



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

T E S I S:

**LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN
CONCEPTUAL A PARTIR DE LA ESTRATEGIA 2009-2012**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
OPCIÓN CIENCIA POLÍTICA

P R E S E N T A:

CANJURA LUNA NANCY ANGÉLICA



ASESOR: DR. JAVIER OLIVA POSADA

CIUDAD UNIVERSITARIA. MÉXICO, DISTRITO FEDERAL.

JUNIO 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Luz María Luna Orozco y Alfonso Canjura López, quienes me inculcaron siempre la importancia de la educación y el valor de la perseverancia.

A mi asesor, Dr. Javier Oliva Posada, parte fundamental en la construcción de la investigación, siempre constructivo y alentador.

A mis hermanas Ivonne y Karen, compañeras, consejeras y motivadoras.

A Moisés Escalante Rea, siempre solidario y pendiente, por su constante apoyo y compañía en todo momento.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por dejarme formar parte de sus orgullosas filas y disfrutar de los privilegios de pertenecer a tan distinguida institución.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por brindarme una educación de calidad y permitirme formarme como una politóloga, gracias a los profesores que me inspiraron, motivaron y me obligaron a mejorar día a día.

A mis amigos y colegas que me proporcionaron tanto soporte, solidaridad y muchas alegrías: Ana, Guadalupe y J. Antonio.

A Leticia Luna Orozco, que aún a la distancia estuvo siempre pendiente de mis avances y obstáculos.

A todos los que leyeron este documento y me permitieron enriquecerlo con sus críticas y observaciones.

DEDICATORIA

A Salvador Montero Vázquez,
entrañable amigo que me impulsó
a estudiar la maravillosa carrera
que culmina con este trabajo.

A uno de los mejores profesores que
he conocido, *Dr. Juan Pablo*
Córdoba Elías, de quien obtuve
inspiración y conocimiento.

A todos cuantos se han visto
involucrados en mi formación
hasta este punto. Espero no
defraudarlos.

POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU

INDICE

INTRODUCCIÓN	v
ESTUDIO INTRODUCTORIO: Seguridad, motor en la constitución del Estado	1
1. De la seguridad.....	1
1.1 Origen etimológico	1
1.2 Definición general.....	2
2. Del Estado.....	2
2.1 Definición y origen.....	3
3. Del origen e importancia de la seguridad en el Estado.....	4
3.1 En la teoría del Contrato Social	5
3.1.1 Hobbes.....	5
3.1.2 Locke	8
3.1.3 Rousseau.....	11
3.2 En la Teoría del Estado: Kelsen y Heller.....	12
3.3 (Del origen e importancia de la seguridad) En el cambio social: Tocqueville	15
3.4 (Del origen e importancia de la seguridad) En la dominación: Weber	20
4. Supuestos sobre el papel del Estado	25
5. Del Estado y la seguridad en el desarrollo de la ciudadanía: el espacio público como oportunidad	29
5.1 Consideraciones sobre el papel del Estado en el desarrollo de sus gobernantes...	35
CAPÍTULO I: DE LA SEGURIDAD NACIONAL.....	39
1. De la Seguridad Nacional.....	39
1.1 Incorporación del concepto “seguridad nacional”	39
1.2 Concepción clásica de la seguridad nacional.....	44
1.3 Acercamiento a la relación entre Geopolítica y s.n	47
2. Aproximaciones teóricas a la s.n en México.....	52
2.1 Definiciones (mexicanas) de la s.n	52
2.1.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.....	57
2.1.4 Ley de Seguridad Nacional.....	58
3. De la seguridad nacional en México.....	59
3.1 Incorporación del concepto de s.n en México	59

3.2	Tratamiento de la s.n: Plan Nacional de Desarrollo	62
3.3	Evolución institucional de la s.n	72
3.3.1	Centro de Investigación en Seguridad Nacional	74
CAPÍTULO II: La estrategia de s.n en México 2009-2012.....		80
1.	Programa para la seguridad nacional 2009-2012	80
1.1	Amenazas y Riesgos.....	83
1.2	Fundamento Legal del Programa	86
1.3	Sistema de Seguridad Nacional	88
1.4	Diseño de la estrategia de sn dentro del Programa para la Seguridad Nacional.....	89
1.4.1	Estado de Derecho y seguridad.....	90
1.4.2.	Economía competitiva y generadora de empleos	90
1.4.3.	Democracia efectiva y política exterior responsable	91
1.4.4.	Igualdad de oportunidades	91
1.4.5.	Sustentabilidad ambiental.....	91
2.	¿Es el narcotráfico un problema de seguridad nacional?	98
2.1	Indicadores clave sobre los resultados de la estrategia	114
2.2	¿Seguridad Nacional o Seguridad Pública?	120
2.1.1	Percepción internacional	123
CAPÍTULO III: Consideraciones finales		129
1.	Anotaciones sobre la estrategia de seguridad nacional y el Programa de seguridad nacional 2009-2012.....	130
2.	Seguridad Nacional como política de Estado	135
REFERENCIAS.....		142

INTRODUCCIÓN

Nadie puede ser feliz sin participar en la felicidad pública, nadie puede ser libre sin la experiencia de la libertad pública, y nadie, finalmente, puede ser feliz o libre sin implicarse o formar parte del poder político.

Hannah Arendt

La Ciencia Política es una disciplina y un arte dedicados, entre otras cosas, al estudio de la realidad en su interacción con el poder, las relaciones que derivan de ella y cómo éstas afectan el devenir de la sociedad, del gobierno y del Estado. En una disciplina tan compleja caben todos los problemas y es ambición y deseo de los estudiosos de dicha ciencia encontrar también –algunas- soluciones.

A partir de la última década, aproximadamente, hemos vivido en México una escalada de violencia identificada como resultado de la acción del crimen organizado, que a su vez fue la puerta de entrada al debate sobre la seguridad nacional. Al respecto, el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa eligió la seguridad como prioridad y aplicó una estrategia sin precedente contra la acción del crimen organizado.

Estos hechos suscitaron una gran expectativa y polémica dado un gran clamor por parte de la sociedad mexicana exigiendo seguridad y justicia; asimismo los resultados generados por la estrategia implementada en la materia han causado grandes conflictos en el balance de costo beneficio realizado por la ciudadanía, y en particular por la sociedad civil organizada.

Las interrogantes surgidas del ejercicio de la estrategia y del estado de la seguridad –nacional- de nuestro país fueron las que inspiraron ésta investigación, cuyos objetivos principales versan sobre la identificación de los elementos de la estrategia de seguridad nacional aplicada durante la gestión de Felipe Calderón, que ubicamos en el periodo 2009- 2012, y con ello analizar el concepto de seguridad nacional empleado en la misma.

Es menester de todo estudio con rigor científico remitirse a los conceptos que le permitan evaluar una problemática o en todo caso determinar los alcances, validez y vigencia de los mismos; por ello, este trabajo de investigación retoma la importancia del análisis del concepto de seguridad nacional a través de sus diversas perspectivas, comenzando con el de seguridad por sí misma, el surgimiento de la idea y concepto de seguridad nacional y cómo se introdujo, desarrolló y cómo opera en la actualidad en nuestro país.

Para lograr los objetivos planteados dividimos este trabajo de investigación en cuatro apartados, de los cuales el primero es un estudio introductorio, cuyo contenido pretende ofrecer un marco teórico que justifique la necesidad del tratamiento de la seguridad como elemento prioritario, inherente al surgimiento del Estado- nación. Para ello, a través del estudio de autores clásicos del contractualismo, así como exponentes de la Teoría del Estado y autores precursores de la Ciencia Política, realizamos un balance del papel que ha tenido la seguridad como razón de ser del Estado, motivación para su constitución y factor decisivo para su preservación y permanencia.

Siguiendo el método deductivo, el capítulo uno trata la seguridad en su calificación de nacional, desde su origen a su concepción en México, concentrándonos en primera instancia en el ámbito teórico en sus diferentes fuentes: académicas, militares y legales; posteriormente retoma la introducción del concepto de seguridad nacional en México y la evolución de su tratamiento a través del Plan Nacional de Desarrollo de cada uno de los gobiernos que transcurrieron desde su incorporación al país.

El capítulo dos contiene la descripción del Programa para la seguridad nacional en México 2009-2012 y del concepto de seguridad nacional que opera; con ello expone también la pertinencia del mismo a través de diversos planteamientos generados de los capítulos anteriores y de las evaluaciones de la estrategia

generadas por el gobierno que la implementó y de la opinión pública nacional e internacional. Asimismo pretende hacer una distinción entre seguridad nacional y pública y sus interacciones dentro de la estrategia en comento.

El capítulo tres, en último lugar, ofrece las consideraciones que obtuvimos durante el desarrollo de la investigación, retomando los objetivos e hipótesis con los que se inició este documento y que a su vez nos permitieron generar una breve observación y propuesta de acción sobre el escenario de la seguridad nacional como política de estado en México.

Finalmente, este trabajo es un proyecto que pretende ser útil ante la necesidad de retornar los conceptos. Durante muchos años y en diversas disciplinas y temas de gran relevancia para el país, hemos importado conocimiento generado en otras latitudes, que viven realidades del todo distintas a la nuestra. Esta investigación evidencia en primera instancia la primacía que debe tener el conocimiento generado en respuesta a las necesidades específicas de nuestro entorno, más aún, trabajar por la identificación de las características propias de nuestro país; muchas veces aún cuando existe conocimiento generado desde la academia local pareciera que ésta y el gobierno son dos mundos diferentes que no logran tocarse, cuando vivimos menesterosos de una colaboración mutua que lleve a las acciones por el bienestar común.

Es entonces a partir de dichas premisas que integramos este documento, como recordatorio y un intento por reflejar la realidad mexicana en materia de seguridad nacional.

ESTUDIO INTRODUCTORIO: Seguridad, motor en la constitución del Estado

El Estado surge como un mal necesario a fin de garantizar paz y seguridad, así como para terminar con el estado natural de guerra perpetua entre los hombres”

Tomás Hobbes

1. De la seguridad.

1.1 Origen etimológico

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española menciona que el término seguridad proviene de la palabra latina *securitas*, que nos re direcciona al adjetivo *seguro*, que refiere la calidad de “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo¹”. Retomando el origen latino de la palabra seguridad, nos encontramos con: “*Securitas, Atis*” (de *securus*, exento, libre de cuidados, seguro, tranquilo, lleno de seguridad y confianza, sin recelo) es una virtud romana².

La importancia de “*Securitas*” (que actualmente referimos a la palabra “Seguridad”) para la cultura romana, radicaba en un gobierno capaz de brindarle al pueblo una vida estable y pacífica, lo cual no es muy diferente al concepto de seguridad que tenemos hoy en día; a pesar de que los años pasan y las épocas cambian, los seres humanos siempre hemos buscado vivir en un estado de tranquilidad y buena convivencia.

La seguridad para los romanos tenía tal importancia que era considerada una virtud pública, lo que significa que la seguridad era un tema constante dentro de la sociedad y la política romana, ya que tanto los ciudadanos se la exigían a sus gobernantes, como estos buscaban la manera de brindársela a su pueblo³.

¹ Diccionario de la Real Academia Española. En: <http://buscon.rae.es/drae/>. Consultado 01 mar. 12

² La cultura romana fomentó las virtudes que debía compartir toda la sociedad, estas virtudes eran personificadas como divinidades y eran acuñadas en monedas con leyendas referentes a ellas; *Securitas* Hija de *Disciplina* y hermana de *Humanitas*, *Frugalitas* y *Auctoritas*, era plasmada como una matrona provista de lanza, cuerno de la abundancia y una rama de olivo, corresponde con la diosa griega *Soteria* o *Soteira*.

³ Definición de *securitas* romana, en: http://www.ejemplode.com/42-historia_universal/1423-definicion_securitas_romana.html. Consultado 01 mar. 12

1.2 Definición general

Sobre la seguridad podemos decir que es una necesidad que desde siempre ha sido buscada por el hombre -dada la condición de tranquilidad y estar libre de peligro que es propia de la seguridad- y ha sido promesa de gobernantes una vez iniciada la integración de organizaciones sociales, dado que es vital para el desarrollo de los individuos en todo ámbito. Actualmente es también considerada una necesidad psicológica (Maslow, Mallinowski).

