel Gaspar, “Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría”, en María Cristina Rosas (coord.) *Cooperación y conflicto*, op. cit. Pág. 98.

⁴⁹ Piñeyro, José Luis, “La seguridad nacional con Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, XXXIV-4, Pág. 755.

Los riesgos y amenazas a la seguridad nacional “son situaciones reales donde existe clara voluntad política de otros estados, de actores no estatales como el narcotráfico o nacionales como asociaciones políticas armadas o no armadas de alterar la estabilidad interna, cuestionar la institucionalidad, la legalidad y la legitimidad y disociar la nación del Estado”.⁵⁰

Martín Hernández Bastar sostiene que las amenazas actuales a la seguridad nacional están vinculadas, entre otros, con: “relaciones económicas, financiamiento internacional, calidad de vida de la población, ecosistemas y medio ambiente, salud, derechos humanos, democracia, derecho internacional, bienestar económico, estabilidad social y la paz política de los Estados-nación”.⁵¹

En ese contexto, Jorge Carrillo Olea señala que ante la multitud de sentidos que el concepto de seguridad nacional adquiere en cada pueblo y época, es un riesgo que al interior de un país, gobierno y sociedad difieran en el significado de dicho concepto, pues ello les impide llegar a acuerdos en la materia.⁵²

De acuerdo con Uvalle, “el gobierno en el Estado implica la definición de las reglas de la dominación que han de permitir la vigencia del orden político y con él la sobrevivencia eficaz del Estado”.⁵³ Así, las estrategias de gobierno consisten en la identificación de los aliados, rivales y enemigos, lo que es resultado del ejercicio de la inteligencia para la seguridad nacional.

⁵⁰ Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, “La seguridad nacional con Fox...”, op. cit. Pág. 232.

⁵¹ Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Pág. 74. Al respecto, Raúl Benítez Manaut afirma que “el Estado, ante la defensa del orden público, recurre a dos modalidades que limitan sus capacidades: el “dejar hacer” o el uso directo de la fuerza pública. El “dejar hacer” provoca que los movimientos sociales radicalizados causen gran destrucción, y al final el Estado opta por su contención, una vez que aquéllos han crecido en forma exponencial”. Benítez Manaut, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox”, en *Foro Internacional*, 191-192, Pág. 200. Hay dos tipos de conflictos: 1) estructurales, y 2) ideológicos. Los primeros incluyen: huelgas, manifestaciones públicas, etc. Los segundos resultan de las diferencias entre las creencias propias y doctrinas ajenas a una sociedad determinada. Cfr. Velázquez Rivera, Edgar de Jesús, Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional, en *Revista Convergencia*, enero-abril 2002, año 9, núm. 27, Pág. 14.

⁵² Cfr. Carrillo Olea, Jorge, *México en riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva*, Pág. 12.

⁵³ Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades...*, op. cit. Págs. 26, 30-31, 38 y 50. La información que en ese tema producen las agencias gubernamentales pertenece al Estado y está restringida tanto para sus gobernados como para otros Estados al tratarse de elementos y decisiones de orden estratégico.

1.3 Inteligencia orientada a la seguridad nacional

1.3.1 Alcance conceptual

Para Herrera Lasso tanto la seguridad nacional como su inteligencia son asuntos delicados, y ni siquiera las democracias podrían prescindir de un aparato de inteligencia de Estado, como tampoco difundirían en tiempo real sus acciones en la materia porque afectarían el éxito de las operaciones efectuadas y empobrecerían sus resultados.⁵⁴

A continuación se exponen algunas definiciones de inteligencia, propuestas por especialistas en el tema:

- Jeannetti Dávila: "Selección de información valiosa procesada con un fin específico."⁵⁵
- Mendes Cardoso: "El ejercicio permanente de acciones para la obtención, evaluación, integración e interpretación de conocimientos del interés del Estado, que tengan significado, aunque potencial, para la planeación de la gestión gubernamental".⁵⁶
- Richelson: "El producto resultante de la recolección, evaluación, análisis, integración e interpretación de toda la información disponible concerniente a uno o más aspectos de naciones extranjeras o áreas de operación que son inmediatamente o potencialmente significativas para el planeamiento".⁵⁷
- Calderón Arózqueta y Salgado Garza: "Datos recolectados, procesados y difundidos para satisfacer necesidades de información específicos."⁵⁸
- Medina Mora: "El resultado de un proceso de evaluación y análisis de los insumos informativos recabados por el Estado, dirigido a respaldar la toma de decisiones y no como la generación de información en sí misma".⁵⁹

⁵⁴ Cfr. Herrera-Lasso M., Luis, op. cit. Pág. 196.

⁵⁵ Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México*, Pág. 481.

⁵⁶ Mendes Cardoso, Alberto. El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Pág. 25.

⁵⁷ Richelson, Jeffrey, "The U.S. Intelligence Community", Third Edition, Westview Press, Boulder, Colorado, 1993. Extraída por Richardson del Diccionario de Términos Militares de Uso Conjunto, de los Estados Unidos de América. Citado por Ugarte, José Manuel, *El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina*. Pág. 2.

⁵⁸ Calderón Arózqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique, "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México", en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Pág. 101.

- Baños Bajo: “Información procesada, es decir, fruto de la obtención y análisis de datos, hechos y circunstancias. La principal utilidad de la inteligencia es facilitar el proceso de la decisión de los que tienen la responsabilidad de adoptarla”.⁶⁰
- Hernández Bastar: “La obtención de información para su clasificación, procesamiento y análisis sociopolítico, cuyo objetivo es diagnosticar, explicar y anticipar el origen y las características de la problemática social, política y económica catalogada como amenaza a la nación; para la toma de decisiones del aparato del Estado, y la consiguiente operación o tratamiento ante tal conflicto”.⁶¹
- Guerrero Gutiérrez: “Procesamiento analítico y estratégico de información con el fin de fortalecer la racionalidad de la toma de decisiones en el gobierno”.⁶²
- Balcázar Villarreal: “Recolección de información vital y estratégica del Estado para la mejor selección de alternativas que un funcionario de gobierno debe elegir en un momento determinado ante circunstancias específicas para tomar una decisión que posibilite el ejercicio de la gobernabilidad”.⁶³

Según Jeannetti, el término inteligencia también describe a la unidad administrativa o conjunto de personas responsables de recopilar y analizar información convirtiéndola en productos útiles para la toma de decisiones en

⁵⁹ Medina Mora, Eduardo, Mensaje en 2003. Consulta, agosto 2011. Documento obtenido de http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/59-2003_METODOLOGIA_VALUACI%C3%93N_PALABRA_S_EDUARDO_MEDINA.pdf

⁶⁰ Baños Bajo, Pedro, “Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 4, Pág. 44.

⁶¹ Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Págs. 150-151.

⁶² Johnson, Loch K. 2004. “Covert Action and Accountability: Decision-Making for America’s Secret Foreign Policy”, en Loch K. Johnson y James J. Wirtz (eds.), *Strategic Intelligence*, Págs. 370-389. Citado por Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional, Cuadernos de Transparencia, Núm. 18*, Pág. 13. <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones> (consulta, noviembre 2011).

⁶³ “La inteligencia gubernamental debe orientarse a entrenar a los tomadores de decisiones para el uso de productos informativos, ya que en ocasiones no hay una valoración amplia y objetiva de los análisis o monografías presentadas por los servicios de inteligencia”. Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, *La influencia de las maras en México: un problema de inteligencia gubernamental*, Págs. 81 y 84.

materias específicas. Los productos de inteligencia permiten la generación de deducciones para realizar actividades de orden estratégico, táctico y operativo.⁶⁴

Para Shulsky, la inteligencia tiene cuatro elementos “recolección, análisis, contrainteligencia y acción encubierta”.⁶⁵ Por su parte, Lozano Lozano señala que el ciclo de inteligencia se integra por cinco fases: “a) Planificación y dirección; b) Obtención de información; c) Proceso, d) Análisis y generación de inteligencia y e) Difusión”.⁶⁶ Un esquema de los pasos que conforman el ciclo de inteligencia puede observarse en el **ANEXO 4**.

Según Esteban Navarro, la inteligencia puede clasificarse, por sus fines, en: Estratégica, Táctica, Operacional y Estimativa; mientras que por su momento de producción puede ser Básica, Actual y Crítica.⁶⁷

Carlos Ruiz Miguel sostiene que las tareas de los servicios de inteligencia “se estructuran en torno a dos grandes polos: la información y la acción. (...) el primer[o] (...) consiste (...) en (...): la obtención de información, la producción de inteligencia y la diseminación de la misma”.⁶⁸

1.3.2 Servicios de Inteligencia

Para Miguel Ángel Esteban “el trabajo de un servicio de inteligencia puede ser descrito como el descubrimiento de lo que se desconoce mediante la búsqueda de

⁶⁴ Cfr. Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema...*, op. cit. Pág. 50.

⁶⁵ Shulsky los define de la siguiente manera: “Recolección, la recogida de datos a través de medios tanto humanos (Humint) como técnicos (Techint). Análisis, procesamiento e interpretación de datos (...). Contrainteligencia, referida a la protección de una sociedad de las actividades de los servicios extranjeros o grupos subversivos (...). Acción encubierta, herramienta usada por los gobiernos con el fin de influenciar a Estados extranjeros directamente”. Díaz Matey, Gustavo, “Hacia una definición inclusiva de inteligencia” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 4, op. cit. Pág. 74.

⁶⁶ Lozano Lozano, Pablo A., *Inteligencia para la seguridad nacional desde la perspectiva de la documentación consular a extranjeros*, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Pág. 49.

⁶⁷ Cfr. Esteban Navarro, Miguel Ángel, “Reflexiones sobre las fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia Estratégica en los Servicios de Inteligencia para la Seguridad”, en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*, Pág. 208.

⁶⁸ Ruiz Miguel, Carlos, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 2, Pág. 36.

indicios y el análisis y la valoración de los hallados a partir de lo que ya se conoce”.⁶⁹

Debe contarse con un único servicio de inteligencia estratégica y ubicarlo al más alto nivel, es decir, lo más cercano posible al político que necesita de dicho análisis y asesorías. La decisión final en materia de seguridad nacional generalmente recae sobre el presidente o el primer ministro, quien, en tiempo presente, deberá decidir estratégicamente sobre un conjunto de alternativas de acción internas y externas, pero con miras al futuro.⁷⁰

Gustavo Díaz Matey afirma que hay desinformación sobre lo que es la inteligencia y sobre el funcionamiento de la comunidad de inteligencia. Agrega que “mientras que cierto número de secretos son necesarios con el fin de proteger fuentes de información, los aspectos más importantes de las políticas concernientes a la seguridad nacional o las líneas generales de las mismas son y deben ser públicos”.⁷¹ En ese sentido, es posible la colaboración entre servicios extranjeros de inteligencia cuando además de la equidad en la relación, hay buena calidad en la información que comparten, así como los métodos para obtenerla.⁷²

⁶⁹ Esteban Navarro, Miguel Ángel, “Reflexiones sobre las fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia Estratégica en los Servicios de Inteligencia para la Seguridad”, en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) *Terrorismo global...*, op. cit. Pág. 208. Elock Ward Pitfield sostiene que alrededor del 80 por ciento de la inteligencia se hace con fuentes abiertas, y que en el porcentaje restante, se encuentra el valor agregado que solamente el servicio de inteligencia podría ofrecer, pues eso constituye su razón de ser. Cfr. Ward Pitfield, Elock, “Inteligencia, globalización y política” en *Revista de Administración Pública*, Pág. 4. Para Luis Herrera Lasso la relación entre el usuario de la inteligencia y quien la elabora es compleja. Resulta fundamental “educar al usuario” para entrenarlo, entre otras cosas, sobre lo que debe y no debe esperar de los productos de inteligencia. Cfr. Herrera-Lasso M., Luis, “Capítulo 6. Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.) *Los Grandes Problemas de México. Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, Págs. 211 y 224.

⁷⁰ Cfr. Baños Bajo, Pedro, “Nuevos retos...”, op. cit. Págs. 52, 54 y 57. La institucionalización de los servicios de inteligencia se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, aunque en el siglo XX se conformó la “comunidad de inteligencia, servicios de inteligencia o inteligencia organizada”, entendidos como el conjunto de organismos dedicados a la seguridad nacional. Cfr. Márquez Blas, Ricardo, Estado, seguridad nacional y cooperación multinacional, en *Revista de Administración Pública*, Pág. 169.

⁷¹ Díaz Matey, Gustavo, “Hacia una definición inclusiva de inteligencia” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 4, op. cit. Págs. 64-65. Juan Rial señala que “en la región latinoamericana han predominado dos tipos de organizaciones de inteligencia: las militares y las policiales, siendo escasas las organizaciones de inteligencia de Estado”. Rial, Juan, “Organismos de inteligencia en América Latina” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 5, Pág. 73.

⁷² Cfr. Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional en México...*, op. cit. Pág. 106. En ese sentido, según Miguel Ángel Ballesteros Martín, “las actuaciones del Estado se ven limitadas al territorio nacional, lo que es aprovechado por los terroristas para ponerse a salvo tras la frontera de otros países”. Ballesteros Martín, Miguel Ángel, “¿Qué es el conflicto asimétrico? Soluciones globales para amenazas globales”, en Diego

Sobre las labores de inteligencia, Curzio señala que son necesarias para que un régimen democrático sobreviva; debe haber acuerdo político sobre sus agendas y sobre sus prioridades; 3) Controles sobre el órgano de inteligencia; 4) Legislación en la materia; 4) Secretos oficiales, y 5) Profesionalización.⁷³

Para Martín Hernández Bastar, los servicios de inteligencia deben tener la “reglamentación que permita dar a conocer a la información a la opinión pública: su uso, los mecanismos para su obtención y su actuación; información que debe estar reglamentada y clasificada por su importancia, para determinar hasta qué grado se le puede considerar a dicha información “Secreto de Estado”.⁷⁴

Al respecto, Jeannetti sostiene que en los países democráticos existen las figuras de *acción secreta* y encubierta debido a que la naturaleza de las operaciones de inteligencia las exige para garantizar la preservación y defensa frente a las amenazas domésticas o del exterior. La clave está en impedir que un sistema adversario pueda acceder a la información sensible de un país, como los asuntos militares y de contrainteligencia, pues comprometería su defensa.⁷⁵

Para este trabajo, por inteligencia para la seguridad nacional entenderemos: el proceso sistemático de orden analítico, estratégico y prospectivo realizado por profesionales a fin de transformar datos en productos informativos cuyo valor agregado permite responder a las necesidades del usuario autorizado con el objetivo fundamental de apoyarlo oportunamente en la toma de decisiones, presentes y futuras, relacionadas con la gestión gubernamental de riesgos y amenazas tanto tradicionales como coyunturales.

Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) *Terrorismo global...*, op. cit. Pág. 74. “Se requiere de profesionales de inteligencia con capacidades de clasificación de información, el mayor nivel de objetividad posible y visión de futuro sobre la conectividad de tendencias desestabilizadoras con los objetivos nacionales, desde una visión de globalidad”. Del Villar Moreno, Fernando, *Soberanía y Seguridad nacional en México*, Versión estenográfica de la presentación en el Colegio de la Defensa Nacional (México, 1991) p. 4. Citado por Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, *La influencia...*, op. cit. Pág. 12.

⁷³ Cfr. Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional*, op. cit. Págs. 107-109.

⁷⁴ Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Pág. 152.

⁷⁵ Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema...*, op. cit. Págs. 484-485. En relación con las amenazas multinacionales, Castells señala que la estrategia de las organizaciones delincuenciales consiste en llevar a cabo sus actividades ilícitas “en países de bajo riesgo donde exista debilidad institucional para posteriormente colocar sus productos en países de alta demanda.” Castells, M. 2001. “La Conexión Perversa: La economía criminal global. En La era de la Información”, en *Economía y Cultura. Vol. III. Fin de Milenio*. Siglo Veintiuno Editores. Pág. 199-243. Citado por Elena Jeannetti Dávila, “Nuevas tendencias en el desarrollo de capital humano en seguridad”, en *Revista IAPEM*, núm. 67, Pág. 19.

APARTADO 2.

La seguridad nacional en México.

2.1 Antecedentes.

Para Rafael Velázquez y Jorge Schiavon, la historia de la seguridad nacional y la inteligencia en nuestro país se remonta a la época de la Reforma, cuando en 1859 el gobierno del Presidente Benito Juárez firmó el Tratado McLane-Ocampo (aunque nunca estuvo vigente). Durante la guerra civil norteamericana, el Presidente Juárez proporcionó información de inteligencia relacionada con la Confederación. La cooperación entre ambos países se debió a la identidad ideológica (liberal) de Juárez y Abraham Lincoln, Presidente de Estados Unidos.⁷⁶

Martín Hernández Bastar señala que en nuestro país, el concepto de seguridad nacional está planteado a partir del cumplimiento de los objetivos expresados en la Constitución de 1917; a diferencia del norteamericano y del latinoamericano, asociados con una agresión extranjera.⁷⁷ Entonces, el concepto de seguridad nacional en México fue definido en términos no militares porque recurría a los principios jurídicos como su estrategia de defensa frente a la que podría considerarse (históricamente) como la principal amenaza: otra intervención estadounidense, ante la cual una estrategia de defensa militar fracasaría.⁷⁸

Eduardo Medina Mora explica que en México, desde 1929 hay oficinas de inteligencia para la seguridad nacional, y agrega que ésta presenta dos facetas: 1) sistema de búsqueda y recolección de información, y 2) atención operativa de los

⁷⁶ Cfr. Rafael Velázquez y Jorge Schiavon. *La Iniciativa Mérida en el marco de la relación México-Estados Unidos. Documento de Trabajo 186*, Pág. 6. "Todo gobierno debe preocuparse no solo por las amenazas puramente externas (tales como una invasión militar), sino también por las amenazas contra su capacidad de gobernar, o su existencia misma proveniente de individuos o grupos en el interior de sus fronteras". Shulsky, Abraham, citado por Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema...*, Págs. 485-486.

⁷⁷ La política de seguridad nacional del Estado mexicano y sus objetivos nacionales fueron definidos con el consenso social y con sentido nacionalista de los recursos estratégicos en concordancia con la Constitución. Cfr. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Págs. 26 y 32.

⁷⁸ En ese sentido, la política de seguridad nacional en México se sustenta en su filosofía constitucionalista, la definición de las tareas tradicionales de las Fuerzas Armadas, los principios de no intervención y el respeto a la autodeterminación. Cfr. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Págs. 28 y 77.

riesgos a la nación.⁷⁹ Sin embargo, desde 1918 hay un antecedente institucional en la Sección Primera de la Secretaría de Gobernación.⁸⁰ La evolución de los servicios de inteligencia en México puede verse en el **ANEXO 5**.

Guillermo Valdés Castellanos afirma que en nuestro país había una idea generalizada sobre la falta de límites en las actividades de los servicios de inteligencia debido a que “todo se valía en nombre de la seguridad nacional”.⁸¹

En el contexto de la Guerra Fría, Velázquez y Schiavon explican que el discurso público mexicano rechazaba el intervencionismo estadounidense, aunque realmente sí hubo cooperación en materia de seguridad para frenar el avance del Comunismo en Latinoamérica. Prueba de ello es la autorización del gobierno mexicano a la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA por sus siglas en inglés) para espiar a la embajada cubana en el Distrito Federal.⁸²

En ese contexto, y antes de la caída del muro de Berlín, la seguridad nacional en México estaba focalizada en dos componentes no militares: 1) lograr la autodeterminación política frente a los Estados Unidos, y 2) promover el desarrollo económico nacional mediante la rectoría del Estado en la producción.⁸³

Sobre el origen del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Luis Herrera-Lasso M. señala que “Jorge Carrillo Olea y su equipo de trabajo habían estudiado los sistemas de inteligencia más modernos del mundo”, por lo

⁷⁹ Cfr. Medina Mora, Eduardo. Ponencia en octubre de 2004, publicada por el CISEN. Consulta agosto 2011. Obtenido de: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/57_2004_PONENECIA_MEDINA-MORA_CONFERENCIA_LEY_SEG_NAC_MEX.pdf.

⁸⁰ En el México posrevolucionario la recolección y procesamiento de información tenían un mayor componente civil que militar debido a que al finalizar los enfrentamientos armados, era necesario consolidar un sistema político en que los acuerdos estuvieran por encima de las armas. La creación del Departamento Confidencial (1929) garantizaría la estabilidad interna del país mediante la coordinación entre autoridades civiles y militares. Cfr. Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, *La influencia...*, op. cit. Pág. 51.

⁸¹ Valdés Castellanos, Guillermo. La inteligencia para la seguridad nacional en el siglo XXI. p. 22, 24-25. Consulta en agosto de 2011. Obtenido de: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/actualidad/La_Inteligencia_seguridad_nacional_Valdes.pdf. En ese contexto, la “guerra sucia” acontecida entre 1968 y 1978 implicaba que las fuerzas armadas, la Secretaría de Gobernación y los servicios de inteligencia contuvieron al movimiento estudiantil de 1968, así como a grupos armados con orientación ideológica izquierdista. Cfr. Sierra Guzmán, Jorge Luis, El enemigo interno. Contrainsurgencia y fuerzas armadas en México, México, Universidad Iberoamericana / Editorial Plaza y Valdés, 2003, citado por Benítez Manaut, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición...”, op. cit. Pág. 187.

⁸² Durante los años 80, el narcotráfico cobró importancia en materia de política exterior, y particularmente en los temas de agenda bilateral. El asesinato en México del agente norteamericano Enrique Camarena deterioró la relación entre ambos países. Cfr. Rafael Velázquez y Jorge Schiavon. Op. Cit. Págs. 9-10.