La seguridad en nuestros tiempos, es también una condición básica para el desarrollo democrático, social y económico de cualquier pueblo, ya que en situación de vulnerabilidad no se puede ni se quiere actuar, una persona en riesgo fácilmente se ve esclavizada ante el mínimo ofrecimiento de certidumbre.

Ha sido, hasta cierto punto, difícil encontrar definiciones específicas sobre la seguridad, ya que es una concepción muy amplia, que para su estudio es dividida otorgando diversos apellidos a tan compleja concepción, seguridad social, alimentaria, humana, biológica, internacional, nacional, entre algunos otros. Comenzaremos por abordar una concepción amplia en este capítulo, para más adelante concentrarnos en el motivo de estudio de este documento, la seguridad nacional.

2. Del Estado

Es menester de todo científico plantear la definición de los términos centrales de su objeto de estudio, ya tocado el tema de seguridad, no podemos prescindir de uno de los conceptos torales de la Ciencia Política como lo es el Estado.

A través de la Historia hemos podido constatar la necesidad que ha llevado al hombre a organizarse en comunidad, en distintos grados de complejidad, según el paso del tiempo. El hombre se asocia por ser la manera de satisfacer sus necesidades de supervivencia, desarrollo y seguridad en respuesta al miedo al peligro (al estado de naturaleza). En este tenor podemos observar como la organización de los grupos humanos ha intentado acercarse cada vez más a los

valores o situaciones que le permitan garantizar su seguridad, de ahí la necesidad de crear leyes, así como de garantizar su observancia.

Para alcanzar fines comunes se crea la organización política, que es la estructura más efectiva del actuar humano. Ordena y administra a través de leyes y normas para lograr la convivencia y armonía; dicha organización política es el Estado.

Para los fines de esta investigación comenzaremos con la definición de Estado a partir de autores que incorporan de forma clara la seguridad como precursora de ésta forma de organización.

2.1 Definición y origen⁴.

Comenzaremos pues con la definición de Estado para Max Weber, que nos dice: *“Es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es un elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”,* y continua: *“Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia”⁵.*

Ésta definición, clásica en el estudio de la Ciencia Política, nos permite rastrear los elementos distintivos que nos llevan a aseverar que la seguridad es promotora y parte medular de la construcción del Estado- nación, dado que es a través de la violencia impartida por el soberano, sea éste un individuo o una asamblea (por su puesto sin entrar en detalles sobre las formas de gobierno), que se evita el

⁴ Cabe precisar en este punto algunas anotaciones sobre la definición y origen del Estado que plantea la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales coordinada por David Sills, que menciona: Para Platón y Aristóteles, la ciudad- Estado, o polis, era la suprema expresión de la capacidad intrínseca del hombre para la acción social. Aunque muchas necesidades sociales podían ser satisfechas por asociaciones menores como la familia o la aldea, solo la ciudad- Estado en opinión de estos primero filósofos era suficientemente amplia como para permitir el pleno despliegue de las potencialidades del hombre y para realizar así aquella “vida buena” que era el objetivo propio de su existencia social. [...]Para los fundadores del pensamiento político occidental, por consiguiente, la ciudad- Estado era una forma de asociación humana diferente en género de todas las demás. [...] Solo la ciudad- Estado era a un mismo tiempo, suficientemente grande y pequeña como para permitir a los hombres una forma de vida auténticamente justa y humana. En: SILLS, David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. IV. Madrid, 1974. P. 469

⁵ WEBER, Max. El político y el científico. Ed. Colofón, México, 2005. P. 8

conflicto y se hace cumplir la ley, y tan soberano es este poder que la violencia impartida por el Estado es la única legítima, como señala en la parte siguiente de su texto El político y el Científico y que reitera en líneas posteriores: “*El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima*”⁶

Así podemos observar como la dominación legítima ha sido el vehículo de la observancia de la norma, misma que es producto de la necesidad de ordenar el comportamiento de los individuos en sociedad, que permitan preservar la integridad física y de la propiedad privada obtenida por los medios también aprobados por el Estado.

Ante ésta definición imprescindible sumamos la acepción de Estado que arroja César Cansino, prolífico politólogo mexicano, que menciona en el texto “Léxico de la Política”: “*En su acepción moderna, por Estado se entiende el cuerpo político caracterizado por ser una organización dotada de la capacidad de **ejercer y controlar el uso de la fuerza***”⁷ sobre un pueblo determinado y en un pueblo dado”⁸, con ello tenemos una visión, digamos actual, de la concepción del Estado en el que se encuentra vigente el uso de la fuerza como propiedad del mismo, y que solo él puede ejecutar o permitir que se ejecute.

El uso de la violencia o de la fuerza proclamada como poder exclusivo del Estado tiene su razón de ser en la necesidad del dominio de uno sobre el resto, lo que permite homogeneizar las voluntades, hacer cumplir la ley y regular la conducta individual en pos de la armonía.

3. Del origen e importancia de la seguridad en el Estado.

⁶ *Ibíd*em, p. 9

⁷ Resaltado propio.

⁸ CANSINO, César, en: Léxico de la Política. BACA Olamendi, Laura y BOKSER- Liwerat, Judith, comps. FLACSO, FCE, México, 2000. P. 222

Ahora bien, para sostener la idea que hemos planteado sobre la importancia de la seguridad en las motivaciones de los individuos para asociarse en comunidad y de permitir la dominación de la que hemos hablado, es fundamental retomar algunas posturas filosóficas que han sido resultantes de los cuestionamientos sobre los orígenes del Estado y el poder político y para ello comenzaremos con el Contractualismo.

3.1 En la teoría del Contrato Social

3.1.1 Hobbes.

La guerra ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad, y consecuentemente del Estado, lo que nos lleva a justificar el entorno en el que se desarrollaron los autores que en este apartado citamos.

Tomás Hobbes, célebre filósofo político inglés, es quien marca la pauta que da origen a este trabajo, el que sienta las bases teóricas que sitúan a la seguridad en un lugar privilegiado en el origen y finalidad del Estado.

En su obra *Leviatán*, Hobbes nos menciona:

“La causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción sobre sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica; es decir, el deseo de abandonar esa miserable condición de guerra (...).”

Esa condición de guerra de la que nos habla Hobbes está fundada en la naturaleza del hombre, en la que encontramos tres causas principales de discordia:

“Primera, la competencia; segunda, la desconfianza; tercera, la gloria.
La primera causa impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio; la segunda, para lograr seguridad, la tercera para ganar reputación.

[...]

Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado de guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos.

[...] la naturaleza de la guerra consiste no ya en la lucha actual, sino en la disposición manifiesta a ella durante todo el tiempo que no hay seguridad de lo contrario.”

Estos preceptos son inherentes al hombre en igualdad, dado que todos creen merecerlo todo, lo que mantiene en peligro la –propiedad-, como el autor señala: *“[...] Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia. [...] En dicha condición no existen propiedad ni dominio, ni distinción entre tuyo y mío; solo pertenece a cada uno lo que puede tomar, y solo en tanto que puede conservarlo.”*

Con este panorama es evidente la necesidad de establecer los principios que permitan la convivencia pacífica con el resto de individuos asentados en el territorio dispuesto. Hobbes asevera: *“Las pasiones que inclinan a los hombres a la paz son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable, y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo”⁹.*

Queda perfectamente claro que es imposible forjar una sociedad política en una situación de inseguridad como la que se describe característica del estado de naturaleza. Es entonces este miedo el que da paso al estado de Derecho, que minimiza el riesgo y la incertidumbre a través de la norma.

Es en este punto en el que se forja el pacto hacia el Estado. Hobbes nos dice *“Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno”¹⁰*

Como lo veíamos anteriormente, de nada vale la mejor de las leyes si no existe fuerza soberana y legítima que pueda garantizar su observancia. Estos preceptos se encuentran presentes en las definiciones ya citadas.

Hobbes señala:

⁹ HOBBS, Tomás. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, FCE, 2006. Pp. 102, 103.

¹⁰ *Ibidem*. P. 137

“El único camino para erigir semejante poder común capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra puedan nutrirse a sí mismos y vivir satisfecho, es conferir todo su poder y fortaleza un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales, por pluralidad de votos, puedan reducir sus voluntades a una voluntad.

[...] la multitud así unida en una persona se denomina ESTADO, en latín CIVITAS. Esta es la generación de aquel gran LEVIATÁN, o más bien, de aquel *dios mortal*, al cual debemos (...), nuestra paz y nuestra defensa.¹¹”

Por ello, la definición concreta que Hobbes hace del Estado es: *“una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común.*¹²”

En esta definición observamos el pacto social y el monopolio de la violencia legítima como vehículos garantes de la seguridad, ya que la paz y la defensa son los valores que marcan la necesidad de reunirse en sociedad política en pos de un poder soberano.

Respecto de la seguridad Hobbes es claro y preciso:

“La seguridad es la finalidad que persiguen los hombres al someterse a otros; si no lo logran, es incomprensible que se hayan sometido a otro y hayan abandonado el derecho de defenderse a su arbitrio. Tampoco se entiende que alguien se haya obligado a algo o haya renunciado a su derecho, sobre todo antes de haber provisto su seguridad.”

Y continúa:

“Para obtener semejante seguridad no basta con que cada uno de los que se van a unir en un Estado se comprometan con los otros, verbalmente o por escrito, a no matar, no robar y observar otras leyes similares. Desde luego a todos es manifiesta la malicia de la naturaleza humana y está de sobra probado por la experiencia que, si no hay castigo, la memoria de sus promesas no basta para mantener a los hombres en su deber. De modo que

¹¹ *Ibíd.* Pp. 140, 141. Resaltado propio.

¹² *Ídem.*

hay que proveer a la seguridad por medio de castigos y no de pactos. Ahora bien, se provee suficientemente a ella cuando se establecen penas tan severas para cada crimen que claramente sea más nocivo hacerlo, que no hacerlo, pues la naturaleza lleva necesariamente a todos los hombres a elegir lo que aparentemente es bueno para ellos mismos.¹³

3.1.2 Locke

Siguiendo esta línea de la teoría contractualista debemos citar a John Locke, quien en su Ensayo sobre el gobierno civil, también manifiesta el papel de la seguridad en la conformación del Estado que hoy conocemos.

Para ello es necesario hablar, en primera instancia, sobre el poder político, que Locke asume como *“el derecho de hacer leyes, con penas de muerte, y por ende todas las penas menores, para la regulación y preservación de la propiedad; y de emplear la fuerza del común en la ejecución de tales leyes, y en la defensa de la nación contra el agravio extranjero: y todo ello sólo por el bien público.”*¹⁴

Aun cuando para este autor el hombre es naturalmente bueno y ha sido dotado por Dios con razón para gobernarse a sí mismo, también halla en dicho estado individuos transgresores de la que él considera “ley de la naturaleza”, por la que se determina castigar al infractor, forjando una suerte de norma primitiva que establece la protección de la integridad y la propiedad.

También aborda la concepción del estado de guerra, que deviene de los actos por los que un individuo amenaza los principios naturales de los hombres, que son la libertad y la igualdad. En este punto podemos ver una aproximación a lo que sería la guerra de todos contra todos que Hobbes plantea en el estado de naturaleza.

“El estado de guerra lo es de enemistad y destrucción; y por ello la declaración por palabra o acto de un designio no airado y precipitado, sino asentado y decidido, contra la vida de otro hombre, le pone en estado de guerra con aquel a quien tal intención declara, y así *expone su vida* al poder de tal, pudiéndosela quitar éste, o cualquiera que a él se uniere para su defensa o hiciere suya la pendencia de él; y es por cierto razonable y justo que tenga yo el derecho de destruir a quien con destrucción me amenaza; porque por la

¹³ HOBBS, Tomás. Óp. Cit. P. 235

¹⁴ LOCKE, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Ed. Porrúa; México, 2005. P. 2. Resaltado propio.

*fundamental ley de naturaleza, **deberá ser el hombre lo más posible preservado, y cuando no pudieren serlo todos, la seguridad del inocente deberá ser preferida**, y uno podrá destruir al hombre que le hace guerra, o ha demostrado aversión a su vida; por el mismo motivo que pudiera matar un lobo o león, que es porque no se hallan sujetos a la común ley racional, ni tienen más norma que la de la fuerza y violencia (...).*¹⁵

De la misma forma asevera que sólo en libertad se encuentra la seguridad de preservación, dado que quien atacare a un individuo o sociedad determinado sería para hacerle esclavo, por lo que se considera estado de guerra la amenaza latente de la esclavitud y la defensa de dicha libertad, de la que se derivan el resto de los bienes.