⁸³ Cfr. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Pág. 40.

que el diseño institucional estaba muy cuidado”.⁸⁴ El Director General del CISEN en 1994, Jorge Tello, logró fortalecer las relaciones institucionales con los servicios de inteligencia de: “Canadá, España, Guatemala, Cuba y otros países de Sudamérica, Centroamérica y Europa”.⁸⁵ El listado de titulares de la Dirección General del CISEN puede verse en el **ANEXO 6**.

Los productos de inteligencia que actualmente elabora el CISEN son: Agenda Institucional de Riesgos (periodicidad anual), Agenda Mensual de Riesgos (mensual), Documento Semanal (semanal), Documentos Monográficos (variable) y Carpeta de Información Periodística (diaria).⁸⁶

2.2 Legislación vigente.

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La seguridad nacional está expresamente señalada en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque solamente abordaremos las referencias más importantes.

El Estado Mexicano ejerce su jurisdicción sobre el territorio nacional, mismo que debe proteger de amenazas internas o externas. Entonces, debe defender sus tierras, aguas y espacio aéreo, así como aprovechar los recursos disponibles.⁸⁷

⁸⁴ Herrera-Lasso, Luis, “Capítulo 6. Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.) *Los Grandes Problemas...*, op. cit. Pág. 201. Las atribuciones generales del CISEN son: “1) alertar sobre amenazas y riesgos (internos y externos) a la seguridad nacional, y 2) preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”. Ponencia de Eduardo Medina Mora en octubre de 2004, publicada por el CISEN. Documento obtenido de [http://www.cisen.gob.mx/site/pdfs/doc_desclasificados/26_2008_Productos_Inteligencia.pdf] (fecha de consulta: agosto de 2011).

⁸⁵ Herrera-Lasso, Luis, “Capítulo 6. Inteligencia...”, op. cit. Pág. 214. A mediados de la década de 1990, la seguridad nacional fue invocada en dos casos: 1) la intervención militar para aprehender al líder del sindicato petrolero mexicano, Joaquín Hernández Galicia, y 2) el combate al narcotráfico. Sin embargo, el conflicto armado en Chiapas no fue considerado como amenaza para la seguridad nacional. Cfr. Piñeyro, José Luis, *La seguridad nacional con Salinas de Gortari*, Foro Internacional, XXXIV-4, Pág. 759.

⁸⁶ El CISEN publicó en su sitio de Internet un documento debido a la Solicitud de información 041000025808, en que se le pide nombrar los productos de inteligencia que elabora, así como su destino, descripción de su formato (no de su contenido), objetivos de su elaboración y la periodicidad con que se entregan a los consumidores. Dicho documento puede consultarse en: http://www.cisen.gob.mx/site/pdfs/doc_desclasificados/26_2008_Productos_Inteligencia.pdf (fecha de consulta: febrero de 2012).

⁸⁷ Según el Artículo 42, el territorio nacional incluye el de las partes integrantes de la federación (31 entidades federativas y un distrito federal), más el espacio terrestre, marítimo y aéreo, y se extiende hasta los mares que le corresponden bajo las figuras de mar patrimonial y la zona económica exclusiva. En relación con la propiedad de tierras y aguas, el Artículo 27 establece que corresponde a la Nación el dominio directo

La defensa del territorio nacional en términos regulares compete a las fuerzas armadas, aunque entre las obligaciones de los ciudadanos está la de alistarse y servir a la Guardia Nacional cuando dicha defensa sea necesaria, o bien para, preservar el orden interior (Artículos 30, 31 y 35).⁸⁸ Las misiones de las fuerzas armadas en México pueden verse en el **ANEXO 7**.

En ese sentido, y a pesar de que el Estado mexicano tiene la responsabilidad irrenunciable de la seguridad, los ciudadanos gozan del derecho a poseer armas para su legítima defensa cumpliendo con los requisitos correspondientes (Artículo 10). En lo que respecta al derecho a la protección de datos personales, el Artículo 16 establece las siguientes excepciones: seguridad nacional, seguridad y salud públicas, y derechos de terceros.⁸⁹

Un deber fundamental del Estado Mexicano es la rectoría del desarrollo nacional (Artículo 25) y la atención exclusiva de las áreas estratégicas previstas en el Artículo 28: correos, telégrafos, petróleo, energía nuclear y electricidad, entre otras. Las áreas prioritarias (comunicación vía satélite y ferrocarriles) estarán bajo la rectoría del Estado a fin de proteger la seguridad y la soberanía de la Nación (Artículo 28).

En casos de invasión extranjera, cuando la paz pública tenga una seria perturbación o cualquier otra situación que ponga a la sociedad en peligro, el Artículo 29 prevé que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos pueda decretar, con la aprobación del Congreso de la Unión, la suspensión de garantías constitucionales cuando éstas puedan ser un obstáculo para enfrentar la emergencia y dicha suspensión será solamente por un tiempo determinado. Aquí encontramos la expresión de la razón de Estado en la legislación mexicana.

de todos los recursos naturales que están dentro del territorio nacional. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, obtenida de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

⁸⁸ Una obligación adicional de los ciudadanos es inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (Artículo 36), entendido como un servicio de interés nacional, por lo que su organización y funcionamiento es una responsabilidad del Estado. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. cit.

⁸⁹ Los delitos contra la seguridad de la nación son, entre otros: “traición a la patria, espionaje, sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración”. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Pág. 25. Para el Código Penal Federal, los delitos contra el derecho internacional son: piratería; violación de inmunidad y de neutralidad; terrorismo internacional; delitos contra la humanidad; violación de los deberes de la humanidad y genocidio. La especificidad penal no es parte de este trabajo, pero puede consultarse en el Código Penal Federal (disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>).

Es facultad del Congreso expedir leyes en materia de seguridad nacional, así como en materia de protección de datos personales (Artículo 73, fracción XXIX-M), sustancias químicas, explosivos, guerra, delitos contra la Federación, protección al ambiente y protección civil.⁹⁰

Al Presidente de la República le corresponde preservar la seguridad nacional y disponer de las fuerzas armadas (para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación) y de la Guardia Nacional (Artículo 89). Entre otras de sus facultades y obligaciones destacan: nombrar y remover altos funcionarios civiles y militares, dirigir la política exterior y declarar la guerra.⁹¹

A continuación revisaremos el Plan Nacional de Desarrollo, eje de la gestión gubernamental en el orden federal sexenal.

2.2.2 Plan Nacional de Desarrollo.

Antecedentes

La seguridad nacional en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982* del presidente José López Portillo (1976-1982) estaba ligada, en principio, a las misiones de las fuerzas armadas (soberanía territorial y defensa externa), aunque estaba considerada la idea optimista de que México se convertiría en una potencia petrolera y hasta llegaría a ser una potencia media en Centroamérica.⁹²

⁹⁰ Son facultades exclusivas del Senado de la República, entre otras: conocer y ratificar los tratados internacionales; aprobar el nombramiento de altos funcionarios diplomáticos; autorizar al Ejecutivo para que contingentes militares puedan salir del territorio nacional, y determinar las condiciones para que fuerzas extranjeras puedan estacionarse en éste (Artículo 76).

⁹¹ Un elemento clave del Estado de Derecho en nuestro país es que en casos graves de trastorno público, la Constitución no perderá ni su fuerza ni su vigor aún si una rebelión impide su observancia (Artículo 136). En ese sentido, en caso de sublevación o trastorno al interior de una entidad federativa, los Poderes de la Unión le prestarán protección a través de la petición correspondiente por parte de la legislatura local, o por el gobernador (Artículo 119). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. cit.

⁹² Cfr. Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, *“La seguridad nacional con Fox...”*, op. cit. Pág. 211.

En el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), el concepto de seguridad nacional ya era visto como una “herramienta para mantener la condición de *libertad, paz y justicia social*”.⁹³

A diferencia de los planes anteriores, en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el concepto de seguridad nacional tiene mayor consistencia al estar definido como: “la condición permanente de *paz, libertad y justicia social* que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno [...] implica un *equilibrio dinámico* de los intereses de los *diversos* sectores de la *población* para lograr los *objetivos nacionales*, garantizando la *integridad territorial* y el ejercicio pleno de *soberanía e independencia*”.⁹⁴

A pesar de que el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) carece de una definición explícita del concepto seguridad nacional, le incorpora algunos elementos: “El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio”.⁹⁵

El Plan Nacional de Desarrollo del presidente Vicente Fox (2000-2006) presenta un elemento innovador: una visión de nuestro país hacia el año 2025, aunque la metodología no era prospectiva, sino tendiente a los buenos deseos. La seguridad nacional “tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la *población* y de las *instituciones*”.⁹⁶

⁹³ Piñeyro, José Luis, “La seguridad nacional en los planes de desarrollo 1980-2007”, en Luis Méndez B. (coord.), *Fox: ¿el sexenio del cambio?* Citado por Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, *La seguridad nacional con Fox...* op. cit. Pág. 211.

⁹⁴ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Pág. 42. Citado por Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, “*La seguridad nacional con Fox...*”, op. cit. Pág. 211.

⁹⁵ Ramírez Medrano, Raúl, “El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 101, Citado por Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, “*La seguridad nacional con Fox...*”, op. cit. Págs. 211-212.

⁹⁶ En el PND de Fox hay más consistencia teórica del concepto de seguridad nacional: se identifican sus riesgos y amenazas (pobreza, desastres naturales, delincuencia organizada, tráfico de drogas y corrupción, entre otras), y en principio, la oposición política deja de ser considerada como una de ellas. Cfr. Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, “*La seguridad nacional con Fox...*”, op. cit. Págs. 212 y 234.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 es el documento rector de los objetivos nacionales, estrategias y acciones del gobierno del Presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012). En su elaboración, la ciudadanía fue convocada a participar en la construcción de propuestas de programas y acciones específicas.⁹⁷

El punto de partida del PND 2007-2012 es el Desarrollo Humano Sustentable, considerado como el pilar para el desarrollo integral del país. Un segundo punto a destacar son los cinco ejes de política pública, a saber: 1. Estado de Derecho y seguridad; 2. Economía competitiva y generadora de empleos; 3. Igualdad de oportunidades; 4. Sustentabilidad ambiental, y 5. Democracia efectiva y política exterior responsable.⁹⁸

Para alcanzar la Visión México 2030 deben cumplirse los objetivos nacionales. En este trabajo nos interesa el primero de ellos: “Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia”.⁹⁹

La aplicación de las políticas públicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo contrarresta los riesgos a la seguridad nacional y evita que éstos la amenacen y deban destinarse recursos extraordinarios para atenderlos.¹⁰⁰

Al respecto, el Objetivo 13 (Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro

⁹⁷ De acuerdo con el Artículo 12 de la Ley de Planeación, el Gobierno Federal realizó un proceso de consulta, que contó con la participación presencial de casi 52 mil ciudadanos, así como casi 80 mil ciudadanos que participaron por otras vías. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, 2007, 324 pp., Pág. 17.

⁹⁸ Cfr. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...*, op. cit. Pág. 18.

⁹⁹ Es fundamental que las personas tengan las garantías de seguridad suficientes para lograr su Desarrollo Humano Sustentable, lo que tiene estrecha relación con el primer eje de política pública (Estado de Derecho y seguridad). Hay tres elementos clave de la seguridad nacional: defensa de la soberanía y de la integridad del territorio, seguridad fronteriza, y cooperación internacional. Es una labor irrenunciable del Estado Mexicano, inconcebible sin el apoyo de las fuerzas armadas, a quienes se deposita la defensa y salvaguarda de “los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía”. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional...*, op. cit. Págs. 25 y 67.

¹⁰⁰ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 2009, Pág. 3.

interés), tiene dos estrategias: una orientada a fortalecer a las fuerzas armadas, y la otra a fortalecer el sistema de protección civil.

Por su parte, el Objetivo 14 (Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes) incluye dos estrategias: coordinación interinstitucional en los tres órdenes de gobierno vinculados con las fronteras, e intercambio de información con los países fronterizos.¹⁰¹

En relación con el Objetivo 15 (Fortalecer la cooperación internacional para contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de seguridad y defensa de la soberanía), hay siete estrategias, entre las que destacan: enfrentar la delincuencia organizada; intercambiar información sobre el consumo de drogas; combatir el tráfico de armas y de personas; atender las pandillas delictivas transnacionales, armonizar la legislación nacional con los tratados internacionales y robustecer los mecanismos de extradición. Un panorama de los conceptos de seguridad nacional y seguridad internacional puede consultarse en el **ANEXO 8**.

Referencias adicionales sobre seguridad nacional

En el marco del Eje 3 (Igualdad de oportunidades), una de las estrategias principales tiene que ver con la detección oportuna de amenazas epidemiológicas que pudieran afectar la seguridad nacional, la industria y las actividades productivas, por lo que es necesario instalar y mejorar los laboratorios de bioseguridad, así como unidades de inteligencia para emergencias de salud.¹⁰²

En el Eje 5 (Democracia efectiva y política exterior responsable) encontramos que deben apoyarse programas destinados a luchar contra la

¹⁰¹ Un elemento clave en la política de seguridad nacional está relacionado con las fronteras de nuestro país, que abarcan más de 4,300 kilómetros, en que debe controlarse el flujo de personas y mercancías.

¹⁰² A pesar de que no forman parte del centro de interés de este trabajo, pueden consultarse los siguientes ordenamientos vigentes en diversas materias: Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos (1997); Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008), Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de Desvío para la Fabricación de Armas Químicas (2009), Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988 y reformada en 2011). Disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio>.

pobreza, generar empleos y aumentar los niveles de seguridad en el país a fin de fortalecer capacidades productivas, inversión y colaboración para favorecer tanto la seguridad nacional como la internacional.

Una referencia adicional, incluida en los Anexos, muestra que la seguridad nacional es uno de los temas prioritarios para el desarrollo nacional porque es el origen de programas Sectoriales, Institucionales, Regionales y Especiales destinados a la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2012.

2.2.3 Ley de Seguridad Nacional (2005)¹⁰³

La Ley de Seguridad Nacional establece la forma de integración, coordinación y los controles para las instituciones responsables de preservar la seguridad nacional en función de sus respectivas áreas de competencia, e incluye a los tres órdenes de gobierno y los mecanismos de colaboración entre sí (Artículo 1).¹⁰⁴

Por Seguridad nacional, según el Artículo 3, se entiende el conjunto de acciones para mantener al Estado Mexicano en integridad, estabilidad y permanencia a partir de acciones como: protección a la nación mexicana; preservación de la soberanía y defensa del territorio; mantenimiento del orden constitucional; vigencia de la Federación como unidad de las 32 entidades federativas y del Distrito Federal; defensa del Estado Mexicano frente a otros Estados, y preservación de la democracia.¹⁰⁵

De acuerdo con el Artículo 5, las amenazas a la seguridad nacional son: actos internos y externos que puedan afectar al Estado Mexicano; obstaculicen el combate a la delincuencia organizada; atenten contra la Federación, la seguridad de la aviación y la navegación marítima; armas de destrucción masiva;

¹⁰³ Está en proceso de reforma legislativa, por lo que este trabajo utiliza la versión vigente hasta 2010.

¹⁰⁴ Es responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal determinar la política en materia de seguridad nacional, así como establecer los lineamientos para la articulación de las dependencias que forman parte del Consejo de Seguridad Nacional (Artículo 2). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Seguridad Nacional, obtenida de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>

¹⁰⁵ “Los elementos que integran la seguridad nacional (...) no sólo permiten la existencia de México como nación, sino que le dan viabilidad como país. (...) El verdadero binomio de la seguridad nacional es la democracia y el respeto a las garantías individuales, no el autoritarismo.” Valdés Castellanos, Guillermo, “La inteligencia para la seguridad nacional en el siglo XXI”. p. 24. Consulta, agosto 2011, obtenida de: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/actualidad/La_Inteligencia_seguridad_nacional_Valdes.pdf

financiamiento al terrorismo; afectaciones a la inteligencia o contrainteligencia, y actos dañinos a la infraestructura estratégica o los servicios públicos.¹⁰⁶

La Agenda Nacional de Riesgos (ANR) es un producto prospectivo de inteligencia que considera los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional en los planos nacional e internacional, y sus probabilidades de ocurrir. Su principal utilidad es orientar las actividades de las instancias participantes en el Consejo de Seguridad Nacional a fin de dar continuidad al proyecto de Nación. La ANR es producto del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa para la Seguridad Nacional (Artículo 7).¹⁰⁷

El Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Titular del Ejecutivo Federal, será la instancia de coordinación de las acciones para preservar la seguridad nacional. El Secretario de Gobernación fungirá como Secretario Ejecutivo del Consejo y también habrá un Secretario Técnico.¹⁰⁸

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (Artículo 18), y entre sus principales atribuciones encontramos: realizar tareas de inteligencia, estudios políticos, económicos, sociales y sobre los riesgos y amenazas a la seguridad nacional; presentar la Agenda Nacional de Riesgos, y controlar la tecnología necesaria para las comunicaciones gubernamentales en la materia (Artículo 19).¹⁰⁹

¹⁰⁶ “Las amenazas (...) y riesgos (...) a la seguridad nacional no sólo provienen de los llamados temas duros de la seguridad nacional o de las amenazas del exterior, sino también del entorno económico, social y político, e incluso de factores como el medio ambiente.” Valdés Castellanos, op. cit. Pág. 24.

¹⁰⁷ La ANR es aprobada por el Presidente de la República en el Consejo de Seguridad Nacional. http://www.cisen.gob.mx/site/espanol/seg_agenda_nal_riesgos.htm (fecha de consulta: febrero de 2012).

¹⁰⁸ Son integrantes del Consejo los Secretarios: Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Función Pública; Relaciones Exteriores; Comunicaciones y Transportes; el Procurador General de la República, y el Director General del CISEN (Artículo 12). El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa que se reúne bimestralmente, cuya principal misión es el establecimiento y articulación de la política de seguridad nacional (Artículos 13 y 16). Las funciones del Secretario Técnico del Consejo son, entre otras: proponer políticas, lineamientos y acciones en materia de seguridad nacional; proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional; presentar la Agenda Nacional de Riesgos y realizar estudios especializados (Artículo 15). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. cit.

¹⁰⁹ El Artículo 27 contempla la creación de una Red Nacional de Información que apoyará la toma de decisiones, por lo que los poderes y órganos de los gobiernos estatales deberán: aportarle información; colaborar con las autoridades federales; celebrar convenios de colaboración en materia de seguridad nacional, y promover la participación de los municipios en la materia (Artículo 65). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. cit. Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, obtenido de: <http://www.cisen.gob.mx/>

Asimismo, el CISEN realiza tareas de contrainteligencia, entendida como el conjunto de acciones destinadas a la protección de las instancias de seguridad nacional frente a acciones que puedan dañarlas u obstaculizarlas (Artículo 32).

El control legislativo de la seguridad nacional, recae en una Comisión Bicameral del Poder Legislativo Federal que estará integrada por 3 Senadores y 3 Diputados (Artículo 56) y cuyas principales atribuciones son: solicitar informes al CISEN; conocer el proyecto de la Agenda Nacional de Riesgos, y conocer los reportes de actividades del Director General del CISEN (Artículo 57).¹¹⁰ El Poder Judicial hace lo propio mediante los denominados “Jueces de Control”.¹¹¹

2.2.4 Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012

El Sistema de Seguridad Nacional es la estructura de actores y capacidades destinadas a preservar al Estado Mexicano a partir de las políticas públicas y las acciones coordinadas de la Administración Pública Federal para enfrentar los antagonismos a sus elementos fundamentales. Dicha estructura implica una coordinación entre los tres órdenes de gobierno y hasta con los organismos autónomos. El funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional puede verse detalladamente en el **ANEXO 9**.

El principal objetivo del Programa es: “mantener la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, a través de la anulación de las amenazas y la desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos”.¹¹² Por su parte, los objetivos específicos son: fortalecer al Sistema de Seguridad Nacional, y atender las amenazas a la seguridad nacional, así como los riesgos que podrían

pdfs/progSegnal.pdf (Consultado en agosto de 2011). El Estatuto Laboral del CISEN establece las reglas aplicables a sus servidores públicos mediante un sistema de profesionalización (documento disponible en: http://www.cisen.gob.mx/site/pdfs/marco_normativo/Estatuto_laboral_cisen.pdf).

¹¹⁰ La Comisión Bicameral recibirá el informe general del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional sobre las actividades desarrolladas (Artículo 58).

¹¹¹ Encontramos los Acuerdos Generales 75/2008, 24/2009 y 6/2011, relativos a la creció de los Jueces Federales Penales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de Comunicaciones. Disponibles para consulta en: <http://cisen.gob.mx/site/pdfs/acuerdos>.

¹¹² Poder Ejecutivo Federal, *Programa...* op. cit.

vulnerarla. El programa consta de 13 líneas estratégicas (cinco del primer objetivo específico y ocho al segundo) y 145 líneas de acción. Ver **ANEXO 10**.

Las líneas estratégicas del primer objetivo específico (Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional) comprenden: incrementar las capacidades de las instancias responsables; establecer un sistema integral de información; generar inteligencia, así como alerta temprana; desarrollar el marco jurídico correspondiente, e impulsar la cooperación internacional en la materia.

Por su parte, las líneas estratégicas del segundo objetivo específico (Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la seguridad nacional, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla) incluyen: generar inteligencia para limitar las vulnerabilidades propiciadas por los riesgos y amenazas, realizar contrainteligencia para anticiparse a ellas; disuadir riesgos, amenazas y realizar acciones de protección contra ellas; enfrentarlas oportunamente para limitar sus daños o controlarlos.