Así pues, la propiedad debe ser defendida ya que una vez amenazada ésta, la libertad y la vida son también sujeto de amenaza.

“Y esta es la obvia diferencia entre el estado de naturaleza y el de guerra, los cuales, por más que los hubieren algunos confundido, son entre sí tan distantes como un estado de paz, bienquerencia, asistencia mutua y preservación lo sea de uno de enemistad, malicia, violencia y destrucción mutua. Los hombres que juntos viven, según la razón, sin común superior sobre la tierra que pueda juzgar entre ellos, se hallan propiamente en estado de naturaleza. Pero la fuerza, o el declarado propósito de fuerza sobre la persona de otro, cuando no hay común superior en el mundo a cuyo auxilio apelar, estado es de guerra (...)

¹⁶”

De ésta manera, la norma que el autor ve en el estado de naturaleza es el antecedente directo del establecimiento de la organización política estatal, ya que el problema del estado de naturaleza recae en la inexistencia de un juez común a todos que permita la observancia de las normas que mantengan la armonía en la convivencia social.

De igual manera como lo hemos estado señalando, ésta es la motivación que sugiere el abandono del estado de naturaleza para incluirse en el pacto social que da vida al Estado como tal:

¹⁵ *Ibíd.* P. 11. Resaltado propio.

¹⁶ *Ibíd.* P. 12

“Mas no pudiendo sociedad política alguna existir ni subsistir como no contenga el **poder de preservar la propiedad**; y en orden a *ello castigue los delitos de cuantos a tal sociedad pertenecieren*, en este punto, y en él sólo, será sociedad política aquella en que cada uno de los miembros haya abandonado su poder natural, abdicando de él en manos de la comunidad para todos los casos que no excluyan el llamamiento a la protección legal que la sociedad estableciera. Y así, dejado a un lado todo particular juicio de cada miembro particular, *la comunidad viene a ser árbitro*; y mediante leyes comprensivas e imparciales y hombres autorizados por la comunidad para su ejecución, decide todas las diferencias que acaecer pudieren entre los miembros de aquella compañía en lo tocante a cualquier materia de derecho, y castiga las ofensas que cada miembro haya cometido contra la sociedad, según las penas fijadas por la ley; por lo cual es fácil discernir quiénes están, y quiénes no, unidos en sociedad política.¹⁷”

La propiedad¹⁸ es el elemento central en el texto de Locke, sin embargo, de la necesidad de obtener leyes de común acuerdo que la preserven a través de una figura soberana que garantice su observancia, podemos ver que lo fundamental es la seguridad, la certeza del respeto a los bienes, la vida, la libertad de los que viven en el pacto. *“El fin, pues, mayor y principal de los hombres que se unen en comunidades políticas y se ponen bajo el gobierno de ellas, es la preservación de su propiedad; para cuyo objeto faltan en el estado de naturaleza diversos requisitos.”*¹⁹”

Los requisitos a los que refiere el autor son la ley conocida, fija y promulgada por común consentimiento como patrón de bien y mal; un juez conocido e imparcial con autoridad para hacer valer la ley; y, por último un poder que de oportuna ejecución a sentencias sobre injusticias.

En este sentido, podemos retomar de Locke, que contiene todos los elementos propios de los argumentos que planeamos sobre la importancia de la seguridad en la generación del Estado- nación, como el autor resume:

¹⁷ Ibídem. Pp. 49, 50

¹⁸ Al respecto de la propiedad, no garantizada en el estado de naturaleza, Locke señala: “Ello le hace desear el abandono de una condición que, aunque libre, llena está de temores y continuados peligros; y no sin razón busca y se une en sociedad con otros ya reunidos, o afanosos de hacerlo para esa mutua **preservación de sus vidas, libertades y haciendas, a que doy el nombre general de propiedad.**” P. 73

¹⁹ Ibíd. P. 73

“El fin sumo de los hombres, al entrar en sociedad, es el goce de sus propiedades en **seguridad y paz**, y el sumo instrumento y medio para ello son las leyes en tal sociedad establecidas, por lo cual la primera y fundamental entre las leyes positivas de todas las comunidades políticas es el establecimiento del poder legislativo, de acuerdo con la primera y fundamental ley de naturaleza que aun al poder legislativo debe gobernar. Esta es la preservación de la sociedad y, hasta el extremo límite compatible con el bien público, de toda persona de ella.²⁰”

3.1.3 Rousseau.

Ahora bien, tenemos un autor más que nos permite sostener la afirmación que ha ocupado este capítulo, Jean Jacques Rousseau, quien también se desarrolló en un entorno de conflicto, y quien en su texto “El Contrato Social” menciona que los individuos se encuentran menesterosos de:

“Encontrar una forma de asociación que *defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado*, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes.” Tal es el problema fundamental cuya solución da el *Contrato social*.²¹

Esto lo manifiesta el autor no sin antes hacer un esbozo de la calidad de vida del hombre en naturaleza, similar a los ya planteados, en los que hombre se ve a merced de su propia fuerza y capacidad de proteger lo suyo, y más aun, afectado por la desigualdad en la que se encuentra distribuida esta fuerza en el resto de sus semejantes.

“Esta libertad común es consecuencia de la naturaleza humana. Su principal ley es velar por su propia conservación, sus primeros cuidados son los que se debe a su persona. Llegado a la edad de la razón, siendo el único juez de los medios adecuados para conservarse, conviértase por consecuencia en dueño de sí mismo.

[...]

El más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber. De allí

²⁰ Ibíd. P. 79

²¹ ROUSSEAU, Jean Jacques. El contrato Social. Porrúa, México, 1992. P. 9

el derecho del más fuerte, tomado irónicamente en apariencia y realmente establecido en principio.²²

La justificación por la que se crea el pacto es nuevamente la incertidumbre, que orilla a los individuos a renunciar a ciertas libertades por la dirección de la voluntad general:

“Si se descarta, pues, del pacto social lo que no es de esencia, encontraremos que queda reducido a los términos siguientes: ‘Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro considerado como parte indivisible del todo.’ Este acto de asociación convierte al instante la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo, Potencia en comparación con sus semejantes. En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.²³”

Y más adelante continúa mencionando:

“Así pues, varios pensadores en tiempos diversos han considerado el surgimiento del estado como resultado de la necesidad de protección y de vivir en armonía con otros individuos a través de la regulación de la conducta con normas establecidas en el colectivo, vigiladas en su observancia por una autoridad soberana, dado que la seguridad sea esta física, financiera y de propiedad es el pilar de la construcción del Estado”, aseveración que abundaremos en el siguiente apartado.

3.2 En la Teoría del Estado: Kelsen y Heller.

Asimismo, es menester citar la visión jurista del Estado, para lo cual tomaremos en primera instancia a Hans Kelsen, jurista y político austríaco de origen judío que ha sido piedra angular del estudio del derecho positivo, que en su Teoría General del

²² *Ibidem.* P 11

²³ *Ibid.* P. 12

Estado, menciona: “*El Estado es una relación de dominio, es decir, una relación en la cual la voluntad de uno se convierte en motivo de la conducta del otro*²⁴”.

Y de forma más puntual, señala: “*Si el Estado es como todos los demás productos sociales, un **orden** (un sistema de normas, entonces para determinar su concepto, se impone la tarea de diferenciarlo de las otras comunidades sociales. El orden estatal se diferencia, ante todo, de los demás órdenes sociales, en que es **coactivo** (...). Éste carácter coactivo tomándolo en su fundamento, no consiste en otra cosa sino en la vigencia objetiva de las normas*²⁵”.

De nuevo podemos ver la fuerza, violencia o –coacción- como tarea principal que fundamenta la existencia del Estado, aun cuando los juristas tienden a privilegiar la norma sobre cualquier otro valor estatal²⁶, es claro también que ningún sentido tiene la existencia de una norma sin la garantía de que ésta se cumpla.

En este sentido, Kelsen insiste:

“El Estado constituye un aparato coactivo (...), la coacción como hecho psíquico es lo que radica en la eficacia de ciertas representaciones de normas, como reglas motivadoras que determinan la conducta efectiva de los hombres, un poder real (...) solo puede y tiene que ser predicado fundamentalmente del Derecho”.

Kelsen también aborda el sentido de la propiedad cuando menciona que “el Estado tiene la obligación de proteger no sólo la propiedad, sino, en general, todos los derechos «bien adquiridos»²⁷”

En el mismo orden de ideas, tomaremos algunas ideas de Hermann Heller, otro gran jurista, constitucionalista y teórico de la política, representante descollante de la Teoría del Estado alemana.

²⁴ KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Ediciones Coyoacán, México, 2004. P. 12

²⁵ KELSEN, Hans. Compendio de la Teoría General del Estado. Barcelona, 1979. P. 131

²⁶ Cabe señalar ante esta afirmación que por importante que sea el derecho en una sociedad, constituye solo una de las muchas agencias a través de las cuales se controla la conducta social, como lo señala David Sills en la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, P. 469

²⁷ Óp. Cit. Kelsen. P 205

En su texto “Teoría del Estado”, Heller define al Estado como *“una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial”*²⁸

Reconoce que la pauta que da origen al Estado es la creación de la burocracia y el ejército permanente, que garantizan la permanencia del Estado a través de la seguridad y la planificación y administración financiera.

Con ello hemos cubierto varios puntos ya tocados en definiciones anteriores, elementos que a través de la comparación de estos autores, podemos llamar distintivos o característicos en la constitución del Estado.

Siguiendo con la línea de trabajo de Heller, él señala en su capítulo sobre la justificación del Estado la idea de la construcción del pacto social a partir del sacrificio de la libertad natural, fundamentado en la necesidad de la unificación del criterio de justicia que superara el reconocimiento del derecho del más fuerte.

Recordemos que Heller, al igual que Kelsen, privilegian el orden jurídico en la construcción del Estado. Así todo Estado tendrá que ser, por naturaleza un Estado de Derecho. Menciona: *“el Estado está justificado en cuanto representa la organización necesaria para asegurar el derecho en una determinada etapa de su evolución. Al hablar aquí de derechos nos referimos, en primer término, a los principios morales del derecho que constituyen la base de las normas jurídicas positivas.”*²⁹

Del derecho podemos decir que existe para dar certidumbre de sentido y de acción sobre el comportamiento de los miembros del Estado, por ello, esa misma certidumbre requiere de la existencia de un poder autoritario que declare y ejecute en torno de lo dispuesto por el derecho, por tanto, la causa primera será el poder político, el Estado, y de la existencia de éste deriva el derecho como vehículo legítimo del poder soberano para garantizar la seguridad y la propiedad.

²⁸ HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México

²⁹ Ibídem. P. 240

Heller señala:

“La institución estatal se justifica, pues, por el hecho de que una determinada etapa de la división del trabajo y del intercambio social la certidumbre de sentido y de ejecución del derecho hacen preciso al Estado.

[...]

La institución del Estado aparece, de tal suerte justificada por el hecho de ser una organización de seguridad jurídica, (...) quiérase decir que sólo puede justificarse en cuanto sirva a la aplicación y ejecución de los principios morales del derecho.

[...]

No es tan sólo la exigencia de una certidumbre de ejecución, asegurada por la coacción organizada estatalmente, sino además, y antes de ella, tanto histórica como conceptualmente, la certidumbre de sentido del derecho es lo que reclama la organización del Estado por vías del derecho.”³⁰

Dada la importancia que ya hemos señalado que se le da al derecho en la concepción de éstos últimos dos autores, es menester apuntar que lo que aquí denominamos seguridad, Heller llama seguridad jurídica, relacionada con los principios de certidumbre de sentido y ejecución del derecho, como ya se ha visto en las citas que hemos retomado. El Estado moderno es el que alcanza el más alto grado de seguridad jurídica, provistas las condiciones del derecho y la soberanía, *cualidad de unidad suprema de decisión y acción, que le permite asegurar la unidad del derecho y de la ejecución*³¹.

La seguridad jurídica pues, es vital en el desarrollo del Estado moderno, como el autor señala: *el abandono de toda seguridad jurídica conducirá al aniquilamiento tanto del individuo como del Estado*³².

3.3 (Del origen e importancia de la seguridad) En el cambio social: Tocqueville

Para poder ejemplificar los elementos de importancia que hemos citado en la relación seguridad- Estado, hemos de recurrir también a la descripción que Alexis

³⁰ Ibídem. Pp. 241, 242.

³¹ Ibídem. P. 244

³² ídem.

de Tocqueville realiza sobre la sociedad francesa, en la que menciona las condiciones en las que se vivía en el Antiguo Régimen y que se encaminaron para el nacimiento de la Revolución de 1789, parte aguas en la Historia Universal, ya que constituye el inicio de la Edad Contemporánea y las ideas de los derechos humanos y la democracia.

Para comenzar, debemos describir a la sociedad francesa del siglo XVIII como inquieta por destruir la desigualdad, condición agravada bajo el régimen feudal (en unas zonas más arraigado que en otras) y por la existencia de una nobleza cerrada: “El nacimiento era pues, en realidad, la única fuente de la que se podía extraer la nobleza; ser nacía noble, no se llegaba a serlo³³”, menciona Tocqueville.

Sobre la nobleza francesa³⁴, el autor menciona: “el noble de Francia permanecía inmóvil en medio del movimiento cotidiano de la sociedad”, más adelante agrega “la nobleza francesa había demostrado preferir las apariencias al poder mismo³⁵”.

Dadas estas características, las familias nobles se veían privadas de los medios habituales para enriquecerse, ya que su condición de nobles les impedía comerciar, pues esa era una actividad de plebeyos, por lo que gran parte de esta clase favorecida se veía expuesta a la ruina.

Grosso modo, podemos decir que Tocqueville se refiere respecto de la nobleza como una clase afectada por la crisis económica y de poder; sólo poseía privilegios honoríficos. La posesión de la tierra y el gobierno de los hombres, que eran un atributo de la clase noble en la Edad Media, dejaron de ser una realidad hacia el siglo XVIII.

³³ TOCQUEVILLE, Alexis de. *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Alianza Editorial. Madrid, 1982. P. 13

³⁴ Es de vital importancia advertir que la nobleza francesa de la época feudal es comparable con lo que llamamos gobierno. Un gobierno local, ya que era el primer referente de autoridad en las provincias francesas.

³⁵ *Ibíd.* P. 15

Por otro lado, existía también una multitud de individuos en una situación económica no correspondiente a la riqueza ni a la pobreza, poseían una fortuna mediana y la capacidad de adquirir nuevos bienes.

Ahora bien, hasta este punto podemos localizar situaciones que ponen al descubierto deficiencias de parte de la clase gobernante que la debilitan y que exponen al pueblo gobernado a una calidad de vida que genera malestar.

Tocqueville menciona “a muchos les importa poco saber quién los gobierna, pero no hay nadie a quien le sea indiferente lo que pase con su fortuna privada”³⁶. Esta premisa es una realidad que nos permite ilustrar la idea que hemos manifestado de la seguridad de la propiedad, hablando de ésta en el sentido amplio que atribuimos a John Locke, anteriormente.

Ahora, hablando de la desigualdad que prevalecía en Francia, pronto la propiedad inmobiliaria será motivo de ambición, y podemos decir que también de envidia, que es una de las características que Hobbes atribuye al hombre y que le provocan entrar en estado de guerra con otro, por lo que la mediación de la ley se vuelve indispensable para poder conservar dicha propiedad sin necesidad de usar la fuerza.

Tocqueville señala “en una nación en la que todos, excepto los gentileshombres, persiguieran los medios de enriquecerse, los bienes de la nobleza constituirán pronto algo así como una presa común de la que tratarían de apoderarse las otras clases”³⁷; con esta idea sobre el estado de las cosas en Francia, podemos hablar de un ambiente de amenaza, de incertidumbre.

La clase que se encontraba en posición de amenazar, era una estructura de rápido crecimiento:

“A medida que la nobleza francesa decrecía en opulencia y perdía poder, otra clase de nación se apoderaba rápidamente de la riqueza inmobiliaria y se

³⁶ *Ibíd.* P. 17

³⁷ *Ibíd.* P. 19

acercaba al gobierno. La nobleza perdía así de dos maneras, y se hacía absoluta y relativamente más débil. La nueva clase invasora, que parecía querer elevarse sobre los restos de la nobleza, tomó el nombre de *tercer estado*³⁸

La aparición de una nueva clase social respondió a la debilidad de otra. La sociedad presentó una evolución producto de la ineficiencia del modelo social, económico y político en el que se encontraban inmersos. La búsqueda de igualdad siempre será superior a la de la libertad siempre y cuando se viva en un ambiente de seguridad.

“La mayoría de las aristocracias han perecido, no porque constituyeran el fundamento de la desigualdad en el mundo, sino porque pretendían mantenerla eternamente a favor de ciertos individuos y en detrimento de otros determinados. Lo que odian los hombres es una clase de desigualdad, más que la desigualdad en general”³⁹

Este es otro objeto de aberración que encontramos anteriormente en Hobbes, la desigualdad en el sentido de oportunidad. Como dijimos, más que riqueza, los nobles poseían un honor que no podía comprarse, lo que genera mayor descontento entre el tercer estado, ya que eran los que poseían mayores bienes y educación, pero no podían acceder al título nobiliario.

De la misma forma, podemos encontrar otro motivo de descontento en la división de la tierra, ya que en algunas zonas de Francia, la tierra sólo podía ser heredada intacta del padre al hijo, cerrando la posibilidad de adquisición.

“La más peligrosa de todas las desigualdades es aquella que resulta de la división de la propiedad territorial. [...] la desigualdad mobiliaria crea individuos ricos. La desigualdad inmobiliaria, familias opulentas, vincula a los ricos unos con otros, une entre sí a las generaciones y crean en el Estado un pequeño pueblo aparte que

³⁸ *Ibíd.* P. 20

³⁹ *Ibíd.* P. 22

siempre llega a obtener cierto poder sobre la gran nación en la cual se halla enclavado.”⁴⁰

Tocqueville manifiesta el riesgo de mantener un régimen de este tipo, ya que menciona que este tipo de desigualdad (generada por la nobleza) es la más absoluta y la más insoportable. En un sistema así, Tocqueville señala que tanto los propietarios como los proletarios están en peligro. Los primeros de perder violentamente sus bienes, y los segundos, su independencia.

Ahora, ya que hablamos de la igualdad y la democracia, es menester tratar el tema de la libertad, que es otro bien básico para el desarrollo de los hombres.

“Según la noción moderna, la noción democrática, y me atrevo a decir que la noción justa de la libertad, dando por supuesto que todos han recibido de la naturaleza las luces necesarias para guiarse por sí mismos, cada hombre trae consigo al nacer un derecho igual e imprescriptible a vivir independientemente de sus semejantes en todo aquello que solo está relacionado consigo mismo, y a disponer como le parezca de su propio destino.”⁴¹

A este respecto, podemos añadir que en condiciones de inseguridad, esta libertad no puede existir, ya que ni el destino ni la vida podrían ser dispuestos más que por aquellos con la fuerza y los medios para poder preservarlos. Es decir, esta condición de supervivencia debe estar garantizada por el pacto emanado de la voluntad general, para que de esta manera uno pueda pensar más allá de la propiedad de su cuerpo y su vida; como atender a obtener y conservar una familia y los medios que esta necesite para vivir de la manera más cómoda, con la seguridad de que su permanencia depende del esfuerzo propio y no de la fuerza física que permita conservarla ante la amenaza externa.

Como hemos insistido anteriormente, las causas que dieron origen a la figura de autoridad en la que se deposita parte de la soberanía de cada individuo ha sido la

⁴⁰ *Ibíd.* P. 27

⁴¹ *Ibíd.* P. 38

conducción de la sociedad hacia mejores condiciones de vida que las propias del estado de naturaleza, siempre incierto, inmerso en la guerra de todos contra todos, podemos decir que encontramos este sentimiento en el pueblo francés, inquieto de encontrar la manera de que el gobierno atienda lo relevante como es su deber.

Tocqueville describe:

*“En los tiempos feudales se consideraba a la nobleza poco más o menos como hoy se considera al gobierno; así se soportaban las cargas que imponía por las garantías que daba. Los nobles tenían privilegios mortificantes y poseían derechos onerosos, pero **aseguraban el orden público, administraban la justicia, hacían cumplir las leyes, socorrían al débil**, se ocupaban de los asuntos de interés común. A medida que la nobleza deja de hacer estas cosas parece más duro el precio de sus privilegios, **incluso su misma existencia acaba por hacerse incomprendible**”⁴².*

En esta cita se resume lo que hemos señalado como razón de ser del Estado, ya que la delegación de la soberanía, la sujeción al sistema, y el obedecimiento de la ley estarán garantizados en la medida que se reciban beneficios específicos que hacen del gobierno un mal necesario. En esta descripción hemos resaltado los elementos de aseguramiento del orden público, administración de la justicia, cumplimiento de la ley y como señalamos también parte de Los Sentimientos de la Nación, la regulación de la indigencia y la opulencia. La seguridad en general, que es el sentimiento generado ante la satisfacción de las condiciones básicas para la vida en paz, es la que justifica la obediencia hacia una autoridad, y ante la incompetencia de esta para cumplir con ese trabajo su existencia misma parece una carga, un sinsentido que debe renovarse o perecer. En este caso, sabemos que esto solo fue modificado con una revolución violenta.

1.1 (Del origen e importancia de la seguridad) En la dominación: Weber

Otro factor importante que debemos considerar dentro del análisis teórico de la importancia de la seguridad en las distintas etapas de la vida social y del Estado

⁴² *Ibíd.* P. 76. Resaltado propio.

mismo, es la idea de dominación, para la cual retomaremos el pensamiento de Max Weber.

Comenzaremos por la definición de dominación que para el autor es *la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)*⁴³.

Sumado a esta concepción, Weber menciona que un determinado mínimo de voluntad de obediencia, o sea de interés (externo o interno) en obedecer, es esencial en toda relación auténtica de autoridad⁴⁴.

Ahora bien, esta voluntad de obediencia es motivada por un grupo de intereses o valores, prerrogativas o fines individuales o colectivos, cuya naturaleza será determinante del tipo de dominación y la legitimidad que esta misma posea.

La legitimidad en un primer acercamiento, es la justificación del contenido de los preceptos a los que los miembros de una sociedad se someten, de forma que alcanzan validez universal para el conjunto. Pero el carácter legítimo de tales mandatos está indisociado de las relaciones de poder que están en su fundamento. Por lo tanto, los intereses particulares que prevalecen en una situación de dominación adquieren legitimidad sólo cuando son interpretados por su contraparte como si fueran intereses generales, lo que significa en la práctica, que toda dominación legítima, en sus fines y procedimientos, debe orientarse a reproducir y realizar estos intereses generales, sean ideales o materiales, para el colectivo⁴⁵.

La aceptación del mandato como máxima de la conducta de quien obedece se canaliza al punto en que deja de ser valorizado bajo la opinión propia de quien obedece en el momento en que la dominación se ha asimilado de facto, esto es

⁴³ WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. España, 2002. P. 170

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Cfr. FLEET, Nicolás. Razón y dominación: La legitimidad en Weber como orientación simbólica de la acción política. *Rev. austral ciencias sociales* [online]. 2009, no.16 [citado 04 Agosto 2012], p.21-36. http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071817952009000100002&lng=es&nrm=iso. ISSN 0718-1795.

observable a lo largo de la historia de las sociedades occidentales, siempre y cuando se recibe alguna satisfacción a cambio, o bien, la repercusión de una conducta diferente sea mayor que la producida al desobedecer.

En este punto es claramente visible una tendencia al ordenamiento conductual de los individuos y la aceptación de ese ordenamiento como base la armonía social.

Los tipos ideales de dominación que Weber plantea son tres:

“Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

1. De carácter racional: que descansa en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)
2. De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).
3. De carácter carismático: que descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y las ordenaciones por ellas creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática)⁴⁶.

Cada una de estas categorías tiene un aspecto fundamental que le da legitimidad y puede implicar la fortaleza o fragilidad de la misma para subsistir como medio de dominación en la medida que sean capaces de responder a intereses particulares y valores colectivos sociales, políticos y económicos.