*2.2.5. Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional (2006)*¹¹³

Tiene como función primordial el establecimiento de las políticas, criterios, sistemas procesos y procedimientos para coordinar a las diferentes instituciones involucradas en la preservación de la seguridad nacional, y reconoce que el propio Programa para la Seguridad Nacional será un elemento guía de la política ejercida por el Consejo de Seguridad Nacional.¹¹⁴ Los actores clave involucrados en la preservación de la seguridad nacional pueden verse en los **ANEXOS 11 y 12**.

El Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional deberá promover la corresponsabilidad de las instituciones que participen en la seguridad nacional (Artículo 11) apegándose a las políticas, criterios, sistemas, procesos y

¹¹³ Poder Ejecutivo Federal, "Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional", *Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 29 de noviembre de 2006, Pág. 3.

¹¹⁴ El Programa para la Seguridad Nacional incluye los procesos: "Decisión Política Fundamental, Integración de Inteligencia Estratégica, Promoción de Políticas Públicas, Planeación y Dirección de Emergencias y Operaciones de Seguridad, y Protección". Poder Ejecutivo Federal, *Programa...* op. cit. Pág. 11.

procedimientos que establece este Reglamento (Artículos 1 y 2).¹¹⁵ Los temas de seguridad nacional serán atendidos con una visión estratégica en torno a las vertientes de políticas públicas e inteligencia estratégica (Artículo 5).¹¹⁶

El Artículo 3 establece que los intereses permanentes de la seguridad nacional son las acciones necesarias para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.

El ciclo de inteligencia, es “la producción integral de conocimiento sistematizado y jerarquizado que tiene como propósito fundamental suministrar un marco de referencia y reflexión evaluativo y prospectivo para la toma de decisiones que atiendan una Amenaza” (Artículo 4).¹¹⁷

El Presidente de la República tendrá la asesoría del Consejo de Seguridad Nacional para la toma de decisiones políticas fundamentales y las acciones necesarias para la ejecución de políticas públicas en la materia (Artículo 17).¹¹⁸

En el proceso de inteligencia estratégica, al Director General del CISEN le corresponde: 1) asegurar el cumplimiento de las misiones del Centro; 2) Informar al Presidente de la República sobre los resultados de las operaciones de generación de inteligencia, y 3) Propiciar enlaces con servicios de inteligencia extranjeros necesarios para el desarrollo de sus actividades (Artículo 32). El CISEN dotará de información a las instituciones y autoridades participantes en la

¹¹⁵ El Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional tiene como responsabilidades, entre otras: Representar al Consejo y en caso de asuntos graves o urgentes, tratar directamente con el Presidente de la República para su atención (Artículo 24); promover que los integrantes del Consejo cuenten con sistemas informáticos de vigilancia y alarma para responder eficazmente ante amenazas en tiempo real (Artículo 39).

¹¹⁶ En lo relativo a las políticas públicas, serán consideradas las acciones necesarias para el desarrollo de los sistemas y procesos de seguridad nacional en el marco de un Estado democrático de Derecho, así como las estrategias para reducir los riesgos al Estado mexicano y las amenazas a la seguridad nacional (Artículo 6). En cuanto a la inteligencia estratégica (Artículo 7), la generación del conocimiento necesario para la toma de decisiones y coordinación que deberá orientarse por la seguridad (datos para prevenir, detectar y desactivar amenazas) y desarrollo (datos para ejecutar proyectos estratégicos para el desarrollo del Estado mexicano).

¹¹⁷ Poder Ejecutivo Federal, “Reglamento para la Coordinación...”, op. cit. Pág. 3.

¹¹⁸ La Política de Seguridad Nacional será conducida por el Secretario Ejecutivo, con instrucciones del Presidente de la República, en el Consejo de Seguridad Nacional a partir del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional, la Agenda Nacional de Riesgos y el Plan Estratégico de Acción, así como otros programas que dicho Consejo apruebe para la atención de las prioridades en la materia (Artículos 10 y 20). El Consejo de Seguridad Nacional aprobará la formación de comités especializados cuando las amenazas a la seguridad nacional y los temas de la Agenda Nacional de Riesgos rebasen la capacidad de las estructuras ordinarias para su atención (Artículo 21). Según el Artículo 27, el Secretario Técnico podrá establecer un Comité Consultivo Científico a fin de examinar los avances científicos y tecnológicos útiles en materia de seguridad nacional.

seguridad nacional (Artículo 28) y comunicará inteligencia a los responsables de atender las amenazas para lograr una respuesta táctica eficaz (Artículo 31).

En relación con la atención de emergencias, el Secretario Ejecutivo promoverá: 1) Programas de capacitación para autoridades civiles y órganos de inteligencia integrantes del Consejo para prevenir y reaccionar ante riesgos a la seguridad nacional, y 2) Incrementar la capacidad de respuesta ante emergencias nucleares, biológicas y químicas (Artículo 37).¹¹⁹

Una vez revisada la legislación mexicana vigente en materia de seguridad nacional, en el siguiente Apartado analizaremos el caso a la luz de un nuevo enfoque gubernamental en la materia.

¹¹⁹ Podrán celebrarse convenios de colaboración con las entidades federativas y municipios a fin de establecer las bases normativas para la promoción de acciones en materia de seguridad nacional (Artículo 43). Estos convenios tienen el objetivo de: 1) que entidades federativas y municipios participen en la definición y ejecución de políticas y acciones en materia de seguridad nacional, 2) que la Federación y las entidades federativas tengan responsabilidades mutuas, y 3) que los recursos sean aprovechados racionalmente de acuerdo con las disposiciones del Consejo de Seguridad Nacional (Artículo 44). Según el Artículo 45, los servidores públicos de las instancias y autoridades relacionadas con la seguridad nacional deberán actuar respetando la ley, así como la dignidad de las personas y los derechos humanos. Actualmente, están vigentes los convenios de colaboración entre el CISEN y las 31 entidades federativas y el Distrito Federal. Disponibles para consulta en: <http://www.cisen.gob.mx/site/pdfs/convenios>.

APARTADO 3.

Seguridad nacional e inteligencia en México: hacia un nuevo enfoque gubernamental

3.1 Seguridad nacional y Estado democrático en el México actual.

3.1.1 Razón de Estado contemporánea.

Manuel Ignacio Balcázar Villarreal señala que ante la ausencia de la delimitación jurídica de la seguridad nacional en México a inicios del siglo XX, la razón de Estado logró imponerse al Estado de derecho.¹²⁰ Posteriormente, todo antagonismo contra la clase gobernante fue equivalente a la seguridad del régimen y lo convertía en una amenaza a la seguridad nacional. En ese sentido, los movimientos sociales que cuestionaran al régimen, amenazaban, en principio, a la seguridad nacional y ello justificaba su represión.¹²¹

José J. Borjón Nieto sostiene que en Latinoamérica desde 1960 la seguridad nacional y la razón de Estado y tuvieron una expresión militar y de ejercicio gubernamental en diversos países, aunque hoy en día la doctrina cuestiona la encrucijada que los derechos de las personas enfrentan con la lógica de preservación del aparato burocrático y represor del Estado.¹²²

La visión contemporánea de la razón de Estado, de acuerdo con Uvalle, está asociada la protección, seguridad y sobrevivencia del propio Estado en un contexto democrático y donde la participación ciudadana en la deliberación de los asuntos públicos es una pieza fundamental del sistema político. Agrega que la seguridad del Estado implica proteger la vida colectiva frente a elementos

¹²⁰ Durante la etapa del caudillismo en México, la estabilidad política estaba en función del jefe militar en turno, quien intervenía en la toma de decisiones para lograr la gobernabilidad, pero apoyándose en las armas. Cfr. Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, *La influencia...*, op. cit. Pág. 52.

¹²¹ Cfr. Rosas, María Cristina, "Seguridad pública y seguridad nacional en México: los desafíos", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit., Pág. 34.

¹²² Cfr. Borjón Nieto, José J., "Presente y futuro de la seguridad pública en México" en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Pág. 72.

perjudiciales y evitar que enemigos dañen el proyecto de nación¹²³, lo que no puede ser tarea exclusiva de la autoridad, ya que al ser de interés para la sociedad, tal responsabilidad requiere de la participación de ambos.¹²⁴

Al respecto, Rosas agrega que aun cuando la institución Estatal padece un adelgazamiento y reducción en sus márgenes de maniobra, tiene la responsabilidad no sólo de salvaguardar su existencia, sino de proteger a la sociedad frente a situaciones como epidemias, hambrunas, desastres de origen natural, delincuencia organizada, etc., así como de garantizarle condiciones adecuadas de vida. De no hacerlo, surgen las condiciones propicias para que se convierta en un Estado débil o *fallido*, y en la óptica de la responsabilidad moral de la comunidad internacional, hasta cabría su intervención para evitarlo.¹²⁵

Garantizar la conservación del Estado es la más importante de las funciones del gobernante, y para lograrlo debe recurrir a los servicios de inteligencia¹²⁶; el uso de la razón de Estado en México recae en el Presidente de la República, cuyas decisiones en la materia están fundadas en la información proporcionada por sus fuentes de inteligencia para la seguridad nacional: Estado Mayor Presidencial (sección segunda); Ejército; Armada y Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).¹²⁷

¹²³ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Ciudadanía y administración...", op. cit. Págs. 341-342. En la realidad contemporánea los gobiernos enfrentan situaciones conflictivas, lo que exige una respuesta institucional adecuada. Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Participación ciudadana y gobernabilidad" en José Natividad González Parás y Armando Labra Manjarrez (coords.) *La Gobernabilidad Democrática en México*, Pág. 171.

¹²⁴ Cfr. Maldonado Orozco, Almirante Jorge Arturo, "Prólogo", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Pág. 26.

¹²⁵ Cfr. Rosas, María Cristina, "La seguridad humana: ¿nuevo paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI?", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, Pág. 54. A pesar de que la referencia a México como un Estado fallido es incorrecta, las autoridades han perdido el control de algunas entidades federativas, lo que puede plantearse como *regiones fallidas*. Cfr. Rosas, María Cristina, "Seguridad pública y seguridad nacional en México: los desafíos", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Pág. 32.

¹²⁶ Para que la dominación política sea metódica, sistemática y eficaz, la información sobre la seguridad del Estado debe reservarse. Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades...*, op. cit. Págs. 34, 37-38 y 49.

¹²⁷ Cfr. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Pág. 204. El servicio de inteligencia, además de ser una función de Estado, es "un banco de información y centro de análisis comprensivo que funcione como los ojos, oídos y mente de una nación en cuanto a asuntos de seguridad nacional". Calderón Arózqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique, "El estudio de la seguridad...", op. cit., Págs. 103-104.

En esa lógica, Raúl Benítez Manaut sostiene que en México, la eficiencia institucional de los servicios de inteligencia, el servicio exterior y los poderes públicos, en el marco de la democratización, implica su corresponsabilidad con la sociedad civil, rompiendo así con el paradigma que prevaleció durante el siglo XX en que la seguridad nacional era de interés exclusivamente Estatal.¹²⁸

Piñeyro y Barajas sostienen que el Estado mexicano ha sido poco preventivo y más bien reactivo, o *apagafuegos* al limitarse a evitar el cuestionamiento de la sociedad hacia la gobernabilidad política o la estabilidad económica, por lo que para la clase gobernante considerar temas estructurales como asuntos de seguridad nacional resulta inconveniente.¹²⁹

3.1.2 Defensa nacional, seguridad nacional y seguridad pública.

En relación con la percepción actual sobre el concepto de seguridad nacional en México, Carlos Calleros Alarcón sostiene que está asociado negativamente con el espionaje y seguimiento de las actividades de actores políticos nacionales más que con la intervención de y neutralización de “extranjeros riesgosos para la seguridad nacional”.¹³⁰ En ese sentido, así como la política militar y la política exterior son dos pilares de la soberanía nacional, las secretarías de Defensa Nacional, Marina y la de Relaciones Exteriores lo son en términos institucionales, por lo que el personal militar y el diplomático resguardan la seguridad nacional.¹³¹

Martín Hernández Bastar sostiene que ante la manipulación teórica y metodológica que los grupos de poder han hecho de la seguridad nacional en México, es indispensable la precisión conceptual de: *seguridad del Estado*,

¹²⁸ Cfr. Benítez Manaut, Raúl, “La seguridad nacional en la indefinida transición...”, op. cit. Págs. 207-208.

¹²⁹ Cfr. Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, “La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales”, en *Foro Internacional*, 191-192, XLVIII, Pág. 228. Los gobiernos latinoamericanos podrían perder la confianza de amplios sectores de su población marginada debido a que no han mejorado sus condiciones de vida, y porque la fórmula en que pobres y desempleados obtienen ingresos si participan en actividades criminales, resulta peligrosa. Cfr. Vergara, José Manuel y Godson, Roy, *Seguridad Democrática para las Américas. Inteligencia* requerida, Págs. 25 y 33.

¹³⁰ Calleros Alarcón, Juan Carlos, “El vínculo entre seguridad nacional y migración en México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, P. 17.

¹³¹ Cfr. Piñeyro, José Luis, “La seguridad nacional con Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, XXXIV-4, Págs. 758-759.

seguridad del gobierno y seguridad nacional.¹³² La defensa nacional consiste en preservar la seguridad nacional a partir de la identificación de un conjunto específico de riesgos y amenazas, en tanto la seguridad del Estado comprende las dos anteriores.

Entonces, Martín G. Barrón Cruz señala que ante la confusión conceptual entre seguridad nacional y seguridad pública en México, ambas han sido entendidas como fenómenos separados sin considerar que de facto están mezclados. Prueba de ello, es que las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina participan simultáneamente en el Consejo Seguridad Nacional y en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.¹³³ Las diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública en México pueden verse en el **ANEXO 13**.

Las fuerzas armadas en México, además de sus tareas tradicionales, deben garantizar la seguridad de la sociedad y auxiliarla cuando ocurren desastres de origen natural, realizar campañas de salud, por lo que a sus responsabilidades militares también se incorporan las de protección y de servicio a la población.¹³⁴

3.1.3 Seguridad nacional, democracia y gobernabilidad.

Según Raúl Benítez Manaut, la relación entre seguridad nacional, democracia y gobernabilidad en México se encuentra a debate porque fenómenos transnacionales, como narcotráfico y crimen organizado, influyen su definición.¹³⁵

¹³² Cfr. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Pág. 172.

¹³³ Cfr. Barrón Cruz, Martín G. (2005), *Policía y seguridad en México*, citado por Borjón Nieto, José J., "Presente y futuro de la seguridad pública en México" en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Pág.70. La seguridad interna es una atribución de la Secretaría de Gobernación, que la preserva a través del seguimiento de hechos contrarios a la seguridad de la nación; la política de migración; el sistema penitenciario federal, y el registro de población. Cfr. Pichardo Pagaza, Ignacio, "27. Relaciones Exteriores, Seguridad Pública y Gobernación", en *Introducción a la nueva administración pública en México. Volumen I*, Pág. 314.

¹³⁴ Cfr. Tomás, Ángeles Dauahare, "Concepto, Organización y Método de la Seguridad Nacional en el Marco de la S.D.N", Documento del Colegio de la Defensa Nacional, Pág. 39. Citado por Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Págs. 34 y 199-200. El territorio nacional está dividido en doce Regiones Militares, ocho Regiones Navales y operan nueve Bases Aéreas. Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, México. *Todo en cifras (El Almanaque Mexicano)*, Págs. 185-186.

¹³⁵ Cfr. Tickner, Arlene, *Latin America and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity. Coping with Crisis*. Y Rojas Aravena, Francisco, *El crimen organizado transnacional. Una grave amenaza a la democracia*

Para Luis Aguilar Villanueva, la gobernabilidad consiste en el conjunto de relaciones entre los actores gubernamentales, políticos y sociales, a partir de las cuales definen y priorizan los problemas públicos y determinan las políticas que deben implementarse para atender los conflictos que afectan su convivencia.¹³⁶

Uvalle señala que la participación ciudadana implica la vigilancia del desempeño gubernamental en un marco de apertura y pluralidad; la gobernabilidad es *democrática* si autoridades y ciudadanos se asumen como corresponsables del procesamiento de las demandas de la comunidad y atienden los problemas públicos.¹³⁷

El principal objetivo en la definición y atención de los problemas públicos relacionados con la seguridad nacional en México debe ser el resguardo de los ciudadanos mediante las políticas públicas y en un ambiente de gobernabilidad.

Yehezkel Dror plantea una afirmación desafiante: la gobernabilidad implica combatir las causas de los conflictos sociales y políticos, y no simplemente controlarlos o reprimirlos, por lo que aludir a la *ingobernabilidad* es un error, ya que se atribuye a los pueblos pobres la culpa de serlo, y no se reconoce la incapacidad para gobernar, paradójicamente, de los gobernantes. Entonces, Dror considera que las condiciones estructurales de la sociedad actual no generan ingobernabilidad, como sí lo hace la ineptitud para gobernar.¹³⁸

en *América Latina y el Caribe*. Citados por Benítez Manaut, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición...", op. cit. Págs. 206-207.

¹³⁶ La gobernabilidad contemporánea tiene sentido de autoregulación y autocontrol de los actores y no de un estricto control gubernamental; la coordinación prevalece sobre la subordinación. Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., *Nueva Gestión Pública, Guía de exposición*, Citado por Estrada Medina, Javier R., "Apuntes para una discusión sobre gobernabilidad y políticas públicas", en *Revista IAPEM*, No. 49,. Págs. 96-97 y 99.

¹³⁷ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Participación ciudadana y gobernabilidad...", op. cit. Pág. 163. Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el gobierno...", op. cit. Pág. 319. Las políticas públicas se orientan al procesamiento de las demandas sociales, lo que favorece la legitimidad de las acciones implementadas, aunque pueden ser rechazadas si hay insatisfacción o si la respuesta institucional es considerada como autoritaria. Cfr. Estrada Medina, Javier R., "Apuntes para una discusión...", op. cit. Págs. 102-103.

¹³⁸ Cfr. Yehezkel Dror, citado por Borja, Rodrigo, op. cit., Págs. 667-672. El Estado, como *guardián del orden*, deberá transformarse y servir a la nación. Cfr. Carrillo Olea, Jorge, *México en riesgo...*, op. cit. Págs. 203-209.

3.2 Problemas públicos e inteligencia para la seguridad nacional en México.

3.2.1 Problemas públicos, agenda y comunidad de inteligencia.

Problemas públicos

De acuerdo con Javier Estrada Medina, los problemas públicos, entendidos como construcciones y valoraciones de hechos sociales conflictivos, tienen un componente clave: el principio de solución. Además, involucran a diversos actores; están vinculados con otros problemas; alteran la normalidad de la vida individual y colectiva; son polémicos, y la respuesta considerada como la mejor necesaria no siempre puede implementarse, pues generalmente es inviable.¹³⁹

Uvalle afirma que un problema es un hecho calificado como tal y que da origen a políticas públicas, entendidas como una respuesta institucional (activa o pasiva) que favorece la calidad democrática cuando los actores políticos y sociales actúan en condiciones de gobernabilidad¹⁴⁰ y en el marco de las Relaciones Intergubernamentales (RIG).¹⁴¹

Eugene Bardach afirma que la definición de un problema público es crucial, ya que las deficiencias en la explicación gubernamental de por qué un asunto es introducido a la agenda, podrían comprometer la aceptación pública del mismo, y hasta propiciar manifestaciones de rechazo y eventualmente de boicot frente a la acción emprendida. Debido a que las condiciones de los problemas públicos

¹³⁹ Cfr. Estrada Medina, Javier R., "Apuntes para una discusión...", op. cit. Págs. 100-101.

¹⁴⁰ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanización, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana" en Juan Carlos León y Ramírez, Ricardo Uvalle Berrones y Mauricio Gutiérrez Cortés (coords.), *Gestión y administración de la vida colectiva*, Pág. 102. Los problemas públicos son complejos y están interrelacionados. Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el gobierno...", op. cit. Pág. 307.

¹⁴¹ Las Relaciones Intergubernamentales (RIG), según Deil S. Wright, son: "un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles". Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, P. 71. Citado por Uvalle Berrones, Ricardo, *Nuevas racionalidades...*, op. cit. Pág. 145. Los problemas públicos son de carácter reincidente, por lo que las respuestas gubernamentales emprendidas para atenderlos tienen solamente una vigencia parcial debido a que las condiciones de conflictos de orden político cambian día con día. Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia" en Juan Carlos León y Salvador Mora Velázquez (coords.), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, Págs. 322 y 324.

pueden cambiar de un momento a otro, en el análisis e investigación de políticas, las *evidencias* encontradas tienen el carácter de *aproximaciones*.¹⁴²

En relación con la complejidad de la nueva realidad administrativa, Luis García Cárdenas sostiene que para reconstituir los nexos entre autoridad y ciudadanía es imprescindible su interacción y corresponsabilidad en los órdenes federal, estatal y municipal de gobierno.¹⁴³ Un ejemplo es la consultoría externa en materia de seguridad, así como la vigilancia de instalaciones públicas, que, paradójicamente, suele estar en manos de empresas privadas de seguridad.