En el sentido más amplio de seguridad que hemos manejado, todos estos pueden verse involucrados dentro de los intereses previstos por las ordenaciones de la asociación.

Como referencia descriptiva de los tipos de dominación legítima que Weber manifiesta, tenemos que:

⁴⁶WEBER, Max. Óp. Cit. P. 172

“En el caso de la autoridad legal se obedecen las *ordenaciones impersonales* y objetivas legalmente estatuidas y las *personas por ellas designadas*, en méritos éstas de la legalidad formal de sus disposiciones dentro del círculo de su competencia. En el caso de la autoridad tradicional se obedece a la *persona* del señor llamado por la tradición y vinculado por ella (en su ámbito) por motivos de piedad (...), en el círculo de lo que es consuetudinario. En el caso de la autoridad carismática se obedece al *caudillo* carismáticamente calificado por razones de confianza personal en la revelación, heroicidad o ejemplaridad, dentro del círculo en que la fe en su carisma tiene validez.⁴⁷”

La dominación y su respectiva legitimidad responden entonces a características particulares de un tiempo, una sociedad y motivaciones individuales y colectivas⁴⁸, pero queda también muy presente la necesidad de conducción de una autoridad que genere un patrón de conducta válido para la preservación de dicha sociedad.

Sea una promesa de bienestar en el presente o en el futuro, la construcción de una economía que permita el desarrollo de un colectivo o la protección de un territorio o estilo de vida, las motivaciones frágiles o fuertes siempre conducen a la necesidad de un gobierno que modere los medios de los intereses egoístas para la construcción de valores para el bien colectivo.

Un orden social que distribuye asimétricamente los recursos de coacción y las oportunidades materiales de vida sólo adquiere validez en la medida en que sus relaciones de dominación tienen significación social, es decir, están ancladas en las creencias compartidas de la sociedad. Independientemente del contenido de tales valores, lo que a Weber le interesa captar es su incrustación en los estratos sociales, esto es, en determinados intereses orientados a participar de la distribución del poder en la sociedad y decidir sobre su conducción. Así las

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Siguiendo ésta línea teórica, un ejemplo descriptivo de la forma de dominación que caracteriza la realidad mexicana es la popularidad y aprobación de un gobierno a través de la figura, en un primer momento, del candidato y dado el caso, en el segundo momento cuando éste asume el poder. Enrique Peña Nieto, ahora titular del Ejecutivo Federal es un ejemplo de las motivaciones carismáticas que llevaron a legitimar su actuar en su periodo como gobernador del Estado de México, después como candidato del Partido Revolucionario Institucional y finalmente como presidente. En México, históricamente se ha privilegiado la figura individual –del caudillo- antes que la institucional- legal o la tradicional, a través de la personalización del poder, ya que contamos con partidos de personas más que de causas, con lo que se evidencia el culto a la dominación carismática.

instituciones sociales constituyen mecanismos de integración entre intereses particulares y valores generales. No hay posibilidad de ejercer un dominio sistemático sobre la sociedad sin revestir a la autoridad y sus mandatos con el prestigio de la legitimidad, a la vez que no hay asidero de tales pretensiones de legitimidad sin apelar a los valores y creencias compartidas que aseguran la integración social⁴⁹.

Una vez más hablamos del mal necesario que permite la conducción del colectivo hacia un bien superior que a su vez permite la satisfacción de los intereses individuales (o que en esencia, debería ser así).

La legitimidad de la autoridad política depende del grado en que ésta satisfaga los intereses del grupo. Las desigualdades entre autoridad y subordinados se expresan en la política como un poder ejecutado en nombre del bien colectivo o del interés de la nación. El tema del predominio de lo particular cruza todo el pensamiento de Weber pero en el caso de la dominación legítima es ineludible la *promesa* de la realización del interés general.

Weber señala que “el fundamento de toda dominación, por consiguiente de toda obediencia, es una *creencia*: creencia en el ‘prestigio’ del que manda o los que mandan⁵⁰”. Esta creencia se encuentra tanto en la tradición y en el carisma como en la dominación legal, dado que también la ley se legitima en la tradición de creer en la superioridad de los estatutos sobre las personas.

De la misma forma es ineludible la aseveración de Weber de que “toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno⁵¹”, con lo que sumamos a los planteamientos anteriores del hombre como animal social, que tiende a la organización para alcanzar sus fines, entre los que hemos resaltado el de seguridad.

⁴⁹ Cfr. FLEET, Nicolás. Óp. Cit.

⁵⁰ WEBER, Max. Óp. Cit. P. 211

⁵¹ *Ibíd.* P. 701

Ahora bien, aun cuando hemos tocado la dificultad para encontrar los tipos puros de dominación legítima, Weber manifiesta que el tipo de dominación legal corresponde a la estructura moderna del Estado y el municipio, y como tal, vale la pena revisar grosso modo las implicaciones que tiene esta forma de dominación en el régimen democrático.

Weber señala que el gobierno democrático se basa en la suposición de que todo mundo está en principio igualmente calificado para la dirección de asuntos comunes y en la reducción a lo mínimo del alcance de poder de mando; asimismo puntualiza que las funciones de gobierno (en el régimen democrático) se transmiten mediante un sistema de turnos o por elección directa durante un breve periodo, reservándose a los miembros de la comunidad todas las decisiones importantes y correspondiendo a los funcionarios sólo la preparación y ejecución de las disposiciones.

Todo ello sin perder de vista la dominación legal que es ejercida en su punto más racional por un cuerpo burocrático constituido por profesionales plenamente calificados para el desempeño de sus labores, que poseen las características señaladas por la ley para el buen funcionamiento del aparato, lo que legitima su dominio.

4. Supuestos sobre el papel del Estado

Respecto de lo que el Estado supone en su organización y en su actuar, podemos encontrar de nuevo en Hobbes que:

“La misión del soberano (sea un monarca o asamblea) consiste en el fin para el cual fue investido con el soberano poder, que no es otro sino el de procurar la **seguridad** del pueblo (...). Pero por seguridad no se entiende aquí una simple conservación de la vida, sino también de todas las excelencias que el hombre puede adquirir para sí mismo por medio de una actividad legal, sin peligro ni daño para el Estado⁵².”

Como ya lo hemos mencionado, la seguridad no abarca solamente la certidumbre sobre la conservación de la vida, sino la de la obligación que el soberano tiene de

⁵² HOBBS, Tomás. Óp. Cit. P. 275

crear las condiciones para que los individuos sean capaces de solventar sus necesidades primarias; es decir propiciar que todos los súbditos puedan adquirir bienes de forma legal y legítima que le permitan satisfacer su existencia y conservación.

Ahora bien, retomando la idea de pacto social como la delegación de la soberanía a favor de uno que representa al Estado, podemos decir que el poder radica en la capacidad de adoptar y ejecutar decisiones sobre los demás, a partir de las que se vincula la población y que permiten mantener la seguridad del Estado- nación. El poder político introduce en cualquier sociedad la disciplina indispensable para su cohesión y permanencia, sin la cual se disolvería en la anarquía de sus integrantes:

“Y los cimientos indispensables a todos los Estados, nuevos, antiguos o mixtos, son las buenas leyes y las buenas tropas.”⁵³

Empero, esta soberanía debe ser usada con fin específico, que es en realidad lo que hemos estado trabajando en apartados anteriores: Cumplir con el pacto que dio vida al Estado, así como respetar los principios de razón que se agendan según las características de cada pueblo y dado su respectivo territorio.

Las tareas principales del Estado son recaudar impuestos y proteger su territorio y población, lo que le da la soberanía sobre sus actos.

Ahora pues, tenemos por soberanía según Kelsen: *“Es una propiedad de orden jurídico que se suponga como válido, o sea como vigente. Esta propiedad consiste en que sea un orden supremo, cuya vigencia no es derivable de ningún otro orden superior.”*⁵⁴

En estos supuestos sobre el papel del Estado tenemos, concretamente la razón de Estado. A esto, Jesús Reyes Heróles manifiesta:

⁵³ MAQUIAVELO, Nicolás. El Príncipe. Porrúa, México, P. 20

⁵⁴ KELSEN, Hans. Compendio de la Teoría General de Estado. Barcelona, 1979. P. 143

“Razón de Estado es la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La Razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto. Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos, y las metas de este crecimiento.⁵⁵”

A este propósito, Meinecke señala: *“la razón de Estado es norma para el obrar del político, motor del Estado y ley para la salud estatal. Implícitos en ésta función están el crecimiento y desenvolvimiento estatal y los caminos por los cuales deben perseguirse.”*⁵⁶

Y como podemos deducir de estas definiciones, no existe un fin universal y único para todos los Estados más que el del mantenimiento de la existencia y bienestar individuales. Cada Estado es libre y en realidad debe trazar su razón a partir de las necesidades que se plantean en sus habitantes.

En este punto podemos retomar a Hermann Heller, quien señala: *“En cuanto a acción objetiva, la función inmanente del Estado se distingue claramente tanto de los fines subjetivos y misiones que le adscriben a las ideologías de una parte de sus miembros, como de cualesquiera atribuciones de sentido de carácter trascendente que se refieran a su fundamento jurídico.”*⁵⁷

Esta función surge a partir del asentamiento del pueblo en un territorio dado, con población que comparte una idiosincrasia, una moral que los une para concretar el pacto, es pues, el producto necesario de la voluntad humana actuando en una situación cultural y natural dada.

Heller es muy puntual al señalar:

“La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social- territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que organice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado

⁵⁵ REYES Heróles, Jesús. En busca de la razón de Estado. Porrúa, México, 1982. P. 33

⁵⁶ MEINECKE, Friedrich. En: REYES Heróles, Jesús. Óp. Cit. P. 34

⁵⁷ HELLER, Hermann. Óp. Cit. P. 219

mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de denominación de naturaleza semejante”⁵⁸.

Y retomando la caracterización del poder político que representa dicha organización es la disposición del orden jurídico establecido y asegurado por los propios órganos estatales.

Para ello el Estado posee el poder físico, a través de la que Heller denomina la forma más perfecta técnicamente de una formación autoritaria del poder, que es la militar, cuyos objetivos y legitimación provienen del Estado y que a éste último le permite asegurar la función política en lo interior y exterior; en suma, el “**poder militar es una ineludible condición de existencia de todo poder estatal.**”⁵⁹

Ciertamente, la fuerza debe ser un recurso excepcional, una *ultima ratio* del poder político, como también asevera Heller apuntando la primacía de la paz, la armonía para lo que existe la ley, de la que el Estado es el único garante.

En común, todos los autores que hemos tratado realizan una reflexión sobre el papel que el Estado adquiere como protector para el desarrollo de su población. Si bien el hombre en estado de naturaleza era incapaz de proteger su vida y su propiedad sin más elementos que el de su fuerza y demás herramientas provistas por él mismo, el Estado nació para solventar esa desigualdad existente en la posesión de fuerza y la voluntad del uso de la violencia.

La necesidad de crear un árbitro con una fuerza superior, legítima y soberana suficiente para regular la conducta de los individuos que se manifestaran a favor de ese pacto llevó a la creación del Estado, y más aún es el rasgo que le ha permitido ser la forma de organización que ha perdurado por siglos.

Si bien es cierto que todo evoluciona, cambia y se adapta a las condiciones que se hagan presentes, siempre podremos rastrear en el Estado, la causa primera que fundamenta su origen.

⁵⁸ *Ibíd.* P. 221

⁵⁹ *Ibíd.* P. 226

Hoy en día cada nación diseña la forma en que garantizará las condiciones de gestión de la necesidad de sus pueblos como mejor le parece o según los acuerdos a los que su población determine, sin embargo siempre habrá el principio de seguridad, sea ésta a través de leyes que regulen los eventos que puedan vulnerar al territorio, población o modo de vida de determinado pueblo. A través de un aparato burocrático que sostenga las instituciones a través de las que el Estado actúa; el ejército que le permita salvaguardar toda la superestructura que lo conforma y las finanzas que permitan la manutención de burocracia y ejército, la seguridad estará presente.

Ahora bien, para poder garantizarla en diferentes ámbitos de operación dentro de la ingente estructura que en la actualidad son los Estados- nación, podemos adelantar que la seguridad nacional es la columna vertebral de la existencia de los mismos.

5. Del Estado y la seguridad en el desarrollo de la ciudadanía: el espacio público como oportunidad⁶⁰

Otro elemento primordial que nos permitirá afianzar el estudio propio de la realidad mexicana sobre el tema de seguridad nacional es la construcción y defensa del espacio público como el medio en el que se desenvuelve la ciudadanía, en el que se encuentra la oportunidad de participar, interactuar, de reforzar los valores de una nación.

⁶⁰ Cabe señalar que, como el lector puede notar, nos referimos a una conceptualización politológica del espacio público y no a una concepción gubernamental. Existe una diferencia marcada entre la visión del espacio público desde el Estado y la construcción de ciudadanía y la visión del programa de gobierno vigente durante el sexenio de Felipe Calderón que toma en cuenta los espacios públicos como áreas de esparcimiento para la población. Como se menciona en la descripción del mismo, *este Programa tiene como propósito contribuir a la disminución de la pobreza urbana, la prevención de conductas antisociales y mejorar la calidad de vida a través de la protección, conservación y aprovechamiento de los espacios públicos mediante el rescate de espacios públicos en las ciudades.*

Su objetivo es de contribuir al rescate de espacios públicos que presenten problemas de deterioro, abandono e inseguridad. Asimismo, promover la construcción, ampliación y rehabilitación física de los espacios públicos para que se conviertan en lugares seguros en donde se realicen actividades artísticas, culturales, cívicas, deportivas y de esparcimiento, y con ello detonar la cohesión social e identidad comunitaria.

Podemos visualizar al espacio público como el que plantea Aristóteles, un espacio vital y humanizante donde la sociedad se reunía para compartir sus opiniones, evaluar propuestas y elegir la mejor decisión, se vislumbraba así un espacio público político. Como escenario de la interacción social, el espacio público cumple con funciones materiales (al dar soporte físico a las actividades colectivas) y funciones simbólicas (permite el intercambio y el diálogo entre los miembros de la comunidad).

“El término espacio público se ha convertido hoy en una expresión común: técnicos, legisladores, gobernantes, comerciantes y "el hombre de la calle", identifican así el espacio al cual se puede acceder sin restricción alguna y donde es posible la expresión de sus derechos y de sus obligaciones en el escenario de sus diarias vivencias”⁶¹.

La administración pública es la encargada de la regulación y la gestión del espacio público fijando sus condiciones de uso. Tomando en cuenta que la administración pública es la garante de la felicidad de los ciudadanos, ésta debe procurar que el espacio público sea un lugar de oportunidad, de desarrollo y desenvolvimiento de los valores ciudadanos, de la democracia, la participación y la realización de los mismos.

El espacio público es entonces el espacio garantizado por el Estado, en el que se convive, se transita, se desarrolla, en fin, en donde la ciudadanía se gesta.

Los espacios públicos son instancias deliberativas que permiten el reconocimiento de y le dan voz a nuevos actores y temas, que no son monopolizadas por algún actor social o político o por el Estado mismo, sino que son heterogéneas, es decir, que reflejan la pluralidad social y política; que por lo tanto, visibilizan el conflicto, ofreciendo una opción para manejarlo de manera que se reconozcan los intereses y las opiniones en su diversidad, y en las que hay una tendencia a la igualdad de recursos de los participantes en términos de información, conocimiento y poder⁶².

⁶¹ En: <http://www.unalmed.edu.co/~paisaje/doc4/concep.htm>. Consultado el 05 de mayo de 2012

⁶² “Cabe recordar que este término fue recuperado por Habermas (1989) desde mediados de los 60. Para Habermas el espacio público es un desarrollo histórico creado por ciertos sectores de las burguesías

La merma del espacio público supone de esta manera el deterioro de la calidad de la ciudadanía, es decir, se deteriora la participación. Terminar con el espacio público supone el término también del vínculo del ciudadano con su Estado, con su gobierno.

Al respecto podemos abonar: “En suma, la categoría de espacio público permite entender que en la construcción de la democracia el ejercicio de la deliberación, bajo condiciones adecuadas, amplía la esfera de la política, abre oportunidades de innovación y permite un tipo de relación entre la sociedad civil, la sociedad política y el Estado que, basada en proyectos compartidos, crea la posibilidad de existencia de un campo de cooperación igualitaria antes inexistente⁶³”.

El vigor y la estabilidad de una democracia moderna no dependen solamente de la justicia de su “estructura básica” sino también de las cualidades y actitudes de sus ciudadanos. Por ejemplo, su sentimiento de identidad y su percepción de las formas potencialmente conflictivas de identidad nacional, regional, étnica o religiosa; su capacidad de tolerar y trabajar conjuntamente con individuos diferentes; su deseo de participar en el proceso político con el propósito de promover el bien público y sostener autoridades controlables; su disposición a

europas en los tiempos de la Ilustración: se trata de la apertura de espacios donde se debaten asuntos públicos, es decir, del interés colectivo, cuestionando así el derecho de los gobernantes a monopolizar las decisiones y abriendo un espacio para la crítica. En el espacio público se argumenta y se critica, ampliando el concepto y la práctica de la política. Habermas analiza así una forma de participación: la argumentación, el debate, el cual permite reconocer los nuevos reclamos y desarrollar la crítica como campo de la acción política. No obstante, como Avritzer (2002) demuestra, Habermas padece de una limitación fundamental en su análisis del espacio público, pues considera que es principalmente defensivo, una barrera a los abusos del poder, pero no una instancia con potencial ofensivo, capaz de incidir efectivamente en el poder político, a no ser a través de un mecanismo indirecto: la influencia. Ésta se ejerce ante todo frente al poder legislativo, en el cual las acciones de los movimientos sociales pueden traducirse en leyes. Así, el espacio público no conecta efectivamente la razón y la voluntad, dado que deja en manos de los políticos las decisiones”. Cfr. DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. La disputa por la construcción democrática en América Latina. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2006. Pp. 23, 24.

⁶³ DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. La disputa por la construcción democrática en América Latina. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2006. P. 24.

auto limitarse y ejercer la responsabilidad personal en sus reclamos económicos, así como en las decisiones que afectan su salud y el medio ambiente⁶⁴.

Es en este punto donde podemos agregar otro elemento al concepto de ciudadanía, además de ser elementos activos en su comunidad, de su deseo de participar en los procesos políticos y sobre todo más aun que la relación entre derechos y deberes entre los individuos y el Estado del que forman parte, las cualidades de cada ciudadano que le dan afinidad respecto a sus costumbres, sus semejantes, estos elementos que convergen con el concepto de cultura política que ya hemos revisado, y que forman parte esencial de las motivaciones que permiten el buen funcionamiento del Estado en cuestión.

“La ciudadanía no es simplemente un status legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política”⁶⁵.

Para conseguir aproximarse al ideal de ciudadano, que es el que posee todos los elementos anteriormente citados no basta el cumplimiento de las características técnicas que fomenten o fortalezcan la democracia de un país, pues es necesaria una motivación primaria que incline al individuo a actuar como un ciudadano. Esta motivación se da gracias a los elementos que hemos recalcado como definitorios de la cultura política; los valores, creencias, señas de identidad, tolerancia a la convivencia con los otros y demás cuestiones subjetivas son las que en primera instancia siembran el germen que alentará o no a la participación y la inclusión en su entorno social, que sostiene a su nación.

Estos valores solo pueden desarrollarse en el espacio público, que debe ser también el espacio de la libertad y de la seguridad. Amenazada la libertad, en el contexto de la inseguridad, la condición de ciudadano es casi imposible de llevar a cabo, como lo hemos recalcado anteriormente, es fácil sucumbir ante la

⁶⁴ KYMLICKA Y NORMAN. El retorno del ciudadano. P. 3

⁶⁵ *Ibíd.* P. 17

adversidad cuando se está amenazada la propia integridad y supervivencia, se pierde la libertad de elegir, fácilmente el individuo cede ante el “tirano”.

El espacio público debe ser también el que gestiona la necesidad, así como el que garantice la igualdad para dar paso al espacio político, que sería entonces el espacio en el que se consolida la democracia y la acción de la ciudadanía.

Apoyándonos en la concepción de Hannah Arendt⁶⁶, sobre lo político, es menester apuntar: “La característica de los hombres capaces de acceder a la esfera política está en la libertad, que, nuevamente en el sentido clásico comienza una vez solventada la necesidad vital, la satisfaga los apetitos del bajo vientre”⁶⁷, ya que verse sometido a la necesidad representa esclavitud, la búsqueda de la conservación de la vida no permite el curso de la acción, elección y lleva a la violencia como forma de dominar dicha necesidad, es por ello que es un elemento pre político.

Lo privado, el interés individual y la satisfacción de lo propio (como individuo) no pueden tener cabida en lo político, por ende es la esfera de lo público el espacio destinado para poder acceder a la participación, a la calidad de ciudadano que es la materia prima para la construcción y mantenimiento de un Estado fuerte.

Es importante por ello, ver el espacio público como una conquista, como el ejercicio de un derecho que ha tomado su tiempo en haber sido aprehendido por los ciudadanos.

El espacio público responde a una necesidad de interacción con el poder, con la tomas de decisiones, con la deliberación. Es pues, parte de la evolución de las comunidades políticas, en las que la masificación y las crisis económicas, políticas y sociales nos han llevado a reclamar un lugar en el que se pueda atender a la

⁶⁶ ARENDT, Hannah. Labor, trabajo, acción. Una conferencia, en “De la historia a la acción”, Barcelona. Paidós, 1998.

⁶⁷ Remitida a los clásicos, para Platón los apetitos de comida, bebida y sexo se encuentran representados por el bajo vientre del alma, es necesario satisfacer dichos placeres antes de poder ser apto de las cuestiones políticas ya que de no ser así esta esfera del alma puede dar golpe de Estado al gobierno dado idealmente por la inteligencia.

heterogeneidad de ideas, de propuestas para retomar las problemáticas que nos aquejan.

Es totalmente notoria la importancia del espacio público en el desarrollo de ciudadanía y de la supervivencia de una nueva lógica de Estado, en la que la colaboración es al que da vida y mantiene la legitimidad de los gobiernos, y es también un espacio de oportunidad para gestar nuevas fuentes de poder, a través de la sociedad organizada, por ejemplo.

Cuando la vida pública no es próspera, no hay oportunidad de un mejor desenvolvimiento estatal. Cuando la vida pública no avanza, significa que el daño de las políticas estatistas ha llegado a la esfera de la vida privada. Sin el progreso de ambas, el Estado cancela las alternativas del desarrollo socio- económico y compromete su existencia al generar rendimientos decrecientes.

Desde la administración pública podemos ver que el espacio público se asume como un contrapeso al carácter burocrático del Estado. Ricardo Uvalle menciona:

“Lo público representa una opción para reorientar la búsqueda del desarrollo, pues propicia el aprovechamiento de recursos, planes, políticas e instituciones susceptibles de conjugarse, a partir de la pluralidad creciente de la sociedad. Por ser un espacio diverso, nutrido y plural, lo público redefine los vínculos entre la sociedad y el Estado.

Con el contenido civil, lo privado y lo público contribuyen a fomentar la participación organizada de los diversos grupos sociales, la cual es necesaria para evitar el desbordamiento administrativo y burocrático del Estado. A menos participación organizada, mayor presencia del Estado en la sociedad; misma que tampoco significa la generación de resultados positivos ni condiciones más equitativas de vida.

En todo caso, el carácter público- constitucional, división de poderes, democratización, legitimidad, contrapesos, participación, representación, rendición de cuentas del Estado, es el pilar para que la vida pública funcione a partir de valores compartidos, responsabilidades aceptadas y beneficios acreditados”⁶⁸.

⁶⁸ UVALLE Berrones, Ricardo. Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública. Convergencia, Año 7, Núm. 21, enero-abril, 2000, pp. 255-287. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

De este modo, lo público se visualiza como la suma de opciones, ventajas, derechos y obligaciones que sustentan el vigor de la sociedad. En congruencia con los valores democráticos, la defensa de este espacio público, demiurgo de la participación ciudadana, debe ser uno de los elementos mejor cuidados por el Estado.

5.1 Consideraciones sobre el papel del Estado en el desarrollo de sus gobernantes

Hemos tratado diversos valores que hacen del Estado un ente necesario para la supervivencia de las comunidades de la actualidad, siendo estas sociedades de masas ávidas de un timón y un timonel que las lleve a buen puerto, y pagando con parte de su soberanía y libertad por incluirse en el pacto que les garantice el goce de determinadas prerrogativas, como la seguridad, eje de este trabajo.