Agenda

La participación de la sociedad en la integración de la agenda y el procesamiento de sus demandas a partir de la generación de políticas públicas, fortalece la democracia moderna, aunque para consolidarla, la institucionalidad política resulta fundamental¹⁴⁴, aunque depende de la aceptación y estabilidad de las relaciones entre los actores estratégicos.¹⁴⁵

Hernández Bastar define agenda como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como los objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.¹⁴⁶ Entonces, los poderes ejecutivo y legislativo toman decisiones públicas mediante la negociación cotidiana, aunque a través del trabajo e influencia que ejercen los grupos de presión, o “lobbies” (ver **ANEXO 14**), algunas discusiones

¹⁴² Los ocho pasos para el análisis de políticas son: 1) considerar elementos cualitativos y cuantitativos; 2) recolectar información documental y coyuntural; 3) generar alternativas; 4) seleccionar criterios de decisión; 5) proyectar resultados; 6) determinar la relación costo–beneficio; 7) decidir e implementar, y 8) compartir las experiencias exitosas. Cfr. Flores Vázquez, Agustín, "Reseñas de libros. Eugene Bardach. Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas" en *Revista IAPEM*, No. 49, Págs. 188-192.

¹⁴³ “La falta de recursos no puede ser una excusa para no tener políticas públicas” García Cárdenas, Luis, “La Administración Pública: Perspectiva y reflexión sobre las instituciones” en Instituto de Administración Pública del Estado de México, *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, Pág. 238.

¹⁴⁴ Cfr. Lecay, Rosana, "Capítulo IV. Gestión gubernamental...", op. cit. Pág. 31.

¹⁴⁵ Los actores estratégicos son capaces de: alterar el orden público, movilizar masas, influir en la administración pública y en el desarrollo económico, pues tienen el poder necesario para disuadir a otros actores. Cfr. Michael Coppedge, citado por Borja, *Diccionario...*, op. cit. Pág. 1103-1104.

¹⁴⁶ Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Pág. 166.

podrían tender a la ilegalidad si los actores involucrados obtienen beneficios (generalmente económicos) por actuar en función de intereses particulares.¹⁴⁷

De acuerdo con Uvalle, dentro de un ambiente de madurez ciudadana y pluralidad democrática, en la integración de la agenda de gobierno la principal muestra del apoyo político y legislativo hacia un problema social es la asignación de los recursos presupuestales necesarios para atenderlo.¹⁴⁸

La agenda de seguridad nacional tiene un carácter estratégico porque se asocia directamente con asuntos que representan oportunidades, o bien, que ponen en riesgo la viabilidad del proyecto de nación.¹⁴⁹ En ese sentido, Luis Ernesto Derbez señala que el tema de la seguridad hemisférica tuvo relevancia a la llegada del presidente Vicente Fox en el año 2000¹⁵⁰, aunque Piñeyro y Barajas advierten que dicho mandatario careció de un enfoque integral, pues continuó con la visión policiaco-militar de la seguridad nacional, enfocada principalmente a la conservación del orden interno y de las instituciones.¹⁵¹

Aunque no forma parte del interés central de este trabajo, la obra *Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000. Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos para la seguridad nacional*, elaborada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) en el año 2000, expone, entre otros elementos, la percepción de la ciudadanía sobre el concepto de seguridad nacional en México y sobre los principales factores que la amenazan.¹⁵²

¹⁴⁷ Los lobbies presionan al poder partir de: Persuasión; Corrupción, e Intimidación, aunque no pretenden gobernar, por lo que son inmunes a la responsabilidad política, propia de partidos y funcionarios. Cfr. Borja, Rodrigo, op. cit., Págs. 682-683. Muchos problemas públicos sólo pueden ser atendidos relativamente debido a su naturaleza estructural y a limitaciones presupuestales. Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, op. cit. Págs. 22 y 72.

¹⁴⁸ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el gobierno...", op. cit. Págs. 319 y 306-307.

¹⁴⁹ Cfr. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Seguridad Nacional...*, op. cit. Págs. 21 y 33.

¹⁵⁰ Cfr. Derbez Bautista, Luis Ernesto, *La perspectiva mexicana frente a la seguridad* multidimensional, Cuadernos de América del Norte no. 6, Pág. 11.

¹⁵¹ Cfr. Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, "La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales", en *Foro Internacional*, 191-192, XLVIII, Pág. 231.

¹⁵² Cfr. González Parás, José Natividad, "Introducción" en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Seguridad Nacional y Opinión Pública 1994-2000. Selección de encuestas de opinión sobre temas de las agendas estratégica y de riesgos sobre la Seguridad Nacional*, Pág. A.

La información disponible y la difusión de los problemas públicos determinarán que algunos de ellos tengan mayor o menor interés de la opinión pública, por lo que la percepción ciudadana sobre las amenazas a la seguridad nacional no necesariamente corresponde con los asuntos comprendidos en la Agenda Nacional de Riesgos. Sin embargo, Alejandro Alegre Rabiela reconoce que la agenda de inteligencia para la seguridad nacional sí constituye una preocupación para la sociedad mexicana, pues ésta se manifiesta en torno a los problemas que considera deben ser atendidos por el gobierno.¹⁵³

La cultura en inteligencia para la seguridad nacional, a decir de Calderón Arózqueta y Salgado Garza, es un punto fundamental para la conducción del gobierno, y en ese sentido, resulta clave despertar el interés de la ciudadanía por debatir sus temas y de la academia por analizarlos, como sucede en otros países, donde los sistemas de inteligencia son ampliamente estudiados en muchas universidades e instituciones de investigación.¹⁵⁴

Comunidad de inteligencia

A decir de Alejandro Chanona, a pesar de que entre Canadá y Estados Unidos la cooperación y coordinación es añeja, el proceso de integración de una comunidad de seguridad en América del Norte comenzó a raíz de los atentados terroristas de 2001 en Nueva York, aunque el cuestionamiento de la pertenencia de México a la región explica su falta de inclusión en ciertos temas y acuerdos.¹⁵⁵

En esa lógica, la comunidad de inteligencia en nuestro país está conformada por el conjunto de instancias de la Administración Pública Federal que

¹⁵³ Seguridad nacional y opinión pública son mutuamente condicionantes, por lo que su contribución en el diseño e implementación de políticas públicas tendientes a la gobernabilidad democrática es fundamental. Cfr. Alegre Rabiela, Alejandro, "Introducción" en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Seguridad Nacional...*, op. cit. Págs. G-H. Al finalizar el gobierno del presidente Zedillo, Alejandro Alegre, Director General del CISEN, puso en marcha un sitio web y permitió a la prensa el acceso a sus instalaciones. Cfr. Benítez Manaut, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición...", op. cit. Págs. 185-186.

¹⁵⁴ Cfr. Calderón Arózqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique, "El estudio de la seguridad...", op. cit. Págs. 97-98 y 104. En relación con el control democrático de la seguridad nacional, el periodo de reserva de la información según estándares internacionales es de 30 años, aunque en algunos países de la Unión Europea, dicho periodo puede alcanzar los 120 años. Cfr. Medina Mora, *Ponencia...*, op. cit.

¹⁵⁵ Cfr. Chanona, Alejandro, op. cit. Págs. 117-118 y 122-123.

generan información en la materia, que cooperan interinstitucionalmente y se articulan mediante el Sistema de Seguridad Nacional.¹⁵⁶ (Ver **ANEXO 15**). Por su parte, en el **ANEXO 16** encontramos una propuesta de *Comunidad de Inteligencia en México*, formulada por Elena Jeannetti.

3.2.2 Análisis de políticas y análisis de inteligencia.

El vínculo entre el análisis de políticas y el análisis de inteligencia trasciende las semejanzas metodológicas y de investigación para la generación de alternativas de decisión gubernamental, a saber: *políticas públicas* y *productos de inteligencia*, respectivamente, caracterizados por el soporte documental sobre los efectos que acarrearía la toma de una decisión y no de las otras opciones disponibles.¹⁵⁷ Para Robert D. Behn, el analista de políticas tiene la difícil tarea de identificar no solamente los insumos, sino los resultados que deben esperarse.¹⁵⁸

Uvalle señala que los analistas de políticas deben dar forma institucional a los compromisos de los políticos y contribuir al diseño e implementación de determinadas políticas, decisiones y acciones gubernamentales en función de la valoración sobre las ventajas y desventajas de implementarlas.¹⁵⁹ Por su parte, los analistas de inteligencia deben generar los análisis pertinentes para que el usuario de la inteligencia para la seguridad nacional pueda tomar decisiones específicas.

Martín Hernández Bastar señala que en términos analíticos no resulta tan conveniente dividir la seguridad nacional, entendida como un problema público

¹⁵⁶ Cfr. http://www.cisen.gob.mx/site/espanol/l_comunidad_inteligencia.htm (consulta: marzo de 2012). En diciembre de 2001, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) fue sometido a una evaluación interinstitucional que mostró la necesidad de convertirlo en un aparato de inteligencia de Estado capaz de atender los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, y cooperar con otras agencias de inteligencia para el intercambio de información estratégica. Cfr. Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema...*, op. cit. Págs. 88-89.

¹⁵⁷ Cfr. Laswell, Harold D., "1. La orientación hacia las políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, op. cit. Pág. 79. La tarea del analista de políticas demanda una objetividad tal que ayude a determinar la legitimidad de los conflictos políticos y cuáles son perjudiciales en términos sociales. Cfr. Ascher, William, "5. La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, op. cit., Págs. 185-186.

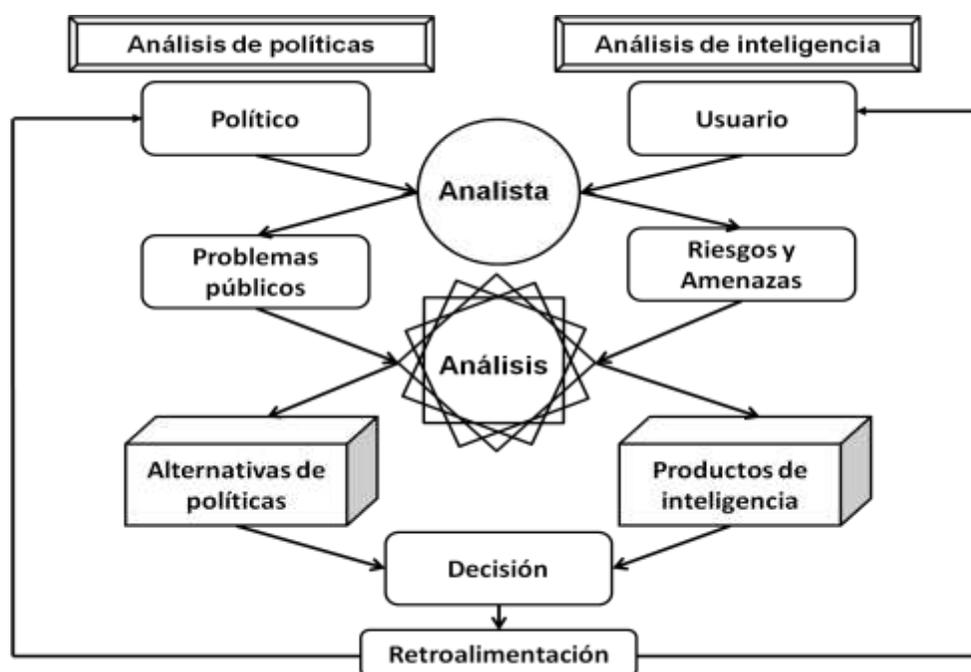
¹⁵⁸ Cfr. Behn, Robert D., "7. El análisis de políticas y la política" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, op. cit. Pág. 248.

¹⁵⁹ Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Ciudadanía y administración pública" en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coords.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, Págs. 355, 361 y 367. También cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, "Las políticas públicas en el gobierno...", op. cit. Págs. 320-321.

complejo, en pequeños problemas manejables, ya que al fragmentarla sus componentes podrían no ameritar, por sí mismos, la incorporación y seguimiento en la agenda gubernamental correspondiente.¹⁶⁰

Así como el mejor análisis es el que permite obtener información útil para tomar una decisión oportunamente, la relación entre los políticos y los analistas de políticas, así como entre los usuarios y los analistas de inteligencia es clave, pues la comunicación y retroalimentación entre ellos resulta fundamental. Así, analistas de políticas y analistas de inteligencia generan productos que satisfacen las necesidades de información de los políticos y los usuarios de inteligencia, respectivamente, y les ofrece la posibilidad de adecuar y actualizar dichos instrumentos de acuerdo a la evolución del asunto en cuestión.¹⁶¹

Figura 7. Modelo de análisis de políticas y análisis de inteligencia.



Fuente: Elaboración propia.

¹⁶⁰ Cfr. Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual...*, op. cit. Págs. 164-165. Los analistas de inteligencia estratégica plantean alternativas viables de actuación gubernamental a partir de la creación de escenarios prospectivos. Cfr. Esteban Navarro, Miguel Ángel, "Reflexiones sobre las fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia Estratégica en los Servicios de Inteligencia para la Seguridad", en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) *Terrorismo global...*, op. cit. Págs. 220-221.

¹⁶¹ Cfr. Torgerson, Douglas, "6. Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*, op. cit. Pág. 198.

El ciclo de inteligencia para la seguridad nacional, en concordancia con el proceso de análisis de políticas, favorece la toma de decisiones mediante los siguientes pasos: *Planeación*. Determinar qué información de inteligencia estratégica, táctica y operativa debe recolectarse sobre un problema público; *Recolección*. Obtener la información; *Procesamiento y análisis*. Depurarla y después de un análisis multidisciplinario, generar productos de inteligencia estratégica para usuarios determinados; *Difusión y explotación*. Estos productos son, en principio, confidenciales y deben llegar oportunamente al usuario; *Retroalimentación*. Una vez utilizado el producto de inteligencia, debe generar nuevas necesidades al usuario, por lo que reinicia el ciclo.¹⁶²

En el **ANEXO 17** puede observarse un modelo sobre de análisis de políticas públicas y tipos de decisiones, mientras que en el **ANEXO 18** encontramos un modelo del ciclo de las políticas y de la información.

3.3 La seguridad nacional en México a la luz de sus nuevos riesgos y amenazas.

3.3.1 Reinterpretación de la seguridad nacional en México.

Recordemos que las amenazas a la seguridad nacional son fenómenos de orden intencional provocados por otro Estado, o bien, por actores no estatales con la intención de afectar los intereses permanentes de la seguridad nacional de un país y cuestionar la existencia del Estado mismo.¹⁶³ Las amenazas, entonces, deben considerarse desde un enfoque estratégico, táctico y operativo a fin de ser contenidas, neutralizadas o desactivadas.

Por su parte, los riesgos son condiciones internas o externas, resultado de situaciones diversas (políticas, económicas, desastres de origen natural, epidemias, actores no estatales, etc.) que en principio no constituyen amenazas, aunque podrían afectar el desarrollo nacional. En ese sentido, y debido a que los riesgos tienen un carácter dinámico y a que suelen ser de naturaleza coyuntural,

¹⁶² Cfr. http://www.cisen.gob.mx/site/espanol/l_ciclo_inteligencia.htm (fecha de consulta: febrero de 2012).

¹⁶³ Cfr. http://www.cisen.gob.mx/site/espanol/seg_amenazas_riesgos.htm (consulta: marzo de 2012).

sería imposible enunciarlos todos, aunque deben monitorearse y ser considerados desde una perspectiva estratégica para prevenirlos o disuadirlos.¹⁶⁴

En esa lógica, Raúl Benítez Manaut plantea las siguientes consideraciones: preservar la seguridad nacional respetando los derechos humanos; profesionalizar los cuerpos policiacos; fortalecer el control legislativo; reconstruir al Poder Judicial; redefinir la red de inteligencia gubernamental entre poderes públicos, entidades federativas y municipios y replantear la relación cívico militar. En suma, propone construir un *Sistema Institucional de Seguridad Nacional* solvente.¹⁶⁵

Debido a que la seguridad nacional en México había tenido referentes principalmente internos, en el contexto de la seguridad internacional, tanto el crimen organizado transnacional como el terrorismo amenazan la integridad y gobernabilidad de los Estados a raíz de la globalización e interdependencia económicas. En ese sentido es plausible una diferencia entre la percepción que tienen los países desarrollados, los países en desarrollo y la agenda global sobre las amenazas a la seguridad en el siglo XXI.

Para Joseph S. Tulchin, “los problemas globales de la nueva era no pueden resolverse o manejarse unilateralmente, sino que deben enfrentarse desde una perspectiva multilateral si se quiere tener alguna esperanza de éxito”.¹⁶⁶ Al respecto, Chanona sostiene que en el marco de la comunidad de seguridad de América del Norte los problemas están interrelacionados, por lo que una respuesta intergubernamental es clave bajo la consideración del panorama interno y colectivo de los países de la región.¹⁶⁷ En los **ANEXOS 19, 20 y 21** encontramos diferentes perspectivas sobre la agenda de seguridad internacional.

¹⁶⁴ Ibidem.

¹⁶⁵ Cfr. Benítez Manaut, R. 2001. “Memorándum de Seguridad Nacional ante el Siglo XXI. Veinte confusiones, trece desafíos y 25 peligros”, en *Revista Este País, Tendencias y Opiniones*, núm. 118 Págs. 30-34. Citado por Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema...*, op. cit. Págs. 158-159.

¹⁶⁶ Tulchin, Joseph S., “Redefinir la seguridad nacional en el hemisferio occidental. El papel del multilateralismo”, en *Foro Internacional*, XXXVIII-1, Pág. 118.

¹⁶⁷ Cfr. Chanona, Alejandro, op. cit. Págs. 125-126.

3.3.2 Reformulación de la agenda de inteligencia para la seguridad nacional en México.

Resulta fundamental que los elementos que integran la agenda gubernamental en materia de seguridad nacional sean un fiel reflejo de la realidad, por lo que los servicios de inteligencia desempeñan un papel clave debido a que sus productos informativos y temáticos les dan seguimiento, los priorizan y favorecen la toma de decisiones. Una propuesta de Martín Hernández Bastar sobre la agenda institucional de seguridad nacional puede verse en el **ANEXO 22**.

Al respecto, Javier Oliva señala que debe distinguirse entre la Agenda de Seguridad Nacional y la *Agenda Amplia de Seguridad Nacional (AASN)*, esta última implica la capacidad de las autoridades civiles de los tres órdenes de gobierno para prevenir eventos con *capacidad desestabilizadora* de la seguridad interior, como fenómenos meteorológicos o de salud pública, entre otros.¹⁶⁸

Figura 9. Propuesta de Agenda para la seguridad nacional de México.



Fuente: Elaboración propia.

¹⁶⁸ Cfr. Oliva Posada, Javier, Opinión respecto de la Ley de Seguridad Nacional, presentada a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/001_ordinarias/007_defensa_nacional/02_ley_de_seguridad_nacional/04_proceso_de_consultas/03_opinion_del_dr_javier_oliva_posada (fecha de consulta: marzo de 2012).

A continuación exponemos alfabéticamente algunos temas, con sus respectivos ejemplos nacionales e internacionales, que a nuestra consideración deben ser incluidos en un nuevo enfoque gubernamental de la inteligencia para la seguridad nacional en México. Algunos han sido desagregados para los fines analíticos de este trabajo, aunque realmente están interrelacionados.

Adicciones. De aumentar el número de personas con enfermedades crónicas resultado de sus adicciones, la capacidad gubernamental para atenderlos sería insuficiente, por lo que debe apostarse a la prevención. Un ejemplo en México es la *Oficina Nacional para el Control del Tabaco*. También es necesario que los adictos a las drogas reciban atención especial para superar su mal.¹⁶⁹

Blindaje financiero y económico. Un componente del éxito del crimen organizado es su poder económico. Muestra de ello es que durante el sexenio del presidente Carlos Salinas (1988-1994), la venta de drogas de México al extranjero arrojó ganancias a los cárteles del narcotráfico por un monto equivalente al 1.9% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. En marzo de 2007 fueron decomisados 205 millones de dólares en la Ciudad de México, producto del comercio ilegal de *seudofedrina*, sustancia utilizada en la elaboración de *metanfetaminas*. En México, la *Unidad de Inteligencia Financiera* está dedicada a la prevención y detección del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo.¹⁷⁰

Cambio climático. Estimaciones señalan que el cambio climático afectará a 77 millones de latinoamericanos, quienes podrían carecer de acceso al agua en 2020. Para 2030 habría 125 millones de habitantes en México, por lo que la demanda de agua será 25% mayor a la actual. Se calcula que para 2050 la

¹⁶⁹ Cfr. Anuario 2007, *Revista Vértigo*, núm. 354, Pág. 120. También cfr. Bastián Olvera, Guillermo Mauricio, “La seguridad nacional de México ante el crimen organizado y sus efectos sobre la seguridad humana: el caso del tráfico ilícito de armas de fuego”, en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad por otros medios...*, op. cit. Pág. 166.

¹⁷⁰ Cfr. Aguayo, Sergio, *México. Todo en cifras*, op. cit. Págs. 203-208. Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Pág. 39. También cfr. Brown Cesar, Javier, “La política del estado mexicano en el combate al “narcotráfico”, en *Revista Bien Común*, Núm. 173, Pág. 26. La Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue creada mediante un decreto del Ejecutivo Federal el 7 de mayo de 2004. <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/index.html> (fecha de consulta: marzo de 2012).

población mundial podría crecer en dos mil millones de personas y el 25% de la producción global de alimentos podría perderse debido al cambio climático.¹⁷¹

Control territorial. Considerando que actualmente el narcotráfico controla más del 50% del territorio nacional, la respuesta gubernamental resulta imprescindible no solamente para garantizar la vigencia de la ley y la justicia en un ambiente de paz social¹⁷², sino para devolver al Estado uno de sus elementos básicos: el monopolio del uso legítimo e la violencia en su territorio.