Partiendo de esta conciencia que nos lleva a inscribirnos al pacto social, podemos decir que los gobernados esperan la satisfacción de ciertas necesidades que les permitan desarrollarse como individuos, en familia y en sociedad. Parte de este desarrollo se da a través del Estado, y a su vez en el ámbito del espacio público, que ya hemos tocado.

No pretendemos realizar una lista o receta en la que se incluya muy puntualmente todos los deberes que el Estado tiene que cumplir a sus ciudadanos, empero debemos proporcionar un indicio que nos permita trazar un camino para evaluar el impacto positivo que el Estado debería tener en sus gobernados para cumplir la función primigenia de garantizar la supervivencia y desarrollo de los individuos para generar la prosperidad colectiva de una nación.

Partiendo de la premisa de que el Estado es una organización dotada de poderes, atribuciones, recursos e instrumentos de gobierno que garantizan el desenvolvimiento, progreso y desarrollo de la sociedad, asumimos también que tiene a su cargo la seguridad de la vida colectiva y que la pluralidad social tenga el

sistema de instituciones que encaucen los problemas, carencias y expectativas de los ciudadanos, como nos señala Ricardo Uvalle⁶⁹.

El Estado impacta en la vida del ciudadano como protector de sus intereses. Debe moderar la opulencia y la indigencia, como señalara el ilustre José María Morelos y Pavón en los Sentimientos de la Nación; ocuparse de los asuntos del colectivo siempre a favor de su desarrollo, del mejoramiento de su calidad de vida, de la superación de los retos impuestos por la modernidad, el mercado, la globalización, entre otros que pudieran afectar el *modus vivendi* de la población.

Nuevamente nos referimos a Uvalle, que señala puntualmente:

“En un mundo de realidades inéditas, la misión del Estado debe orientarse a cumplir sus tareas con base en los siguientes elementos: 1) tener a su cargo el gobierno de los asuntos estratégicos de la sociedad, como seguridad, relaciones exteriores, hacienda, justicia, orden, defensa, educación, bienestar, salud, medio ambiente; 2) devolver a los agentes económicos aquellas tareas que no reditúan un beneficio estatal; 3) elaborar e implementar políticas que fomenten el progreso material y social, y erradicar las fórmulas de administración que son densas e improductivas; 4) regular el comportamiento de los mercados así como las prácticas que de ellos mismos se derivan; 5) regular las nuevas condiciones laborales con base en el desarrollo tecnológico; 6) ...; 7)...; 8)...; 9) replantear las prácticas ineficientes que caracterizan a algunas políticas de bienestar; 10) estimular la aplicación de políticas públicas, como un medio para ordenar la colaboración democrática a favor de los asuntos públicos”⁷⁰.

En los últimos tiempos se ha debatido sobre el papel que el Estado debe asumir frente al mercado, siempre en miras al desarrollo del mismo, sin embargo no sólo a través de la economía se consolida el bienestar de una población. Como podemos observar en la perspectiva de Uvalle, son varios los elementos en los que el Estado, a través del gobierno, impacta en sus ciudadanos, y es menester identificarlos y atenderlos, de modo que ese impacto sea siempre positivo para la mayor parte de la población.

⁶⁹ Ídem.

⁷⁰ Ídem.

Los elementos de los que hablamos los hemos tratado ya, algunos como los de seguridad, procuración de justicia, observancia de la ley, recaudación de impuestos, asuntos de la administración de lo público,

Una mala canalización de los esfuerzos del Estado hará de su acción de gobierno una política que no abarque las necesidades de su población, o que en realidad impacten de forma negativa a los mismos.

Empero, cabe señalar que el Estado no es ni puede ser como antaño, el principal responsable de todo lo que necesita la sociedad. Y ésta no es como en el pasado, un cuerpo pasivo, receptivo e inhibido, por ello también tratamos el espacio público como el demiurgo del poder de la sociedad civil, misma que es responsabilidad conjunta del Estado y los ciudadanos proteger y enriquecer.

La misión del Estado se redefine por nuevas realidades públicas, en las que hay una presencia importante de la sociedad. Así los mercados, grupos ciudadanos, organizaciones sociales, fórmulas de gestión social y corresponsabilidad pública, son los factores que inciden de manera estructural en la misión del Estado.

Podemos aseverar entonces que otra de las tareas del Estado es coadyuvar en la construcción de ciudadanía, así como preservarla, ya que el impacto que el Estado tiene en los ciudadanos también es producto de la madurez de la ciudadanía, que en su derecho democrático puede exigir la orientación del interés de Estado, sin embargo un tejido social debilitado, un Estado frágil y una ciudadanía en ciernes, siempre serán obstáculos para que ese impacto sea positivo, motor de desarrollo, generador de oportunidad.

Una población pobre, con miedo, indiferente no puede convertirse en ciudadanía al verse siempre gobernada por la gestión de la necesidad, por la supervivencia, y eso nos habla de la fragilidad de un Estado, incapaz de ofrecer las condiciones de certeza para lo que está hecho, que le han dado su razón de ser, y que a pesar de que en la democracia de masas a la que nos enfrentamos en la actualidad, es imposible conseguir el bienestar para el total de la población, las mayorías

deberían ser el objetivo de las proyecciones de cobertura en seguridad, salud, educación, vivienda y trabajo, que son los elementos básicos para sostener una calidad de vida que nos permita ser ciudadanos que participan activamente por su Estado.

Estas notas nos servirán para evaluar la situación actual del Estado, de las implicaciones y la importancia que tienen en el desarrollo de los individuos que se han sumado al pacto social, que son los ciudadanos y de cómo todo esto confluye en la seguridad tan necesaria en el flujo de construcción- justificación- desarrollo de la vida en sociedad, más adelante en el caso específico de la seguridad nacional en México.

CAPÍTULO I: DE LA SEGURIDAD NACIONAL

Hoy, la seguridad se entiende cada vez menos en términos militares, y mucho más como la ausencia de conflicto. Es de hecho un fenómeno que abarca el desarrollo económico, la justicia social, la protección del medio ambiente, la democratización, el desarme y el respeto a los derechos humanos.

Kofi Annan

1. De la Seguridad Nacional

La Seguridad Nacional representa a menudo un tema que parece ligado al secreto, al ejército y a la defensa de una nación respecto de alguna invasión o amenaza a su soberanía, sin embargo es un tema que pretendemos ampliar un poco más.

En México se ha puesto en boga el uso de la Seguridad Nacional como término general para entender la problemática que vivimos en cuanto a violencia, inseguridad y crecimiento del crimen organizado, que es un problema que nos afecta en el día a día, pero que en su tratamiento pareciera parte de un concepto que se encuentra fuera del alcance del entendimiento, que causa controversia y desacuerdo.

La importancia del estudio de los conceptos radica en la necesidad de delimitar su acción para conocer su pertinencia en la solución de los problemas que nos aquejan, de modo que siempre esté al servicio del Estado, en el sentido de su causa primera, su razón de ser.

1.1 Incorporación del concepto “seguridad nacional”

Guillermo Garduño Valero hace una descripción del origen de la seguridad nacional como categoría partiendo de la idea de razón de estado, que permitía dar forma al Estado- nación al subordinar a las instituciones, personajes y actores al interés general, mismo que tiene sustento en las propias bases de la sociedad. Esta noción de razón de Estado -que ya ha sido mencionada en el apartado anterior- estuvo presente en la teoría política desde Maquiavelo hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo el autor que tratamos señala que tras la derrota de Alemania y el triunfo de los aliados fue imposible mantenerla dado que

conduciría a una nueva guerra de dimensiones superiores por el nuevo y latente peligro del poder atómico. Por lo anterior, la noción de razón de Estado tuvo que ceder su espacio a problema de seguridad, que tomaría el adjetivo de nacional⁷¹.

La seguridad denominada “nacional” se incorporó como concepto en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial (1947), influenciado por el pensamiento estratégico militar y las formulaciones históricas del concepto de interés nacional, entendido, a su vez como un instrumento de acción y justificación sobre determinadas políticas asumidas por un estado.

“La evolución de la seguridad nacional como campo de interés específico se debe en gran medida a los cambios políticos y administrativos ocurridos en Estados Unidos inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial”⁷².

La tensión mundial acaecida por el conflicto, el avance tecnológico y nuclear y la reconfiguración de las potencias militares y económicas en el orbe fueron el caldo de cultivo perfecto para la conceptualización del interés nacional basado en la acumulación de poder y de prevalencia de la forma de vida de la que se convirtió en la nación más poderosa del mundo, como lo es Estado Unidos, y con lo que se vio orientada a establecer la seguridad nacional como el método y herramienta para conseguir dichos propósitos, a través del poderío militar, de la inteligencia y de la creación de nuevo pensamiento académico al respecto, como podemos ver en la estructuración del aparato de seguridad nacional:

“En 1947, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley de Seguridad Nacional, cuyo objetivo era “estipular el establecimiento de una política y unos procedimientos coordinados entre los departamentos, los organismos y las funciones del gobierno por lo que respecta a la seguridad nacional (art. 2). La Ley establecía un Consejo de Seguridad (NSC) «para asesorar al Presidente respecto a la coordinación de las políticas interior, exterior y militar por lo que concierne a la seguridad militar» (art. 101^a). Al mismo tiempo se creaba el puesto de ayudante especial para asuntos de seguridad nacional. Ambas

⁷¹ Cfr. GARDUÑO Valero, Guillermo J. R. *Epistemología, semántica y método de la seguridad nacional*, en: El ejército mexicano entre la guerra y la política. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. 2008. Pp. 29-134

⁷² SILLS, David. L. (Director). *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Vol. 9. España, 1979. P. 526.

instituciones crecieron en importancia a partir de 1947; el Consejo se convirtió en rival de gabinete como órgano político, y el ayudante especial para asuntos de seguridad nacional llegó a ser en ciertos aspectos el miembro más importante del círculo presidencial⁷³”

La evolución del concepto, entonces, más allá de versar sobre una integración de nuevos elementos se basó en sus primeros años en la importancia que el tema debería adquirir dentro de la agenda gubernamental.

“La mayoría de los trabajos académicos posteriores a 1945 versan sobre dos temas: conflicto y cooperación. Los estudios pertenecientes a la primera categoría parten, por lo general, de la opinión de que la seguridad nacional exige sobre todo un fortalecimiento del poder nacional en situaciones de conflicto, es decir, que la política de seguridad nacional debe basarse en la suposición de que una nación solo puede estar segura si fortalece su propio poder a expensas de otra o de otras naciones.⁷⁴”

Ahora bien, como hemos visto, la categoría de seguridad nacional ha tenido que responder a coyunturas específicas, con las que ha evolucionado ante las situaciones de mayor tensión. Por ello la tendencia tan particular del desarrollo del concepto en el marco de la Guerra Fría, periodo en el que se adoptó un tono dramático motivado a defender un sistema oligárquico- militar que responde a demandas sociales e incorporación de nuevos actores que intentan penetrar al ámbito de lo político, con lo que la represión se convierte en la nueva respuesta sistemática a la razón de Estado.

Asimismo encontramos que la teoría de la seguridad naciones se planea desde ángulos específicos: imposición la democracia sobre el autoritarismo y la concepción estratégica de la defensa nacional, opuesta a la visión de la guerra total que prevaleció en el periodo de las guerras mundiales⁷⁵.

Un parteaguas para la teoría de la seguridad nacional, es la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), y con ella la conclusión del conflicto Este- Oeste en 1991, y la transición política que sufrieron muchas partes de

⁷³ SILLS, David. L. Óp. Cit. 526

⁷⁴ Sills, David. Óp. Cit.

⁷⁵ Cfr. GARDUÑO Valero, Guillermo J. R. Óp. Cit.

mundo desde la década de los 80, por ejemplo el proceso de democratización de América Latina, la Glasnost en la URSS, la caída del muro de Berlín y revueltas populares contra los regímenes autoritarios de Europa Oriental y el asenso de la era de la globalización.

Todo este lapso de cambios habría de remodelar el concepto de seguridad nacional, comenzando por la percepción de enemigos y aliados y la modificación de los aparatos de inteligencia, ya que la amenaza que se consideraba como la más importante: el comunismo, ya no existía. De la misma forma, diversos actores sociales, que en su momento fueron reprimidos, comenzaron a ganar espacios que llevaron a su integración al campo de lo político. Las nuevas tecnologías y la formación de potencias emergentes también aportaron modificaciones a la teoría de la seguridad nacional.