Corrupción. La disfuncionalidad de las instituciones gubernamentales se debe a malos servidores públicos. Muestra de ello es que en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) el comisionado del *Instituto Nacional para el Combate a las Drogas* fue detenido por tener vínculos con el cártel de Juárez y por la protección que daba al *capo* Amado Carrillo. Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), el célebre narcotraficante Joaquín “Chapo” Guzmán, se fugó del penal federal en el que estaba recluso.¹⁷³

Crimen organizado transnacional. Además de rebasar las fronteras nacionales, la criminalidad organizada realiza actividades ilícitas que se suman al narcotráfico, como: trata y tráfico de personas, tráfico de armas y lavado de dinero, por lo que la respuesta gubernamental debe también incluir acciones específicas para combatir estas nuevas modalidades criminales.¹⁷⁴

Cultura de la seguridad nacional. Debido a la amplitud y especificidad de los temas relacionados con la seguridad nacional, el gobierno mexicano está imposibilitado para conocerlos a todos al mismo tiempo, por lo que las instituciones académicas son indispensables tanto para generar análisis, como para formar cuadros en inteligencia estratégica.¹⁷⁵ En ese sentido, la transparencia propiciará el interés ciudadano por conocer los asuntos de seguridad nacional y

¹⁷¹ Cfr. Anuario 2008, *Revista Vértigo*, núm. 407, Pág. 108. Cfr. Anuario 2009, *Revista Vértigo*, núm. 459, Págs. 35 y 39.

¹⁷² Cfr. Carrillo Olea, Jorge, *México en riesgo...*, *op. cit.* Pág. 190.

¹⁷³ Cfr. Aguayo, Sergio, *México. Todo en cifras...*, *op. cit.* Págs. 203-208.

¹⁷⁴ Cfr. Derbez Bautista, Luis Ernesto, *La perspectiva...*, *op. cit.* Pág. 16. Grupos del crimen organizado han aprovechado a las pandillas mexicanas y centroamericanas para transportar droga, mercancía robada y dedicarse al sicariato. Cfr. Vergara, José Manuel y Godson, Roy, *Seguridad Democrática...*, *op. cit.* Pág. 34.

¹⁷⁵ Cfr. Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, *La influencia...*, *op. cit.* Págs. 75-76 y 81.

por participar en el diseño de políticas¹⁷⁶, pues lo contrario constituye el principal obstáculo para preservarla.¹⁷⁷

Delincuencia organizada. Un componente recientemente considerado sobre el fenómeno delictivo en México es la disposición de los bienes e inmuebles decomisados por secuestro, trata de personas, robo de vehículos y delincuencia organizada, con motivo de la entrada en vigor de la *Ley de extinción de dominio* en el Distrito Federal (febrero de 2009). Por su parte, muchos de los jueces en la materia están bajo amenazas, por lo que desde octubre de 2007, varios de ellos jueces han recibido vehículos oficiales blindados y escolta.¹⁷⁸

Derechos humanos. Recientemente se han presentado denuncias contra las fuerzas armadas mexicanas por abusos de autoridad cometidos en el combate al narcotráfico, aunque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha reconocido que ante el incremento en la violencia en el país, sería *suicida* retirar al ejército de esas tareas.¹⁷⁹ Al respecto, Javier Oliva señala que uno de los objetivos de la educación militar es fomentar valores, como justicia, legalidad e igualdad, así como el conocimiento y respeto de los derechos humanos.¹⁸⁰

Desastres de origen natural. La capacidad instalada del gobierno para atender contingencias suele ponerse a prueba cuando surgen desastres de origen natural, como inundaciones y sismos. Un ejemplo es que en octubre de 2007 más del 80% del territorio del estado de Tabasco resultó inundado debido al desbordamiento de ríos por las intensas lluvias, afectando a 700 mil personas (un tercio de sus habitantes). En ese sentido, la capacitación de la ciudadanía es fundamental para actuar apropiadamente, prueba de ello es el mega simulacro de noviembre de 2008 en el estado de California, Estados Unidos, en que casi cinco millones de personas participaron para conocer su capacidad de respuesta frente a un eventual sismo de 7.8 grados en la escala de Richter.¹⁸¹

¹⁷⁶ Cfr. Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional*, Cuadernos de Transparencia, Núm. 18, Obtenido de: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones> (fecha de consulta: noviembre 2011).

¹⁷⁷ Cfr. Calderón Arózqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique. "El estudio de...", op. cit. Págs. 97-98.

¹⁷⁸ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 117. Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 43. Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Pág. 108.

¹⁷⁹ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 54.

¹⁸⁰ Cfr. Oliva Posada, Javier, op. cit.

¹⁸¹ Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Pág. 111. También cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 118.

Fuga de cerebros. Según el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de cada 100 jóvenes mexicanos que realizan estudios financiados de educación superior en el extranjero, 30 ya no regresan, colocando a nuestro país en la posición 32 mundial en fuga de cerebros¹⁸². Entonces, una alta inversión en el sistema educativo nacional carece de resultados aplicados en la generación de conocimiento especializado para el desarrollo científico e industrial en México.

Fuerzas armadas. Los nuevos ejércitos deben ser contingentes pequeños, especializados y con gran movilidad, por lo que el gasto público debe satisfacer su formación, adiestramiento y sus nuevas necesidades logísticas.¹⁸³ En mayo de 2007 fue creado en nuestro país el *Cuerpo Especial de Fuerzas de Apoyo Federal del Ejército y Fuerza Aérea* (bajo las órdenes del Presidente de la República) para apoyar a las autoridades civiles en tareas de seguridad pública, combate al crimen organizado y actos contra la seguridad de la nación.¹⁸⁴ Sin embargo, Carrillo Olea cuestiona la capacidad institucional real de las fuerzas armadas mexicanas para responder simultáneamente tanto a sus misiones regulares, como a un eventual problema grave de seguridad nacional.¹⁸⁵

Gobernabilidad. A pesar de que desde agosto de 2008 la Secretaría de Gobernación puso en operaciones un sistema para detectar y prevenir conflictos que afecten la gobernabilidad del país, es fundamental consolidarlo a fin de que la coordinación intergubernamental genere los efectos esperados.¹⁸⁶

Grupos armados. Los grupos armados constituyen una seria amenaza para la seguridad democrática porque mediante el uso de la fuerza controlan territorios e intimidan a la población, aunque también están construyendo vínculos con otras organizaciones criminales de alcance regional y global.¹⁸⁷ Un ejemplo de ello son las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)*, que han secuestrado tanto a ciudadanos como a funcionarios, destacando el caso de 12 diputados y

¹⁸² Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 43.

¹⁸³ Cfr. Gallardo, Marco Vinicio, "La agenda de seguridad en México: las nuevas misiones de las fuerzas armadas" en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Pág. 54.

¹⁸⁴ Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Pág. 59.

¹⁸⁵ Cfr. Carrillo Olea, Jorge, *México en riesgo...*, op. cit. Pág. 212.

¹⁸⁶ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 84.

¹⁸⁷ Hay cuatro tipos de grupos armados: crimen organizado, insurgencias, milicias y terroristas. Cfr. Vergara, José Manuel y Godson, Roy, *Seguridad Democrática...*, op. cit. Págs. 87-89 y 101-102.

una ex candidata presidencial. Un punto delicado es que según declaraciones del presidente colombiano en abril de 2008, Álvaro Uribe, hay vinculación de universitarios mexicanos con las FARC, lo que el rector de la UNAM, José Narro Robles rechazó tajantemente.¹⁸⁸

Industria militar. La capacidad y autosuficiencia de la industria militar nacional es un elemento sensible, pues ante su rezago extremo, reconocido por el secretario Guillermo Galván Galván, la seguridad interna y externa de nuestro país está seriamente comprometida debido a la obsolescencia de los equipos y la falta de inversión¹⁸⁹, lo que comprometería una eventual acción bélica de México.

Inteligencia para la seguridad nacional. En julio de 2009, la Presidencia de la República anunció la expedición de la *Cédula de Identidad Ciudadana*¹⁹⁰, y aunque no sea expresamente reconocida como un mecanismo de seguridad nacional, lo cierto es que los datos de los ciudadanos constituyen una fuente de información primaria de inteligencia. Un tema poco estudiado es si a las representaciones diplomáticas, además de sus actividades protocolarias, les corresponde desarrollar de tareas de inteligencia para la seguridad nacional, ya que además de proteger los intereses del Estado mexicano, deben realizar labores de monitoreo¹⁹¹, en otras palabras, de espionaje.

Inteligencia estratégica. Elena Jeannetti plantea la creación de un *Instituto de Estudios Estratégicos de Seguridad Nacional* México así como la reformulación de la triada seguridad nacional-desarrollo-economía, pues ello mejoraría los vínculos diplomáticos y militares entre Canadá, Estados Unidos y nuestro país.¹⁹²

Narcotráfico. De acuerdo con Enrique Krauze, los cárteles del narcotráfico en México han constituido verdaderos ejércitos porque ex militares de élite están ahora entre sus filas, lo que profesionalizó sus actividades tácticas y operativas e incrementó sus capacidades logísticas y de planeación criminal.¹⁹³ Por su parte,

¹⁸⁸ Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Pág. 73. También cfr. Anuario 2008..., op. cit. Págs. 46 y 78.

¹⁸⁹ Cfr. Benítez Manaut, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición...", op. cit. Pág. 190.

¹⁹⁰ Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 85.

¹⁹¹ Cfr. Lozano Lozano, Pablo A., "Inteligencia para la seguridad nacional desde la perspectiva de la documentación consular a extranjeros", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Pág. 46-47.

¹⁹² Cfr. Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema...*, op. cit. Págs. 35 y 295.

¹⁹³ En ese sentido, 40 elementos desertores del Grupo Aeromóvil de Fuerzas Especiales (del Ejército) y del Grupo Anfibio de Fuerzas Especiales (de la Armada), posteriormente conocidos como Zetas, se incorporaron

en los **ANEXOS 23 y 24** puede observarse un panorama de los principales cárteles del narcotráfico en México y sus centros de operación.

Opinión pública. Resulta imprescindible considerar permanentemente la opinión de la ciudadanía sobre los asuntos estructurales del país, ya que sus percepciones podrían determinar su aprobación o rechazo frente a decisiones estratégicas.¹⁹⁴ En ese sentido, en agosto de 2008 se llevaron a cabo manifestaciones multitudinarias en el Distrito Federal y en otras ciudades del país para exigir al gobierno soluciones contra la inseguridad pública, y meses después, en Palacio Nacional, durante una reunión del Consejo de Seguridad Nacional y representantes de todos los órdenes de gobierno y de la sociedad mexicana, la delincuencia fue reconocida como *asunto de seguridad nacional*.¹⁹⁵

Procuración de justicia. A fin de agilizar la obtención de órdenes de arraigo, cateos e intervención de comunicaciones en el combate al crimen organizado en México por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) y el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), desde enero de 2009 hay jueces virtuales, quienes resolverán en minutos y vía internet dichas solicitudes.¹⁹⁶

Profesionalización de cuerpos policiacos. En México, los cuerpos policiacos deben observar un comportamiento ejemplar y profesional.¹⁹⁷ Un caso trágico sucedió en el Distrito Federal en junio de 2008, durante un operativo policiaco para desalojar un bar en el que se vendía alcohol a menores de edad, pues la autoridad perdió el control de la situación y murieron nueve jóvenes y tres policías por sofocación a causa de las fallas tácticas para detener a los involucrados.¹⁹⁸ Un obstáculo para la profesionalización policiaca en México, es su fragmentación, pues hay más de mil 600 corporaciones.¹⁹⁹ Ver **ANEXOS 25 y 26**.

al cártel del Golfo en la segunda mitad de 1990. Otros cárteles aprovecharon militares desertores guatemaltecos de fuerzas especiales, conocidos como *kaibiles*, a lo que los grupos rivales respondieron reclutando a sicarios colombianos para integrarlos a su organización criminal. Cfr. Krauze, Enrique, "México contemporáneo (1988-2008)", en Gisela von Wobeser (coord.), *Historia de México*, Pág. 274.

¹⁹⁴ Cfr. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Seguridad Nacional...*, op. cit. Pág. 33.

¹⁹⁵ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Págs. 84 y 86.

¹⁹⁶ Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 23.

¹⁹⁷ Cfr. Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, Pág. 109.

¹⁹⁸ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 64.

¹⁹⁹ Hay más de mil 600 corporaciones en todo el país. Cfr. Benítez Manaut, Raúl, *Revista Nueva Sociedad*. Citado por Jaime Aviña Zepeda. *Seguridad e inseguridad*, en *Revista Bien Común*, Núm. 197-198. Pág. 25.

Recursos naturales. En lo que respecta a los recursos provenientes de las fuentes de agua, nuestro país cuenta con 11 mil 593 kilómetros en 130 lagunas litorales, que deben aprovecharse para impulsar nuevas actividades productivas y beneficiar tanto la alimentación de la sociedad, como la economía del país.²⁰⁰

Seguridad aérea. El espacio aéreo de México es parte del territorio nacional y la regulación de las aeronaves que lo utilizan es responsabilidad gubernamental. En ese sentido, en agosto de 2007 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes anunció que aplicará la política de *cielos cerrados* hasta que las aerolíneas mexicanas operaran en condiciones favorables o *números negros*.²⁰¹

Seguridad alimentaria. Actualmente México está en condiciones de inseguridad alimentaria y podría perder la soberanía en la materia debido a que su capacidad de producir alimentos ha disminuido por la crisis agraria, y en consecuencia, depende de las importaciones.²⁰² Actualmente, más de mil millones de personas padecen hambre en el mundo, lo que constituye una seria amenaza a la seguridad global.²⁰³

Seguridad energética. En septiembre de 2008, la Secretaría de Energía dio a conocer que México no puede garantizar su seguridad energética porque las reservas petroleras solamente alcanzan para los próximos 9.2 años. El principal yacimiento petrolero de nuestro país (Cantarell) está en *situación de emergencia* porque la producción de crudo es 75% menor de lo que obtenía regularmente.²⁰⁴

Seguridad espacial. El Estado mexicano no ha tenido una política trascendente de seguridad espacial, pues la promoción al desarrollo científico espacial es deficiente. Sin embargo, en octubre de 2009, se dio a conocer que la industria aeroespacial mexicana ocupa el primer lugar mundial en inversión, pues

²⁰⁰ Rosas, María Cristina, "La seguridad marítima: una agenda impostergable para México", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad por otros medios...*, op. cit. Pág. 308.

²⁰¹ Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Pág. 88.

²⁰² Cfr. Hernández Segovia, Rodrigo Manuel, "La seguridad alimentaria y la seguridad nacional de México en el siglo XXI: inclusión del concepto de soberanía alimentaria en un contexto de crisis global", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad por otros medios...*, op. cit. Págs. 212 y 218.

²⁰³ Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 128.

²⁰⁴ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 96. También cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 104.

entre 1990 y 2009 superó a Estados Unidos, Rusia, China e India.²⁰⁵ Por su parte, China anunció en septiembre de 2008, que a cinco años de lanzar su primera nave tripulada, uno de sus astronautas dio un paseo en el espacio, sumándose a Estados Unidos y la ex Unión Soviética como los únicos países en lograrlo.²⁰⁶

Seguridad informática y telecomunicaciones. Con el avance en la telefonía, las redes informáticas y los sistemas de comunicación, los delincuentes aprovechan sus vulnerabilidades, por lo que los servicios de inteligencia deben garantizar la seguridad informática gubernamental.²⁰⁷ Un caso ejemplar es que el gobierno británico extravió los datos confidenciales del 25 millones de ciudadanos. Por otra parte, en 2008 la *piratería informática* consistió en mil 600 millones de canciones descargadas ilegalmente de internet. En junio de 2009, Estados Unidos anunció la creación de un comando especial para enfrentar el espionaje cibernético. Por su parte, en febrero de 2009, Irán lanzó su primer satélite de fabricación propia para fines de investigación y telecomunicaciones.²⁰⁸

Seguridad interior. Las afectaciones a la seguridad interior son expresiones violentas que desafían a las autoridades municipales y estatales, mismas que al ser rebasadas, tienen como única alternativa solicitar el apoyo de la Federación para responder a la emergencia y restablecer el orden y la paz.²⁰⁹ En septiembre de 2009, en el municipio de San Pedro Jicayán, Oaxaca, fue declarada la desaparición de poderes debido a *condiciones de ingobernabilidad* con motivo de un enfrentamiento magisterial. En abril de 2009, la Cámara de Diputados autorizó a la Policía Federal para intervenir comunicaciones telefónicas, por internet y desarrollar actividades encubiertas.²¹⁰

²⁰⁵ López Salas, Luis Ismael, "La seguridad aeroespacial: agenda pendiente en la seguridad nacional de México", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad por otros medios...*, op. cit. 329 pp. Pág. 252. La Agencia Espacial Mexicana (AEM), creada en 2010, tiene como principales funciones ejecutar la *Política Espacial de México y aplicar el Programa Nacional de Actividades Espaciales*, así como "Velar por el interés y seguridad nacionales (...), Garantizar y preservar el interés público y la protección de la población, como fundamentos del desarrollo, seguridad, paz y prevención de problemas de seguridad nacional en México". <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAEM.pdf> (fecha de consulta: marzo de 2012). También cfr. Anuario 2009..., op. cit. Págs. 113-114.

²⁰⁶ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 101.

²⁰⁷ Cfr. Jeannetti Dávila, Elena, *Nuevo Sistema...*, op. cit. Pág. 48.

²⁰⁸ Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Pág. 123. Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Págs. 29, 36 y 79.

²⁰⁹ Cfr. Oliva Posada, Javier, op. cit.

²¹⁰ Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Págs. 55, 72 y 104.

Seguridad multidimensional. Un planteamiento fundamental es que el nuevo paradigma es que la seguridad internacional parte de la seguridad de los Estados, y ésta, de la seguridad de la población. Entonces, los factores que dañan la seguridad humana y su bienestar también amenazan la seguridad nacional.²¹¹

Seguridad sanitaria. Además de la inversión en inteligencia para la salud y la revisión espacios hospitalarios, reservas de medicamentos, vacunas estratégicas y personal disponible, Benjamín Ruiz Loyola propone la creación de un *sistema médico nacional de atención a emergencias* que funcione coordinadamente con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).²¹² En ese sentido, la Secretaría de Salud federal anunció que México adquirió una planta para fabricar vacunas contra la influenza con la capacidad de producir 20 millones de dosis al año. En abril de 2009 fueron suspendidas las actividades gubernamentales y educativas en el país para evitar contagios masivos de la epidemia de influenza humana AH1N1.²¹³

Servicios públicos. La operación y desarrollo del país exige la disponibilidad oportuna de los servicios públicos, como el suministro de energía eléctrica. En ese sentido, y debido a su crítica situación financiera, Luz y Fuerza del Centro fue extinguida en octubre de 2009²¹⁴, y sus funciones e instalaciones asumidas por la Comisión Federal de Electricidad.

Seguridad penitenciaria. La descomposición del sistema penitenciario es un factor de inseguridad en México, pues el descontrol de los internos peligrosos les permite continuar cometiendo delitos, como extorsión telefónica y coordinación de actividades delictivas dentro y fuera de prisión.²¹⁵ Ver **ANEXO 27**.

Seguridad privada. El número de elementos de seguridad privada en México va entre 450 mil y 600 mil, lo que supera a todos los elementos policiacos

²¹¹ Cfr. Derbez Bautista, Luis Ernesto, *La perspectiva...*, op. cit. Págs. 9-10 y 23-24.

²¹² Cfr. Ruíz Loyola, Benjamín, "Contingencias sanitarias y seguridad nacional" en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Pág. 223. Sin embargo, Aguayo considera que la estrategia gubernamental es insuficiente porque no combate el consumo de drogas. Muestra de ello, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA), es que en seis años aumentó en un millón el número de consumidores. Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, *México. Todo en cifras...*, op. cit. Pág. 210.

²¹³ Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 26. También cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 54.

²¹⁴ Cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 114.

²¹⁵ Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, *México. Todo en cifras...*, op. cit. Pág. 177.

del país. De las diez mil empresas que operan, el 80% no están bajo ningún control gubernamental.²¹⁶

Terrorismo. México comparte frontera con Estados Unidos, por lo que la cooperación intergubernamental en materia de terrorismo internacional es irrenunciable.²¹⁷ Sin embargo, en nuestro país hay manifestaciones delictivas que ameritarían ser valoradas como *actos terroristas*. Ejemplo de lo anterior es el conjunto de explosiones provocadas por el Ejército Popular Revolucionario (EPR) a instalaciones de Petróleos Mexicanos (Pemex) en Querétaro y Guanajuato (julio de 2007), en Veracruz (septiembre de 2007), y en una tienda departamental y una sucursal bancaria en Oaxaca (agosto de 2007). En febrero de 2008 una bomba que sería detonada en las instalaciones de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, explotó antes de ser colocada. Un caso anecdótico sucedió en septiembre de 2009, cuando un pasajero de origen boliviano, secuestró un avión mexicano procedente de Cancún, amenazando con hacer estallar un par de explosivos que resultaron ser solamente dos latas de jugo.²¹⁸

Tráfico ilegal de armas. El 90% de las armas de fuego que ingresan a nuestro país provienen de los Estados Unidos; la mayoría introducidas ilegalmente vía marítima, terrestre y aérea a través de operativos *hormiga*. No obstante el destino más común de las armas ilegales es la delincuencia organizada, la guerrilla también las consume.²¹⁹

²¹⁶ El número de elementos de seguridad privada va entre 450 mil y 600 mil, lo que supera a todos los elementos policiacos en México, y agrega que de las diez mil empresas que operan, el 80% no están bajo ningún control gubernamental. Cfr. Aguayo Quezada, Sergio, México. *Todo en cifras...*, op. cit. Pág. 177.

²¹⁷ Cfr. Benítez Manaut, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición...", op. cit. Pág. 188. Un punto de atención es el monitoreo de la configuración de relaciones entre activistas violentos y población adoctrinada para adoptar medidas extremas. Cfr. Vergara, José Manuel y Godson, Roy, *Seguridad Democrática...*, op. cit. Págs. 103, 105, 125 y 195-198.

²¹⁸ Cfr. Anuario 2007..., op. cit. Págs. 79, 88 y 99. Cfr. Anuario 2008..., op. cit. Pág. 26. También cfr. Anuario 2009..., op. cit. Pág. 105.

²¹⁹ Cfr. Bastián Olvera, Guillermo Mauricio, "La seguridad nacional de México ante el crimen organizado y sus efectos sobre la seguridad humana: el caso del tráfico ilícito de armas de fuego", en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad por otros medios...*, op. cit. Págs. 165-167 y 172-173. El mercado negro en México se debe a que la regulación para adquirir pistolas y cartuchos incluye solamente armas de bajo calibre, así como la obligación de inscribirla en el registro nacional de armas. Cfr. Garduño Valero, Guillermo J. R., "La venta de la inseguridad" en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional...*, op. cit. Págs. 87-88. La *Dirección General del Registro Federal de Armas de Fuego y Control de Explosivos* tiene como función principal: registrar y controlar la posesión y portación de armas de fuego a través de la expedición de las

Turismo. La seguridad de los turistas nacionales y extranjeros en territorio mexicano forma parte de las responsabilidades gubernamentales irrenunciables, por lo que una prueba del interés y preocupación del gobierno estadounidense por la situación interna de nuestro país, es el conjunto de advertencias de viaje que emiten para sus ciudadanos respecto de la violencia originada por los cárteles del narcotráfico.²²⁰ La inestabilidad política y social en México representa uno de los intereses norteamericanos fundamentales, situación atípica en su relación con el resto de los países latinoamericanos.²²¹

Una vez expuestos los planteamientos de este trabajo, en el siguiente apartado encontramos la *Conclusión*, resultado del ejercicio analítico desarrollado durante los primeros tres.

licencias correspondientes. Cfr. <http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/1720-direccion-general-del-registro-federal-de-armas-de-fuego-y-control-de-explosivos> (fecha de consulta: marzo de 2012).

²²⁰ Cfr. Chanona, Alejandro, op. cit. Pág. 107.

²²¹ Cfr. Benítez Manaut, Raúl y Sánchez, Georgina, "Avances y límites de la participación de México en la seguridad hemisférica en el siglo XXI", en María Cristina Rosas (coord.) *Cooperación y conflicto...*, op. cit. Págs. 165 y 176.

APARTADO 4

Conclusión.

Después de realizar este trabajo y, con base en los conceptos expuestos y las reflexiones vertidas en los tres apartados de este documento, ofrecemos las siguientes conclusiones:

- Los conceptos de razón de Estado y seguridad nacional tienen diferentes alcances, definiciones y matices de acuerdo con el tipo de régimen político y momento histórico que los alude. Sin embargo, ambos conceptos aluden, en principio, a la preservación del Estado, que no puede existir sin ciudadanos: su seguridad también es la seguridad de las personas.
- La institucionalización de la seguridad nacional en México permite contar con equilibrios y mecanismos de control institucionales, como la supervisión legislativa a las labores de inteligencia y el contrapeso judicial para autorizar operaciones tácticas que involucran excepciones en ciertas garantías, aunque sin afectar los derechos humanos.
- La comunidad de inteligencia en México comprende a los poderes públicos y a los tres órdenes de gobierno bajo una lógica de coordinación interinstitucional en la preservación de la seguridad nacional mediante mecanismos específicos de participación y compromisos comunes en los planos táctico, operativo y estratégico.
- La seguridad nacional es un concepto indisociable de la razón de Estado en sentido moderno y aun en un contexto democrático, por lo que las condiciones actuales de gobernabilidad permiten la participación y corresponsabilidad de la ciudadanía en la deliberación y atención de sus problemas públicos a partir de las políticas públicas.
- El servicio de inteligencia para la seguridad nacional de México debe enfocarse a la atención de asuntos estratégicos, lo que no implica descuidar el monitoreo de las amenazas y riesgos coyunturales, pues el espíritu de este tipo de servicios es anticiparse a ellos para prevenirlos y en su caso, neutralizarlos.

- La integración de la agenda pública, pero fundamentalmente la agenda de inteligencia para la seguridad nacional, debe considerar la complejidad de los problemas públicos, así como su interrelación con otros problemas, por lo que la participación de la ciudadanía es fundamental para construir, junto con los analistas de políticas, soluciones en función de la información disponible y del análisis realizado por instituciones de investigación.
- El proceso de análisis de políticas tiene semejanzas con el análisis de inteligencia para la seguridad nacional considerando que en ambos casos, la información analizada genera productos útiles para la toma de decisiones tanto del político como del usuario. Entonces, la integración de la agenda de políticas y la agenda de inteligencia guarda una estrecha relación que debe aprovecharse para ampliar la investigación en los temas que incluye.
- Los analistas de políticas y los analistas de inteligencia para la seguridad nacional, deben ser profesionistas con capacidades probadas para recopilar y procesar información, así como para generar alternativas viables tanto de decisión política como de operación estratégica, mismas que deberán argumentar ante la opinión pública para conseguir su respaldo.
- La opinión pública es un elemento clave en la formulación de políticas públicas y en la preservación de la seguridad nacional, ya que sus manifestaciones de apoyo o rechazo hacia las acciones gubernamentales orientadas a resolver problemas públicos es determinante para consolidar una estrategia de gobierno en un contexto democrático y plural.
- La transparencia es un valor que acompaña la vida democrática de México desde la última década, y en el caso de la seguridad nacional, la difusión de los temas despierta el interés por debatirlos, por lo que el secreto deja de ser un recurso gubernamental de orden autoritario utilizado para eludir sus responsabilidades en la materia, o bien, para encubrir irregularidades.
- Un nuevo enfoque gubernamental de la inteligencia para la seguridad nacional de México debe considerar el estudio estratégico de temas que actualmente no amenazan la viabilidad del Estado, pero que al no atender oportunamente, con el paso del tiempo se convertirán en riesgos.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliografía.

- Aguayo, Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, 2001, Grijalbo, México, 2001, 413 pp.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 281 pp.
- Alegre Rabiela, Alejandro, “Introducción” en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Seguridad Nacional y Opinión pública. Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas Estratégica y de Riesgos para la Seguridad Nacional*, México, 2000, 115 pp.
- Ascher, William, “5. La evolución de las ciencias de políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas...*
- Balcázar Villarreal, Manuel Ignacio, *La influencia de las maras en México: un problema de inteligencia gubernamental*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 2007, 167 pp.
- Ballesteros Martín, Miguel Ángel, “¿Qué es el conflicto asimétrico? Soluciones globales para amenazas globales”, en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007, 329 pp.
- Baños Bajo, Pedro, “Nuevos retos para la Inteligencia Estratégica en las operaciones complejas” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 4 (julio-noviembre 2008), Directores: Fernando Velasco y Diego Navarro, Madrid, España, 2008.
- Behn, Robert D., “7. El análisis de políticas y la política” en Luis F. Aguilar Villanueva (estudio introductorio y edición) *El estudio de las Políticas*

Públicas. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 281 pp.

- Benítez Manaut, Raúl, "La seguridad nacional en la indefinida transición: mitos y realidades del sexenio de Vicente Fox", en *Foro Internacional*, 191-192, enero-junio 2008 (1-2).
- Berúmen Torres, Edmundo F., "Prólogo" en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Seguridad Nacional y Opinión Pública...*
- Borja, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Tomo A-G y Tomo H-Z, 3ª Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.
- Botero, Giovanni, *La razón de Estado y otros escritos*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1962, 249 pp.
- Calderón Arózqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique, "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, núm. 101.
- Campos Álvarez Tostado, Ricardo y Martínez Anzures, Luis Miguel, *La Globalización y la Muerte del Estado-Nación*, Instituto Sonorense de Administración Pública, A.C., México, 2004, 90 pp.
- Carrillo Olea, Jorge, *México en riesgo. Una visión personal sobre un Estado a la defensiva*, Grijalbo, México, 2011, 255 pp.
- Castro Moreno, Jatzibe, "Capítulo IV. Gestión Gubernamental y Políticas Públicas y Sociales. Papel de la evaluación en el contexto de innovación en la gestión pública" en Fundación para la Cultura del Maestro, *Una mirada a la educación en América Latina. De la gestión gubernamental a los desafíos del futuro*, Tomo 2, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 2005.
- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México), *CISEN: 20 años de historia. Testimonios*, México, CISEN, 2009, 183 pp.
- Chanona, Alejandro, *La comunidad de seguridad en América del Norte. Una perspectiva comparada con la Unión Europea*, Universidad Nacional Autónoma de México y Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, 140 pp.

- Curzio, Leonardo, *La seguridad nacional en México y la relación con Estados Unidos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Sobre América del Norte, México, 2007, 182 pp.
- Díaz, Elías y Ruiz Miguel, Alfonso, *Filosofía política II. Teoría del Estado*, *Enciclopedia Iberoamericana de Filosofía*, Núm. 10. Edit. Trotta, Madrid, 1996.
- Díaz Matey, Gustavo, "Hacia una definición inclusiva de inteligencia" en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 4 (julio-noviembre 2008), Directores: Fernando Velasco y Diego Navarro, Madrid, España, 2008, Pág. 74.
- Esteban Navarro, Miguel Ángel, "Reflexiones sobre las fuentes de información abiertas para la producción de Inteligencia Estratégica en los Servicios de Inteligencia para la Seguridad", en Diego Navarro Bonilla y Miguel Ángel Esteban Navarro (coords.) *Terrorismo global, gestión de información y servicios de inteligencia*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007, 329 pp.
- Estrada Medina, Javier R., "Apuntes para una discusión sobre gobernabilidad y políticas públicas" en *Revista IAPEM*, No. 49, mayo-agosto de 2001, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. *Seguridad en América Latina y el Caribe. Aportes de la FLACSO 2008-2010*. Tatiana Beirute Brealey (compiladora), mayo, 2011.
- Flores Vázquez, Agustín, "Reseñas de libros. Eugene Bardach. Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas" en *Revista IAPEM*, No. 49, mayo-agosto de 2001, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México.
- García Cárdenas, Luis, "La Administración Pública: Perspectiva y reflexión sobre las instituciones" en Instituto de Administración Pública del Estado de México, *Gustavo Martínez Cabañas. Su compromiso con México*, Instituto

de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México, 2005, 323 pp.

- García Pelayo, Manuel, “Introducción”, en Botero, Giovanni, *La razón de Estado y otros escritos*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1962, 249 pp.
- González Parás, José Natividad, “Introducción” en Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. *Seguridad Nacional y Opinión Pública...*
- González Uribe, Héctor. *Teoría Política*. Ed. Porrúa. 13ª ed. México, 2001. 696 pp.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La raíz de la violencia” en *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, Núm. 402, junio de 2011, Director: Héctor Aguilar Camín, México.
- -----, *Transparencia y seguridad nacional, Cuadernos de Transparencia*, Núm. 18, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), México, 2010, 54 pp., (consulta, noviembre 2011). Obtenido de: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>
- Hal, John A. e Ikenberry, G. John. *El Estado*. Editorial Patria. México, 1991, 219 pp.
- Hernández Bastar, Martín, *El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, 220 pp.
- Hernández Vela-Salgado, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Herrera-Lasso M., “Luis, Capítulo 6. Inteligencia y seguridad nacional. Apuntes y reflexiones”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.) *Los Grandes Problemas de México. Tomo XV Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, El Colegio de México.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., *Seguridad Nacional y Opinión pública. Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas Estratégica y de Riesgos para la Seguridad Nacional*, México, 2000, 115 Págs.

- Jeannetti Dávila, Elena, “Nuevas tendencias en el desarrollo de capital humano en seguridad”, en *Revista IAPEM*, núm. 67.
- ----, *Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 2007, 527 pp.
- Laswell, Harold D., “1. La orientación hacia las políticas” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas Públicas*. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, 281 pp.
- Lecay, Rosana, "Capítulo IV. Gestión gubernamental y políticas públicas y sociales. La teoría de la política pública en el ámbito de la educación" en Fundación para la Cultura del Maestro, *Una mirada a la educación en América Latina. De la gestión gubernamental a los desafíos del futuro*, Tomo 2, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, México, 2005.
- Lozano Lozano, Pablo A., “Inteligencia para la seguridad nacional desde la perspectiva de la documentación consular a extranjeros”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*.
- Márquez Blas, Ricardo, “Estado, seguridad nacional y cooperación multinacional”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, núm. 101.
- Medina Mora, Eduardo, Mensaje en 2003. Consulta, agosto 2011. Documento obtenido de http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/59-2003_METODOLOGIA_VALUACION_PALABRAS_EDUARDO_MEDINA.pdf
- Mendes Cardoso, Alberto. “El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, núm. 101.
- Morales Tenorio, G. Isaac, “El concepto amplio de seguridad, refugio de la crisis oculta de la seguridad alimentaria” en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para*

México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, 271 pp. Págs. 230-231.

- Oliva Posada, Javier, *Opinión respecto de la Ley de Seguridad Nacional, presentada a la Comisión de Defensa Nacional de la Cámara de Diputados*. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/010_comisioneslxi/001_ordinarias/007_defensa_nacional/02_ley_de_seguridad_nacional/04_proceso_de_consultas/03_opinion_del_dr_javier_oliva_posada.
- Parsons, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, México, 2007, 816 pp.
- Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela, “La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales”, en *Foro Internacional*, 191-192, XLVIII, enero-junio 2008 (1-2).
- Piñeyro, José Luis, “La seguridad nacional con Salinas de Gortari”, en *Foro Internacional*, XXXIV-4, octubre-diciembre 1994.
- ----, “La seguridad nacional con Zedillo”, en *Foro Internacional*, XLI-4, octubre-diciembre, 2001.
- Ramos García, José María, “La política de seguridad fronteriza de Estados Unidos: estrategias e impactos binacionales”, en *Foro Internacional*, 178, XLIV, 2004 (4).
- *Revista Vértigo, Anuario 2007*, núm. 354, 30 de diciembre de 2007, Año VII, México, Director General, Jaime Aljure Bastos, 135 pp.
- ----, *Anuario 2008*, núm. 407, 4 de enero de 2009, Año VIII, México, Director General, Jaime Aljure Bastos, 134 pp. Pág. 108.
- ----, *Anuario 2009*, núm. 459, 3 de enero de 2010, Año IX, México, Director General, Jaime Aljure Bastos, 142 pp.
- Rial, Juan, “Organismos de inteligencia en América Latina” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 5 (diciembre 2008 – mayo 2009), Directores: Fernando Velasco y Diego Navarro, Madrid, España, 2009.

- Rivera Mauricio, “Estudios sobre represión estatal en regímenes democráticos. Teorías, métodos, hallazgos y desafíos”, en *Revista Política y Gobierno*, volumen XVII, número 1, I semestre de 2010, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y Navarro Richaud, Andrea, “La Seguridad Nacional. Estrategia Integral de los Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno” en Cristian Cataño Contreras y Andrés Ponce de León Rosas (Coords.) *La Seguridad nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, México, 2011, Fundación Rafal Preciado Hernández, 178 pp.
- Rosas, María Cristina (coord.), *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*, UNAM y Centro de Estudios de Defensa Hemisférica – Universidad Nacional de la Defensa, México, 2003, 365pp.
- -----, “La seguridad humana: ¿nuevo paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI?” en María Cristina Rosas (coord.), *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial e, México, 2011, 329 pp.
- -----, “Seguridad pública y seguridad nacional en México: los desafíos”, en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, 271 pp.
- Ruiz Miguel, Carlos, “Problemas actuales del derecho de los servicios de inteligencia” en *Inteligencia y seguridad: Revista de análisis y prospectiva*, Núm. 2 (junio-noviembre 2007), Directores: Fernando Velasco y Diego Navarro, Madrid, España, 2007.

- Ruiz Sánchez, Carlos, "Municipio y políticas" en *Revista IAPEM*, No. 49, mayo-agosto de 2001, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., Toluca, México.
- Santos Camaal, Mario, *La esencia de la seguridad nacional (reformada y aumentada)*, 1ª ed., Centro de Estudios Superiores Navales, México, 1995, 139 pp.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo. Primer Curso*, Editorial Porrúa, México, 2000.
- Serrano, Mónica, "Orden público y seguridad nacional en América Latina", en *Foro Internacional*, XXXVIII-1, Enero-marzo, 1998.
- Torgerson, Douglas, "6. Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *El estudio de las Políticas...*
- Tulchin, Joseph S., "Redefinir la seguridad nacional en el hemisferio occidental. El papel del multilateralismo", en *Foro Internacional*, XXXVIII-1, enero-marzo 1998.
- Ugarte, José Manuel, *El control de la actividad de inteligencia: Realidad actual y tendencias hacia el futuro: Un análisis centrado en América Latina*.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "Ciudadanía y administración pública" en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García (coords.), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2005, 458 pp.
- -----, "Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanización, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana" en *Gestión y administración de la vida colectiva*, Juan Carlos León y Ramírez, Ricardo Uvalle Berrones y Mauricio Gutiérrez Cortés (coords.), Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009, 308 pp.
- -----, "Las políticas públicas en el gobierno de la democracia" en Juan Carlos León y Salvador Mora Velázquez (coords.), *Ciudadanía, democracia*

y políticas públicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2006, 354 pp.

- ----, *Nuevas Racionalidades de la Gestión Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 2010, 188 pp.
- ----, "Participación ciudadana y gobernabilidad" en José Natividad González Parás y Armando Labra Manjarrez (coords.) *La Gobernabilidad Democrática en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. y Secretaría de Gobernación, México, 2000, 252 pp.
- Valdés Castellanos, Guillermo, *La inteligencia para la seguridad nacional en el siglo XXI*. Consulta, agosto 2011, obtenida de: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/actualidad/La_Inteligencia_seguridad_nacional_Valdes.pdf
- Velázquez Rivera, Edgar de Jesús, "Historia de la Doctrina de Seguridad Nacional", en *Revista Convergencia*, enero-abril 2002, año 9, número 27, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, México.
- Ward Pitfield, Elock, "Inteligencia, Globalización y Política", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 98, México, 1998.
- Zippelius, Reinhold. *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

Legislación.

- Código Penal Federal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, consulta agosto 2011, obtenida de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

- Estatuto Laboral del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, http://www.cisen.gob.mx/site/pdfs/marco_normativo/Estatuto_laboral_cisen.pdf
- Ley de Seguridad Nacional, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Consulta, agosto 2011, obtenida de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Ley que crea la Agencia Espacial Mexicana, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAEM.pdf>
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal. México, 2007, 324 pp., Pág. 17.
- Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, consulta, agosto 2011, obtenido de: <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/progSegnal.pdf>
- Reglamento para la Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional, Poder Ejecutivo Federal, *Diario Oficial de la Federación*, Miércoles 29 de noviembre de 2006, Pág. 3.

Mesografía.

- Sitio web del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México), Consulta agosto 2011-marzo 2012, <http://www.cisen.gob.mx/site/cisen.htm>
- Sitio web de la Secretaría de la Defensa Nacional (México), Consultado en marzo de 2012, <http://www.sedena.gob.mx/index.php/conoce-la-sedena/1720-direcciongeneral-del-registro-federal-de-armas-de-fuego-y-control-de-explosivos>
- Sitio web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México), Consulta marzo de 2012, <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/uif/index.html>

ANEXOS.

ANEXO 1.

Tabla 1. Alcance y cobertura del territorio.

| SUPERFICIAL | ESPACIO AÉREO | SUBTERRÁNEO | MARÍTIMO |
|---|--|--|--|
| Masa de tierra que se observa a simple vista, corresponde a los límites que se establecen como las fronteras políticas. | Capas atmosféricas que van desde la superficies terrestre y marítima, cuyo límite superior es el conjunto capas que forman el “espacio interplanetario”. | Masa de tierra que no está a la vista porque se encuentra debajo de la capa superficial y llega hasta el centro del planeta. | Masa de agua que se encuentra entre el fondo oceánico y la superficie y cuya extensión está diferenciada a partir de la denominada zona económica exclusiva. |

Fuente: Elaboración propia con base en Borja, Rodrigo, Diccionario de Política, Págs. 539-540.

ANEXO 2.

Tabla 2. Diferencias entre Autoridad y Poder.

| AUTORIDAD | PODER |
|---|--|
| Concepto amplio. | Concepto limitado. |
| Elemento ético-normativo. | Elemento fáctico. |
| Elemento común a todo tipo de sociedades | Elemento exclusivo de sociedades políticas |
| Fuerza moral que obliga a la voluntad. | Fuerza material para hacerse obedecer. |
| Atributo de las sociedades humanas. | Atributo exclusivo del Estado. |
| Se basa en la persuasión. | Se basa en la intimidación. |
| No requiere de la amenaza, coacción o coerción para lograr sus fines. | Requiere de la amenaza, coacción y coerción para lograr sus fines. |
| No puede obligar por medios físicos. | Tiene el monopolio de la coacción física legítima. |

Fuente: Elaboración propia con base en BORJA, Rodrigo, op. Cit. Págs. 75-76.

ANEXO 3.

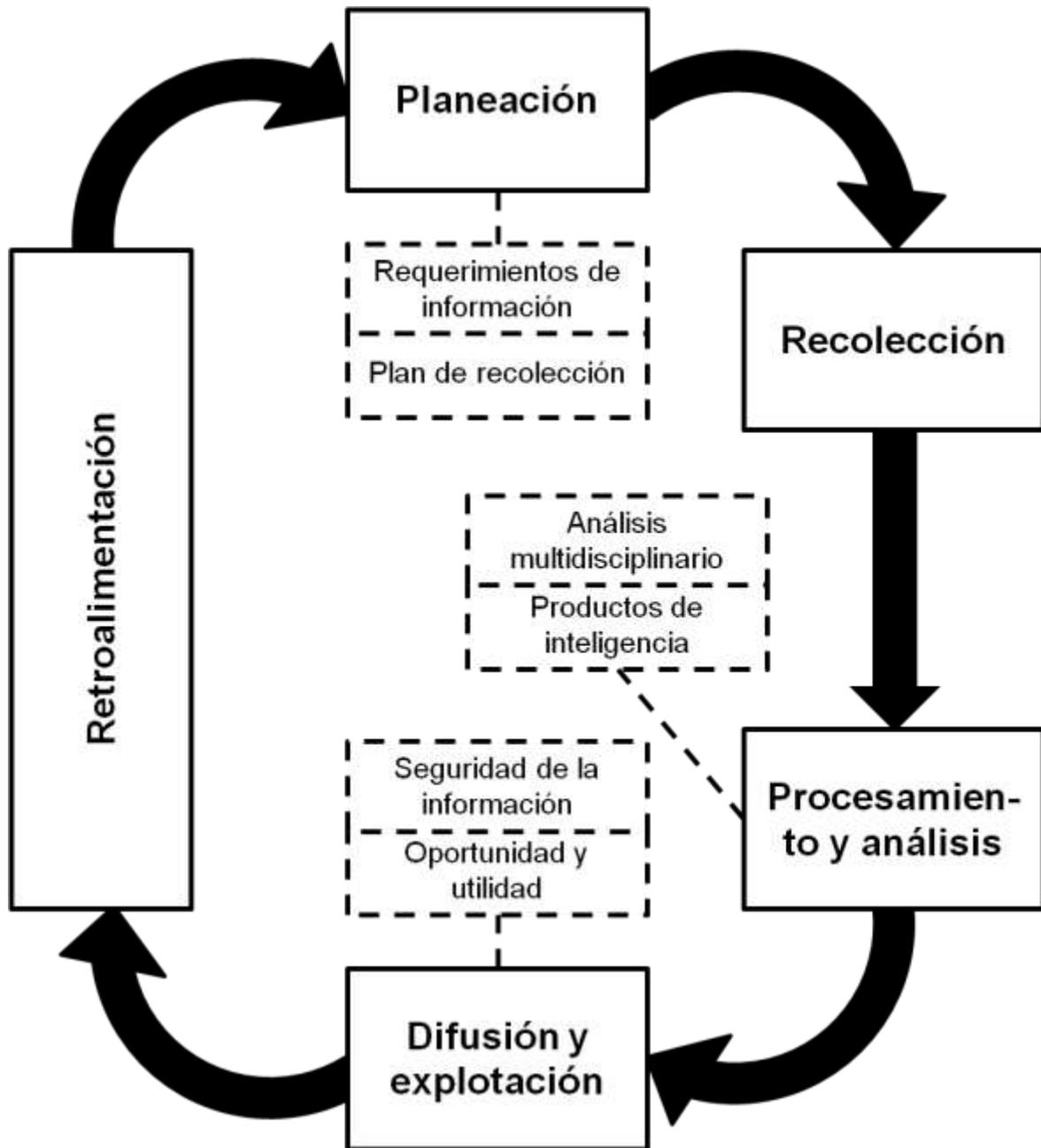
Tabla 3. Actores en la conducción del Estado.

| ESTADISTA | ADMINISTRADOR | POLÍTICO |
|--|---|---|
| Preserva al Estado. | Actúa en función del interés público. | Actúa en función de sus intereses. |
| Define el rumbo del Estado. | Atiende los asuntos públicos que determina el político. | Indica al administrador los asuntos públicos. |
| Gobierna. | Administra. | Dialoga. |
| Trasciende los procesos electorales. | Está a salvo de los procesos electorales. | Compite y gana elecciones |
| Se ocupa de las próximas generaciones. | Ejecuta las tareas gubernamentales. | Se ocupa de las próximas elecciones. |

Fuente: Elaboración propia con base en BORJA, Rodrigo, op. cit. Pág. 548.

ANEXO 4.

Figura 1. El Ciclo de Inteligencia.



Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de: <http://www.cisen.gob.mx/site/cisen.htm> (fecha de consulta: marzo 2012).

ANEXO 5.

Tabla 4. Evolución institucional de los servicios de inteligencia en México.

| AÑO DE CREACIÓN | DENOMINACIÓN | AÑO DE TÉRMINO |
|-----------------|--|----------------|
| 1918 | Sección Primera (Secretaría de Gobernación) | 1929 |
| 1920 | Servicios Confidenciales | 1923 |
| 1929 | Departamento Confidencial | 1938 |
| 1938 | Oficina de Información Política (OIP) | 1942 |
| 1942 | Departamento de Información Política y Social (DIPS) | N.D. |
| 1947 | Dirección Federal de Seguridad (DFS) | 1985 |
| 1967 | Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) | 1985 |
| 1985 | Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISN) por la fusión entre DFS y DGIPS | 1989 |
| 1989 | Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) por la fusión entre la DISEN y la DGISN | Vigente |

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Investigación y Seguridad Nacional (México), *CISEN: 20 años de historia. Testimonios*, México, CISEN, 2009, 183 pp. Págs. 97-102; Medina Mora, Eduardo, 2004, op. cit., Valdés Castellanos, Guillermo, ponencia obtenida de: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/actualidad/La_Inteligencia_seguridad_nacional_Valdes.pdf, y Aguayo, Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Ed. Grijalbo, México, 2001, 413 pp. Págs. 299-301.

ANEXO 6.

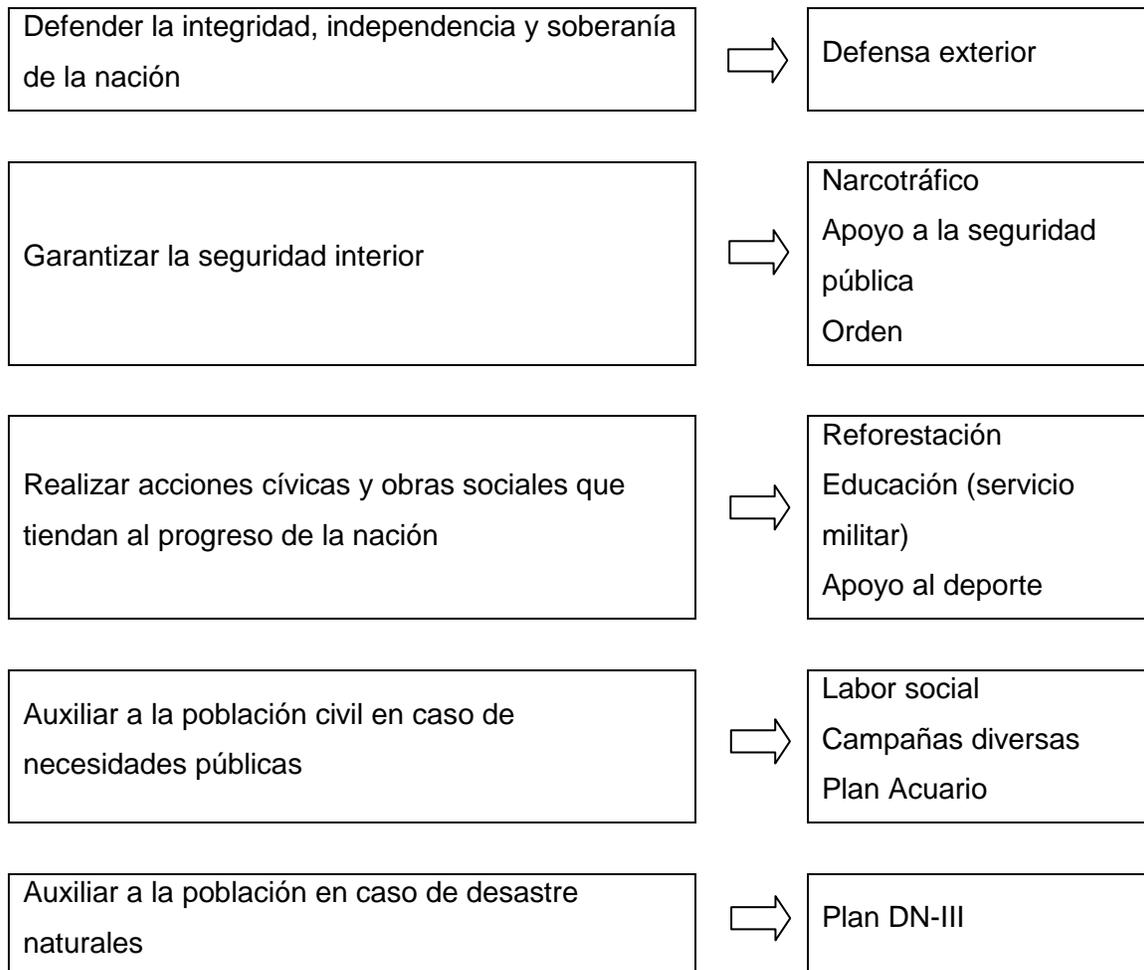
Tabla 5. Titulares de la Dirección General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

| AÑO DE INICIO | NOMBRE | AÑO DE TÉRMINO |
|----------------------|------------------------------|-----------------------|
| 1989 | Jorge Carrillo Olea | 1990 |
| 1990 | Fernando del Villar Moreno | 1993 |
| 1993 | Eduardo Pontones Chico | 1994 |
| 1994 | Jorge Enrique Tello Peón | 1999 |
| 1999 | Alejandro Alegre Rabiela | 2000 |
| 2000 | Eduardo Medina Mora | 2005 |
| 2005 | Jaime Domingo López Buitrón | 2006 |
| 2006 | Guillermo Valdés Castellanos | 2011 |
| 2011 | Alejandro Poire Romero | 2011 |
| 2011 | Jaime Domingo López Buitrón | 2011 |

Fuente: Elaboración propia con base en Aguayo, Sergio, op. cit. Págs. 299-301 y diarios nacionales.

ANEXO 7.

Figura 2. Las misiones de las fuerzas armadas.



Fuente: “Gráfico 7. Las misiones de las fuerzas armadas”, en Gallardo, Marco Vinicio, “La agenda de seguridad en México: nuevas misiones de las fuerzas armadas” en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, 271 pp. Pág. 55.

ANEXO 8.

Tabla 6. Seguridad nacional, seguridad internacional y seguridad humana.

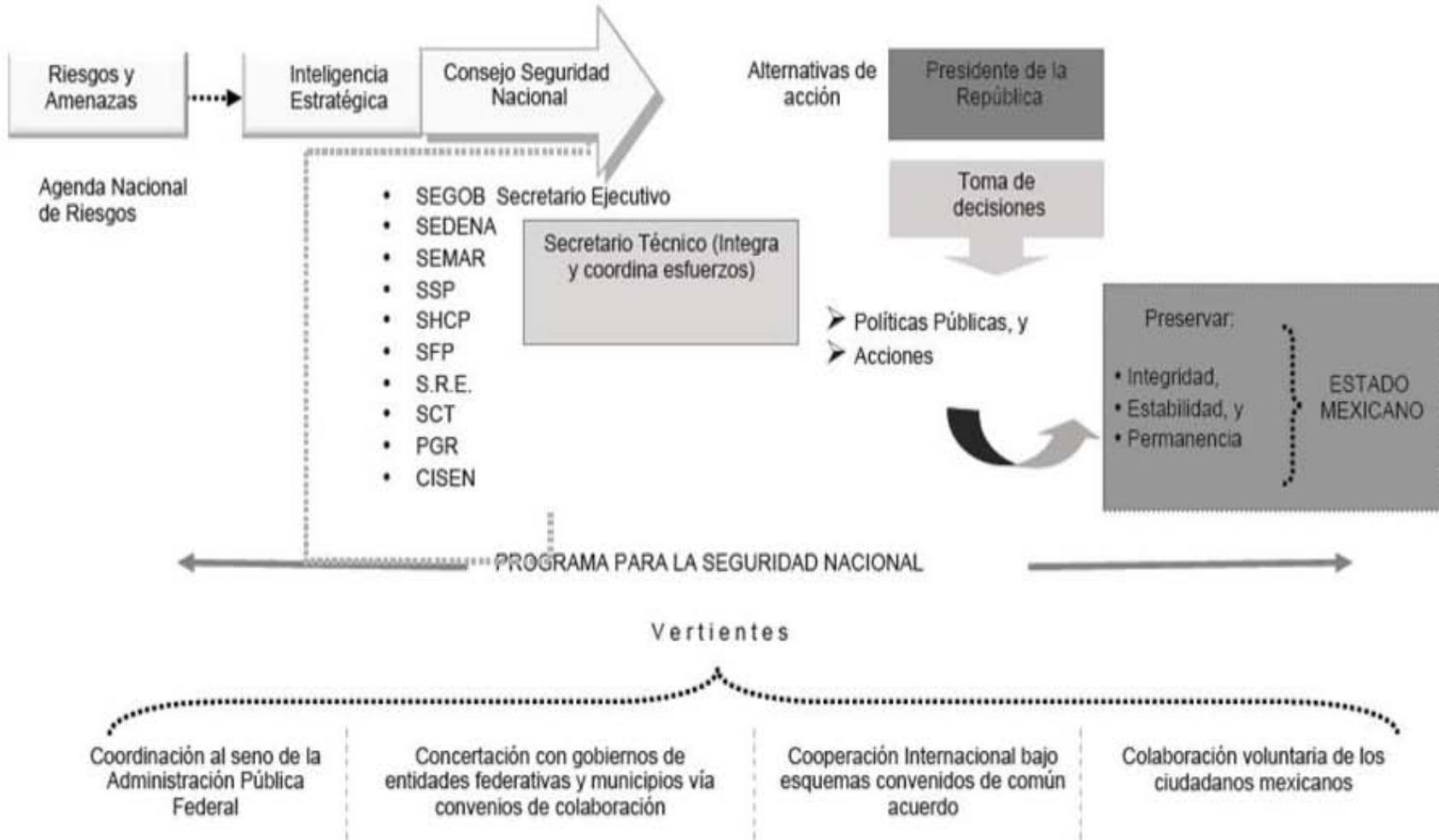
| | Seguridad nacional | Seguridad internacional (tradicional) Interestatal | Seguridad Humana |
|----------------------------------|--|--|---|
| Enfoque | Nacional | Interestatal | Multidimensional |
| Focalización | Nacional/estatal | Regional Mundial | Personal mundial (por su impacto en las personas) |
| Conflictos | Internacional Interestatal | Interestatal Transnacional | Internacional Interestatal Transnacional Mundial |
| Operatividad | Sistema de defensa nacional Coordinación interministerial | Coordinación binacional Naciones Unidas Coordinación organismos internacionales Coordinación organismos regionales (OEA) | Sistema de Naciones Unidas Coordinación interministerial Coordinación intergubernamental Coordinación organismos regionales internacionales Redes mundiales |
| Funciones de las fuerzas armadas | Protección de la integridad nacional | Cooperación interestatal Cooperación organismos internacionales Operaciones de mantenimiento de la paz (en particular, basadas en el capítulo VI de la <i>Carta de Naciones Unidas</i>) | Protección integridad nacional y operaciones de mantenimiento de la paz (capítulos VI y VII de la <i>Carta de Naciones Unidas</i>) Cooperación interestatal Cooperación Organismos internacionales |
| Actores | Estado | Estado Organismos internacionales intergubernamentales (OII) Organismos no gubernamentales (ONGs) | Persona OII Actores no estatales Sociedad civil ONGs Estado |

Fuente: “Cuadro 3. Dimensiones de la seguridad humana. Los conceptos de seguridad nacional e internacional frente al de seguridad humana”, en Rosas, María Cristina, “La seguridad humana: ¿nuevo paradigma para la seguridad nacional de México en el siglo XXI?” en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme, A.C., Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial e, México, 2011, 329 pp. Pág. 53.

ANEXO 9.

Figura 3. Sistema de Seguridad Nacional.

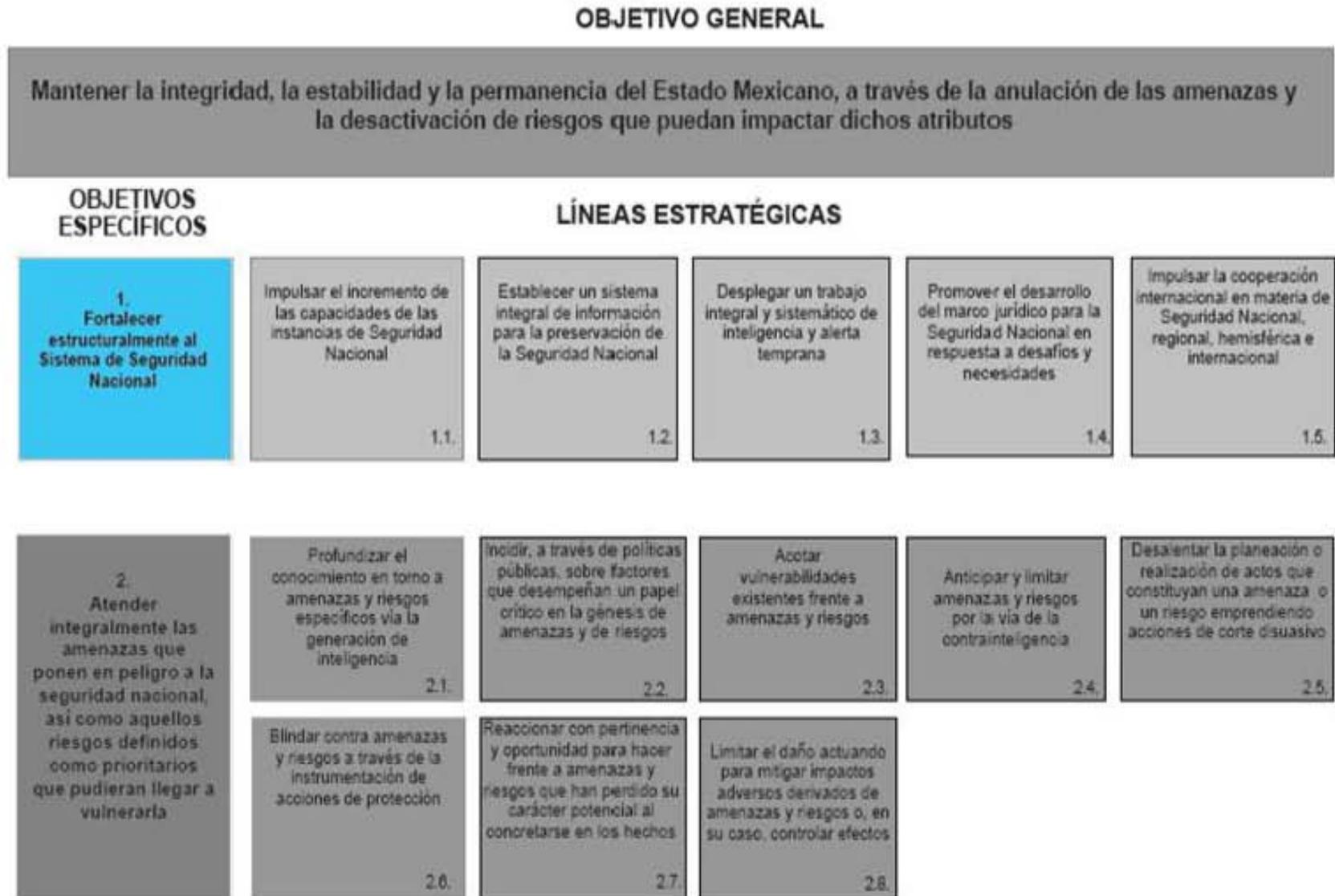
CONJUNTO DE INSTANCIAS, POLÍTICAS, CAPACIDADES, PROCESOS E INSTRUMENTOS



Fuente: Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación, jueves 20 de agosto de 2009, Pág. 13.

ANEXO 10.

Figura 4. Objetivo general y líneas estratégicas del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012



Fuente: Poder Ejecutivo Federal, Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012, Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, Pág. 21. Obtenido de: <http://www.cisen.gob.mx/pdfs/progSegnal.pdf>

ANEXO 11.

Tabla 7. Actores involucrados en la seguridad nacional por ámbito de gobierno.

| Ejecutivo | Legislativo | Judicial |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Seguridad Nacional (Presidencia de la República, Gobernación, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Hacienda, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, CISEN) • Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional • Consejo Nacional de Seguridad Pública. | <ul style="list-style-type: none"> • Presidencias de las Mesas Directivas de la Cámara de Diputados y el Senado de la República • Comisiones: Bicamaral de Seguridad Nacional, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Gobernación, Seguridad Pública, Justicia y Derechos Humanos. | <ul style="list-style-type: none"> • Suprema Corte de Justicia de la Nación • Juzgados Federales Especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de comunicaciones. |

Fuente: Cuadro 2. Actores clave involucrados por ámbito de gobierno, Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y Navarro Richaud, Andrea, “La Seguridad Nacional. Estrategia Integral de los Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno” en Cristian Cataño Contreras y Andrés Ponce de León Rosas (Coords.) *La Seguridad nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, México, 2011, Fundación Rafael Preciado Hernández, 178 pp. Pág. 124.

ANEXO 12.

Tabla 8. Actores clave involucrados en la seguridad nacional por nivel de gobierno.

| Federal | Estatal | Municipal |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Seguridad Nacional (Presidencia de la República, Gobernación, Defensa, Marina, Relaciones Exteriores, Hacienda, Seguridad Pública, Función Pública, Comunicaciones y Transportes, Procuraduría General de la República, CISEN) • Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional • Consejo Nacional de Seguridad Pública • Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional • Titulares de las Estaciones del CISEN en las entidades • Delegados federales de SEGOB, SSPF, PGR, Aduanas, SCT, entre otros. | <ul style="list-style-type: none"> • Oficina del Gobernador • Secretaría General de Gobierno • Secretarías de Seguridad Pública (a través de los C4) • Procuradurías estatales de justicia • Protección civil estatal • Secretarías de obras públicas • Grupos de Contacto en materia de Seguridad Nacional. | <ul style="list-style-type: none"> • Presidente municipal • Direcciones de seguridad pública y tránsito • Direcciones de protección civil y bomberos. |

Fuente: Cuadro 3. Actores Clave Involucrados por Nivel de Gobierno, Rodríguez Sánchez Lara, Gerardo y Navarro Richaud, Andrea, "La Seguridad Nacional. Estrategia Integral de los Poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno" en Cristian Cataño Contreras y Andrés Ponce de León Rosas (Coords.) *La Seguridad nacional en México: una aproximación a los retos del futuro*, México, 2011, Fundación Rafael Preciado Hernández, 178 pp. Pág. 124.

ANEXO 13.

Tabla 9. Diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública.

| | Seguridad Nacional | Seguridad Pública |
|---------------------------------|---|---|
| Objetivos | Mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. | Salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. |
| Instrumentos | Operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas. | Prevención, persecución, sanción de las infracciones, así como la reinserción social de los delincuentes e infractores. |
| Autoridades responsables | La Seguridad Nacional es materia federal. El Gobierno de la República establece mecanismos de cooperación con las autoridades estatales y municipales. | La Seguridad Pública es una materia concurrente en la que los tres niveles de gobierno comparten la responsabilidad de la misma en los ámbitos de su competencia. |

Fuente: http://www.cisen.gob.mx/site/espanol/seg_SN_SP.htm (fecha de consulta: febrero de 2012).

ANEXO 14.

Tabla 10. Grupos de presión y grupos de tensión.

| GRUPOS DE INTERÉS | |
|--|--|
| Tienen una visión parcial de la realidad y son factores de desintegración. | |
| GRUPOS DE PRESIÓN | GRUPOS DE TENSIÓN |
| Son instrumentos de lucha de las cúpulas económicas. | Son instrumentos de las bases sociales. |
| Utilizan el soborno, el financiamiento de campañas electorales, etc. | Utilizan medios de lucha (huelgas, movilizaciones, sabotaje, etc.) y pueden recurrir a la violencia. |
| Defienden los privilegios de las elites económicas. | Representan intereses sociales relegados (trabajadores, indígenas, estudiantes, etc.) |

Fuente: Elaboración propia con base en Borja, Rodrigo, Enciclopedia de la Política. 3ª Ed. Tomo I, A-G, Fondo de Cultura Económica, México, 2002, Pág. 683.

ANEXO 15.

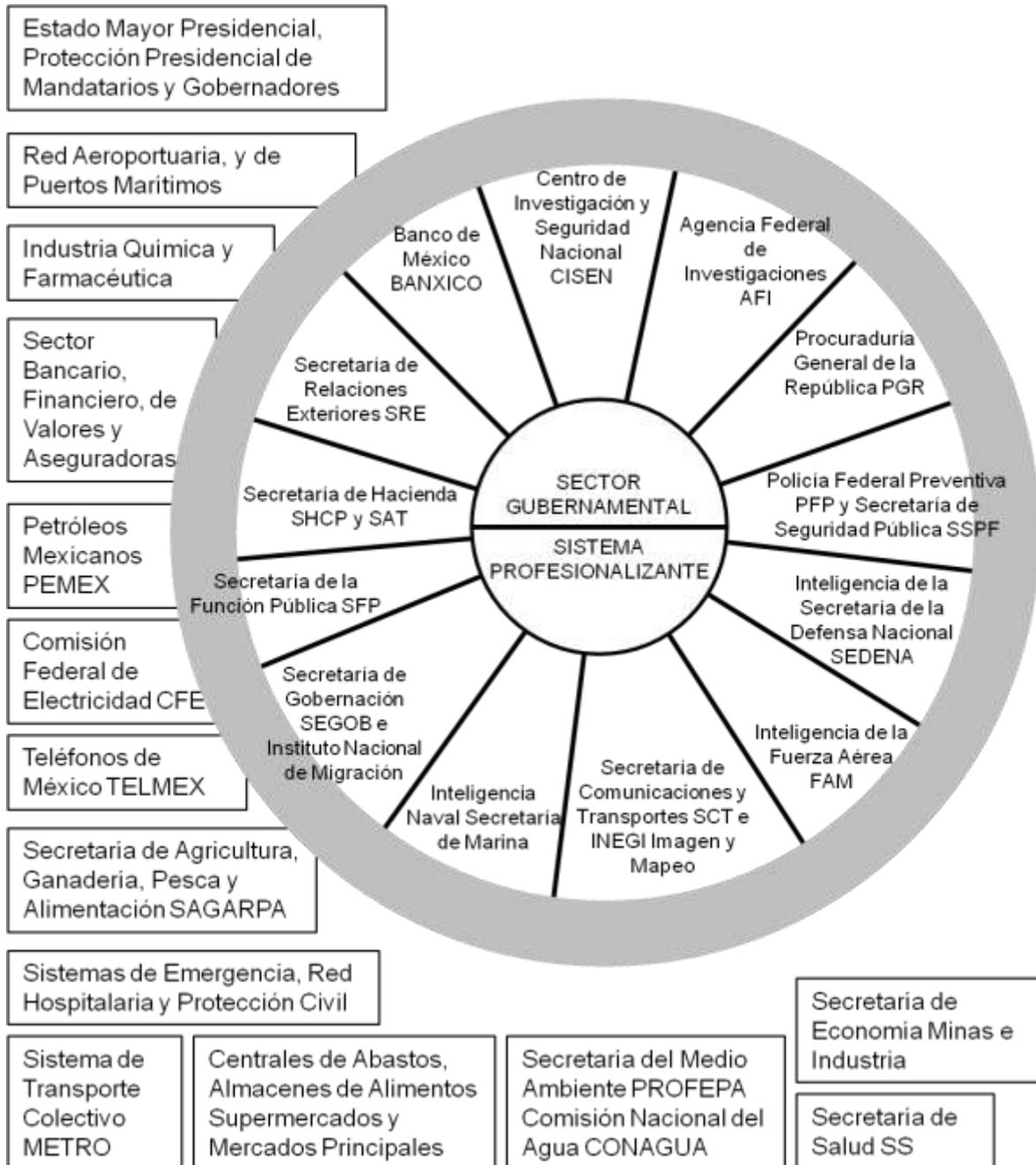
Tabla 11. Instancias del gobierno federal que intervienen en la Preservación de la seguridad nacional en México.

| Secretaría titular | Órgano administrativo |
|-------------------------------------|--|
| Gobernación | Instituto Nacional de Migración (INAMI); Coordinación General de Protección Civil; y Secretaría Técnica de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. |
| Comunicaciones y Transportes | Oficina del Secretario; Subsecretaría de Transporte; Subsecretaría de Comunicaciones; Unidad de la Red Privada del Gobierno Federal; Unidad de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Aeronáutica Civil; Dirección General de Autotransporte Federal; Dirección General de Transporte Ferroviario y Multimodal; Dirección General de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Dirección General de Marina Mercante; Coordinación General de Puertos y Marina Mercante; y Servicios de Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano. |
| Hacienda y Crédito Público | Oficina del Secretario; Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público (Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública y Unidad de Crédito Público); Unidad de Inteligencia Financiera; y Procuraduría Fiscal de la Federación (Subprocuraduría Fiscal Federal de Legislación y Consulta, Subprocuraduría Fiscal Federal de Asuntos Financieros, Subprocuraduría Fiscal Federal de Amparos y Subprocuraduría Fiscal Federal de Investigaciones). |
| Función Pública | Dirección General de Información e Integración. |
| Relaciones Exteriores | Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior; Dirección General de Servicios Consulares; Dirección General de Delegaciones; y Dirección General de Asuntos Jurídicos. |

Fuente: http://www.cisen.gob.mx/site/espanol/seg_inst_seg_nal.htm (fecha de consulta: febrero de 2012).

ANEXO 16.

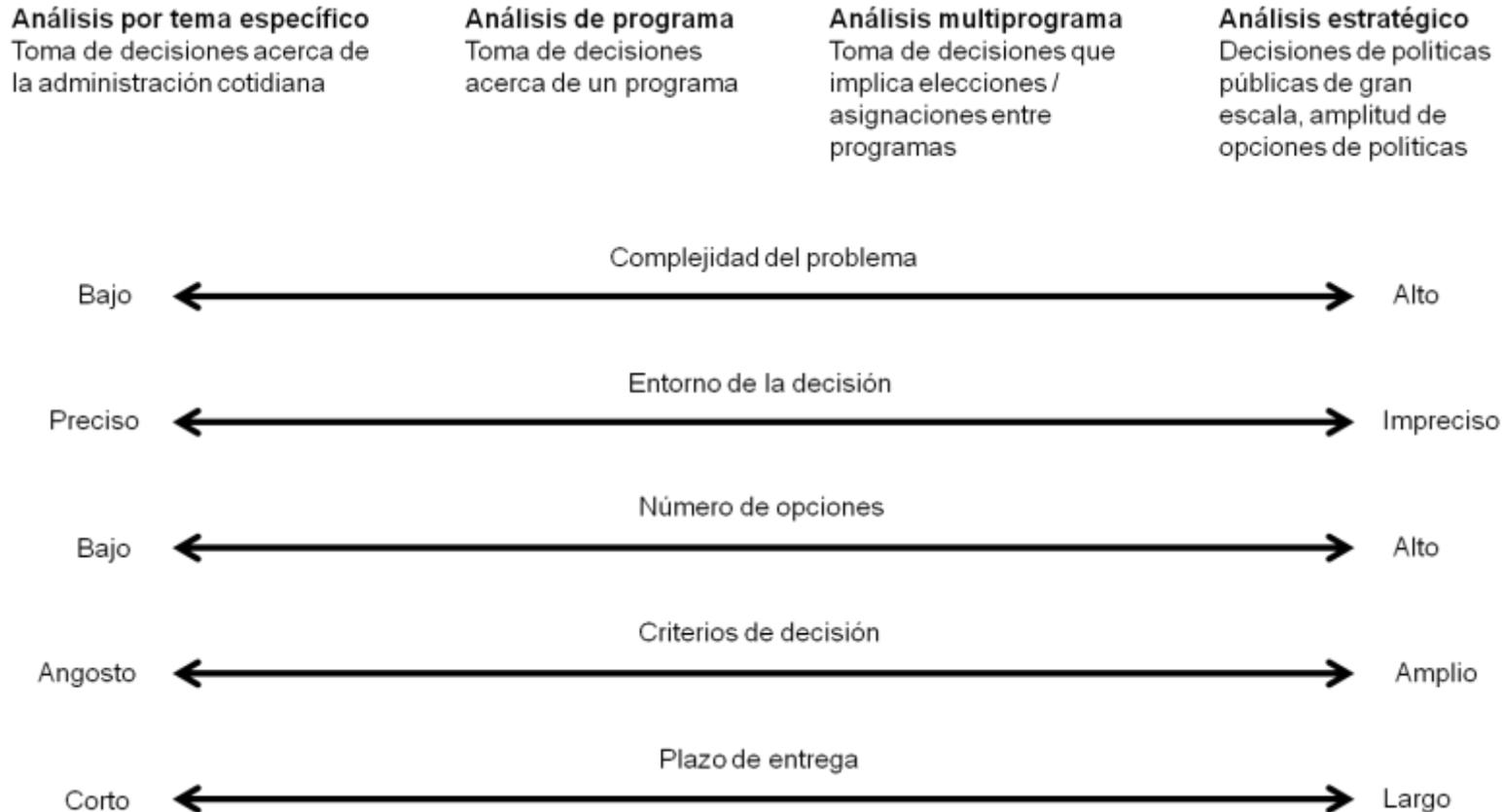
Figura 5. Propuesta de Comunidad de Inteligencia en México.



Fuente: Jeannetti Dávila, Elena, Nuevo Sistema de Inteligencia para la Seguridad Nacional en México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 2007, 527 pp. Pág. 489.

ANEXO 17.

Figura 6. Clases de análisis de políticas públicas y tipos de decisiones.



Fuente: “Diagrama 3.24 Clases de análisis de políticas públicas y tipos de decisiones”, Tomado y adaptado de Carley, M. (1980) *Rational Techniques in Policy Analysis*, Policy Studies Institute /Heinemann, Londres. Citado por Wayne Parsons, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, México, 2007, 816 pp. Pág. 421.

ANEXO 18.

Figura 8. El ciclo de las políticas y el ciclo de la información.



Fuente: “Diagrama 4.19 El ciclo de las políticas y el ciclo de la información”, Tomado y adaptado de Palumbo, D.J. (1987) *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park, Cal. Citado por Wayne Parsons, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, México, 2007, 816 pp. Pág. 564.

ANEXO 19.

Tabla 12. Principales amenazas a la seguridad en el siglo XXI: la agenda global.

| |
|---|
| Cambio climático |
| Competencia por recursos cada vez más escasos |
| Marginación de la mayoría de la población mundial |
| Militarización global |

Fuente: “Cuadro 17. Principales amenazas a la seguridad en el siglo XXI: la agenda global”, Fuente: Chris Abbot, Paul Rogers y John Sloboda (2006), *Beyond Terror. The Truth about the real Threats to our world*, London, Rider, p. 8, en Astié-Burgos, Walter, “El estado de la salud global y las pandemias como amenazas a la seguridad nacional e internacional” en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, 271 pp. Pág. 201.

ANEXO 20.

Tabla 13. Principales amenazas a la seguridad en el siglo XXI según los países en desarrollo.

| |
|---|
| Pobreza-marginación |
| Estallidos sociales |
| Crimen organizado |
| Competencia por recursos cada vez más escasos |
| Desastres naturales |
| Salud-pandemias |
| Militarización global |
| Cambio climático |

Fuente: “Cuadro 16. Principales amenazas a la seguridad en el siglo XXI según los países en desarrollo”, Fuente: Organización de las Naciones Unidas, en Astié-Burgos, Walter, “El estado de la salud global y las pandemias como amenazas a la seguridad nacional e internacional” en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, 271 pp. Pág. 200.

ANEXO 21.

Tabla 14. Principales amenazas a la seguridad en el siglo XXI según los países desarrollados.

| |
|---|
| Terrorismo internacional |
| Estados fallidos |
| Proliferación de armas nucleares |
| Competencia por recursos cada vez más escasos |
| Crimen organizado |
| Crecimiento demográfico |
| Pandemias/bioterrorismo |
| Cambio climático |

Fuente: “Cuadro 15. Principales amenazas a la seguridad en el siglo XXI según los países desarrollados”, Fuente: United States Joint Forces Command, noviembre de 2008, en Astié-Burgos, Walter, “El estado de la salud global y las pandemias como amenazas a la seguridad nacional e internacional” en María Cristina Rosas (coord.) *La seguridad internacional en el siglo XXI: retos y oportunidades para México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, 271 pp. Pág. 198.

ANEXO 22.

Tabla 15. Propuesta de agenda institucional.

| Agenda Institucional Nacional | Agenda Institucional Internacional |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> -Problemas ambientales. -Educación. -Analfabetismo. -SIDA. -Narcotráfico. -Inseguridad pública. -Suministro de agua. -Transporte. -Desempleo. -Comercio informal. -Vivienda. -Servicios de salud. -Violación de los derechos humanos. -Sobrepoblación. -Conflictos indígenas. -Conflictos financieros. -Reforma del Estado. -Corrupción. -Canales inadecuados de comunicación con las Organizaciones no Gubernamentales. | <ul style="list-style-type: none"> -Relación con Estados Unidos. -Relación comercial con Estados Unidos y Canadá. -Integración económica con otros bloques. -Deuda externa. -Dependencia financiera. -Reducción del precio del petróleo y balanza comercial. -Instituciones supranacionales. |

Fuente: Hernández Bastar, Martín, El contexto actual de la seguridad nacional en México. Una propuesta de agenda institucional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001, 220 pp. Págs. 184-185.

ANEXO 23.

Tabla 16. Número de cárteles en México (2006-2010)

| 2006 | 2007-2009 | 2010 |
|-----------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Cártel de Sinaloa | Cártel de Sinaloa | Cártel de Sinaloa |
| | Cártel de los Beltrán Leyva | Cártel del Pacífico Sur |
| | | Cártel Independiente de Acapulco |
| | | Cártel de <i>La Barbie</i> |
| Cártel de Juárez | Cártel de Juárez | Cártel de Juárez |
| Cártel de Tijuana | Cártel de Tijuana | Cártel de Tijuana |
| | Fracción del <i>El Teo</i> | Fracción de <i>El Teo</i> |
| Cártel del Golfo | Cártel del Golfo-Zetas | Cártel del Golfo |
| | | Los Zetas |
| La Familia Michoacana | La Familia Michoacana | La Familia Michoacana |
| Cártel del Milenio | Cártel del Milenio | La Resistencia |
| | | Cártel de Jalisco-Nueva Generación |
| Total | 6 | 8 |
| | | 12 |

Fuente: “Cuadro 1. Número de cárteles en México 2006-2010” (Fuente: Información recopilada en diarios nacionales y estatales) Guerrero Gutiérrez, Eduardo, “La raíz de la violencia” en *Nexos*, Año 34, Vol. XXXIII, Núm. 402, junio de 2011, Director: Héctor Aguilar Camín, México, Pág. 31.

ANEXO 24.

Tabla 17. Centro de operación de los principales carteles en 2007.

| Cártel | Centro de operación |
|------------------|--|
| Sinaloa | Sinaloa con influencia en Sonora, Tamaulipas, Nuevo León, Michoacán y Jalisco |
| Del Golfo | Tamaulipas con influencia en Michoacán, Guerrero, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo |
| Arellano Félix | Mexicali y Tijuana, Baja California y Ensenada y el Valle de Mexicali. Trabajan con la familia Zarín que tiene su centro de operaciones en Mazatlán, la Noria, y Culiacán, Sinaloa |
| Carrillo Fuentes | Ciudad Juárez, Chihuahua con influencia en Guadalajara, Jalisco y Quintana Roo |
| Amezcu Contreras | Colima, Colima |
| Díaz Parada | |

Fuente: "Tabla 10. Los principales carteles en 2007" Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, 19 de abril de 2007, en Aguayo Quezada, Sergio, *México. Todo en cifras (El Almanaque Mexicano)*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008, 343 pp. Pág. 207.

ANEXO 25.

Tabla 18. Número de policías federales, estatales y municipales en el 2006.

| Corporación | Personal operativo | Porcentaje del total |
|--|---------------------------|-----------------------------|
| Agencia Federal de Investigación (AFI) | 4,921 | 1.11 |
| Preventivos federales | 15,261 | 3.43 |
| Secretaría de Seguridad Pública del D.F. | 77,862 | 17.51 |
| Judiciales o Ministeriales Estatales | 31,590 | 7.10 |
| Preventivos Estatales | 156,993 | 39.38 |
| Preventivos Municipales | 139,901 | 31.47 |
| Total | 426,528 | 100.00 |

Fuente: “Tabla 10. Número de policías federales, estatales y municipales en el 2006”
Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Reingeniería al modelo de combate al delito en México, SSP, febrero de 2007, en Aguayo Quezada, Sergio, *México. Todo en cifras (El Almanaque Mexicano)*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008, 343 pp. Pág. 178.

ANEXO 26.

Tabla 19. Carga de trabajo de la policía de investigación (2006).

| Corporación | Delitos atendidos | Porcentaje de delitos | Delitos por policía |
|---|--------------------------|------------------------------|----------------------------|
| Agencia Federal de Investigación (AFI) | 36,467 | 5.88 | 7.41 |
| Policías Judiciales o Ministeriales Estatales (fuero común) | 583,521 | 94.12 | 21.14 |
| Total | 619,988 | 100 | 19.06 |

Fuente: “Tabla 11. Carga de trabajo de la policía de investigación (2006)” Fuente: Secretaría de Seguridad Pública, Reingeniería al modelo de combate al delito en México, SSP, febrero de 2007, en Aguayo Quezada, Sergio, *México. Todo en cifras (El Almanaque Mexicano)*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008, 343 pp. Pág. 178.

ANEXO 27.

Tabla 20. Población penitenciaria en México, 2008.

| | | | | | |
|------------------------------------|---------|--------|--------------|---------|--------|
| Población total | 217,457 | 100% | Hombres | 206,334 | 94.88% |
| | | | Mujeres | 11,123 | 5.12% |
| Población del fuero común | 166,276 | 76.46% | Procesados | 69,048 | 31.75% |
| | | | Sentenciados | 97,228 | 44.71% |
| Población del fuero federal | 51,181 | 23.54% | Procesados | 19,952 | 9.18% |
| | | | Sentenciados | 31,229 | 14.36% |

Fuente: “Tabla 12. Población penitenciaria en México, 2008” Fuente: SSP, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Estadísticas de población penitenciaria, México, SSP, mayo de 2008, en Aguayo Quezada, Sergio, *México. Todo en cifras (El Almanaque Mexicano)*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008, 343 pp. Pág. 178.