Otro factor que influyó cambios sobre la seguridad nacional fue la economía, nos menciona Garduño: *el riesgo mayor del poder económico no es la crisis, pues forma parte de su dinámica, sino el colapso que lleve a la insatisfacción de las necesidades y a la pérdida de la capacidad de dirección por parte de las clases dominantes.*

En este periodo se tiene por demás presente lo social como fuente de poder, y el Estado- nación como integrador de territorio, población, soberanía y gobierno, cuya armonía y desarrollo permiten la constitución del poder nacional.

Además, comienza una nueva percepción que se inclina hacia la cooperación internacional en torno a la paz, motivada nuevamente por la coyuntura, ante la amenaza nuclear. Sin embargo podemos decir que ha permeado la orientación hacia el fortalecimiento del poder nacional, ya que la segunda vertiente se ha desarrollado a través de la concepción de la seguridad colectiva.

El siguiente evento que contribuyó a la modificación de concepto fueron los atentados del 11 de septiembre de 2001 a los edificios emblemáticos del World Trade Center en Nueva York, E. U, que cambiaron de nuevo la percepción sobre

el enemigo, pero que al mismo tiempo no ha concluido en un concepto de seguridad nacional claramente definido.⁷⁶

Podemos aseverar entonces que la seguridad nacional es un concepto histórico, no ambiguo; que responde a momentos históricos, políticos, sociales y económicos específicos. Sin embargo el **discurso** de la seguridad nacional y del poder nacional, asume significados diferentes según provengan de países hegemónicos o receptores, ya que los primeros ejercen algún tipo de presión (que puede ser económica, o política) para aceptar sus matices, ideología, preocupaciones y justificaciones. Es por ello que en el campo de la acción política de la seguridad nacional, la posición de poder de un país será la que dicte mayor peso, ya sea a la teoría de la seguridad nacional o al discurso de la misma.

Ahora bien, para hablar de la acción sobre la seguridad nacional, podemos trazar una línea de coincidencia entre los conceptos que han sido adoptados por la comunidad científica social y los que son los retomados por diversas naciones para atender las problemáticas que los aquejan. Estas definiciones nos permitirán tener una idea de lo que ellos pueden o no considerar como asuntos de seguridad nacional.

Como hemos mencionado, el discurso de seguridad nacional, sobre todo en países no hegemónicos, se ve influenciado por las percepciones y decisiones que los países más poderosos tienen sobre determinados asuntos, en condiciones políticas, económicas y sociales específicas, ya sean de su propio país o sobre el resto. Por ello, aun cuando el concepto ha evolucionado ante diversos procesos históricos, podemos encontrar elementos que han sobrevivido de una concepción a otra, generando lo que llamamos tradicional o clásico, en la concepción de seguridad nacional.

Al respecto, intentaremos observar los elementos constantes en las definiciones tradicionales de la seguridad nacional, y que en su momento podremos saber si

⁷⁶ GARDUÑO Valero. Óp. Cit. P. 81

entorpecen o benefician al desarrollo de una teoría de la seguridad nacional propia de México, de nuestra realidad.

1.2 Concepción clásica de la seguridad nacional.

A través de la evolución de los Estados, cada uno de ellos ha determinado para su forma de gobierno atender las particularidades que se presentan en sus pueblos dadas sus condiciones culturales, sociales, de territorio y población, es decir, cada gobierno decide qué es lo importante y qué es lo urgente en cuanto a atención y acción se refiere; empero existen áreas en las que algunos países toman las posturas que en realidad responden a las necesidades de países más poderosos o con mayor influencia en el contexto internacional.

Podemos decir que el tema de seguridad Nacional se ha encontrado constantemente en el dilema citado.

La falta de estudios sobre el tema, o peor aún, teniendo estudios sobre el mismo, que políticamente sean ignorados con la finalidad de atender los intereses y evaluaciones hechas por el exterior sobre la agenda de asuntos dentro de la Seguridad Nacional, impiden el desarrollo adecuado de sus funciones para la nación que no adapte los conceptos a sus propias condiciones.

Las concepciones que llamamos “clásicas⁷⁷” de la seguridad nacional, no siempre responderán a las necesidades de cada país por la obviedad que representa el hecho de que éstas han sido construidas en pos de una realidad y de un contexto específico.

De ahí la relevancia de conocer, evaluar y determinar los ajustes necesarios de la conceptualización de aquellos elementos con los que los gobiernos cuentan para garantizar la felicidad de la población, como se habla de los fines de la administración pública; y de la supervivencia de un Estado.

⁷⁷ Usamos el término clásico o tradicional, para referir conceptos apegados al origen estratégico- militar que adquirió la seguridad en sus comienzos.

Comencemos con la mención que Rockwell y Moss realizan sobre la concepción clásica de seguridad nacional a partir de la idea de Walter Lippman, que versa: *“Una nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra.”*⁷⁸

Más adelante, en el mismo orden de ideas, los autores sugieren:

“Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra.

[...]

Se busca la seguridad nacional a través de la aplicación real o potencial del poder militar, económico o político. De acuerdo con esta conceptualización, la seguridad nacional es la seguridad del Estado y está protegida por la capacidad del mismo de resistir la invasión extranjera⁷⁹

De ello es evidente señalar la carga militar y de defensa que contienen estas definiciones, que podemos decir se ajustan al contexto de nacimiento de la concepción de seguridad nacional, motivada por el miedo a la amenaza del exterior, de la invasión, de la expansión del enemigo.

Otra concepción con estos elementos es la que observa Javier Elguea en el mismo compendio del que retomamos a Rockwell y Moss, en la que la seguridad nacional es: “La capacidad de un Estado para defenderse de ataques extraños, y como la habilidad de este Estado- nación para defender sus ‘intereses nacionales’ entendidos fundamentalmente como la integridad territorial y la soberanía política.”⁸⁰

El interés nacional y las amenazas son protagonistas en las definiciones tradicionales de la seguridad nacional, sin perder de vista que las amenazas son

⁷⁸ ROCKWELL, Richard C. Y MOSS, Richard H., en: Aguayo Quesada, Sergio. Bagley, Bruce Michael. Comps. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. S. XXI, México, 1990. P. 44

⁷⁹ ROCKWELL, Richard C. Y MOSS, Richard H. Óp. Cit.

⁸⁰ AGUAYO Quesada, Sergio y BAGLEY, Bruce. Ibidem. P. 77

externas y el interés nacional se basa en la prevalencia de un poderío o estabilidad.

Rockwell y Moss, señalan puntualmente que existen 3 elementos básicos que conforman la concepción tradicional de la seguridad nacional: estado (que proporciona la seguridad a la colectividad); la acción legítima de estado en defensa del interés nacional; y las amenazas que emanan de acciones políticas de otros estados en torno a sus propios intereses legítimos.

En el mismo orden de ideas, José Manuel Ugarte señala:

“En una primera aproximación a la Seguridad Nacional, encontraríamos que a través de la misma se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre los valores esenciales, intereses vitales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía, e integridad territorial de un Estado. La amenaza estará constituida por la actividad de un Estado o Estados que desean apoderarse del primer Estado, o de parte de su territorio, población y recursos naturales; o, cuando menos, de imponerle dependencia y sumisión, de obligarlo a postergar sus propios intereses, por los correspondientes a los agresores.⁸¹”

Y sobre los intereses vitales, el mismo autor continúa:

Parte de la orientación que criticamos en la concepción tradicional de la seguridad nacional, parte de la idea del interés nacional como instrumento de acción política como medio para justificar, denunciar o proponer determinadas políticas, más que como medio de análisis, filtro que permita decantar los asuntos importantes de los urgentes a tratar en el diseño gubernamental.

En donde encontramos los mismos elementos sugeridos y que restringe las cuestiones de la seguridad nacional a través de la idea del interés vital y la amenaza, que serían los factores determinantes para saber qué tan grave o no es un problema para poder ser considerado como “asunto de seguridad nacional” y acceder así a un tratamiento especial de resolución, a un protocolo y a un presupuesto específicos.

⁸¹ UGARTE, José Manuel. *Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa: Un análisis orientado a América Latina*. Ed. Plus Ultra. Argentina, 2003. P. 13

Y podemos aportar un ejemplo más de ello con la siguiente definición:

“Un concepto clásico de seguridad vigente en los países industrializados occidentales durante el conflicto Este- Oeste- y que aún es sostenido por diversos sectores- es el reflejado por Stephen Walt, quien definió a los estudios de seguridad, y por extensión el concepto de seguridad, como ‘el **estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar**’, especialmente de las ‘políticas específicas que los estados adoptan para prepararse, prevenir, o empeñarse en la guerra. Mientras Walt era claro en que ‘el poder militar es el foco central del ámbito’ también reconocía que ‘el poder militar no es la única fuente de seguridad nacional, y las amenazas militares no son los únicos peligros que enfrentan los estados (aunque son habitualmente los más serios)’⁸².”

La definición de las orientaciones a seguir para determinar el interés nacional y la seguridad nacional nos servirán en la práctica gubernamental para orientar políticas y presupuesto, canalizar energías, recursos; es por ello que no podemos dar menos peso a estas señales que nos permiten marcar la ruta de lo que es menester atender con mayor detalle, siempre en busca del bienestar de la población, la integración y defensa del territorio y atendiendo la coyuntura, como lo hizo la seguridad nacional en su origen.

Con estos elementos podremos analizar, más adelante, la conceptualización de la seguridad nacional en México, así como nuestra propuesta para abordar el mismo atendiendo las deficiencias que observamos en las características del concepto tradicional de la seguridad nacional, como lo son la fuerte carga militar del mismo y el parámetro de evaluación de los riesgos y amenazas para el tratamiento de un problema como de seguridad nacional.

1.3 Acercamiento a la relación entre Geopolítica y s.n⁸³

Un elemento que no debe descuidarse en la teoría de la seguridad nacional es la geopolítica, definida como la ciencia y el arte de aplicar el poder nacional sobre los

⁸² *Ibíd.* P. 14. Resaltado propio.

⁸³ Respecto de la importancia de la geopolítica en la seguridad nacional, Javier Oliva menciona: “*La confección del concepto de seguridad nacional va indiscutiblemente ligada a la Geopolítica, el sistema político, la antropología social y la cultura*” como elementos integradores de una política de prevención, solución y evaluación de riesgos y problemáticas en la áreas vitales de un Estado. En: Seguridad Nacional e inseguridad internacional, p. 101

espacios y demás potencialidades de un Estado a favor del desarrollo y la seguridad del mismo, proyectándolo hacia el futuro y hacia otros espacios.⁸⁴

La geopolítica ha sido una ciencia que se ha desarrollado a la par de la curiosidad del hombre de conocer y reconocer su entorno, a través de la geografía, así como de la ambición del hombre por el poder, el dominio del territorio, así que también ha sido una ciencia que ha justificado acciones de expansión de varios imperios.

Esta ciencia ha sido satanizada por las consecuencias a las que han llevado algunas de sus teorías, como la del espacio vital, que justificó el discurso radical de la raza aria y el expansionismo de la Alemania nazi que inició la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, como toda ciencia, no se puede culpar a la teoría de lo que en la práctica se realiza en su nombre.

Napoleón decía que la geografía indica el futuro de las naciones; esta idea nos indica con sutileza lo vital que resulta para cualquier Estado- nación el estudio del espacio geográfico que posee y las tácticas políticas que necesita para defender o expandir su territorio o relacionarse con las naciones vecinas; de la misma forma, Sun Tzu señala que *es de suma importancia conocer las especificaciones de los distintos terrenos para establecer las ventajas y desventajas que representen, cuando las tropas acampen y para planear las estrategias respectivas de un combate*; el estudio de los factores geográficos, políticos e históricos que contribuyen a la formación de la geopolítica, que según menciona el autor Carlos de Meira Mattos, es una invención de los políticos que se encuentran sedientos de mando, y que buscaban una justificación científica para satisfacer su ambición de poder⁸⁵.

La Geopolítica es el producto de la evolución de la observación, así como de la exploración del medio natural, lo que influenció en la acción del hombre. Sin

⁸⁴ En: <http://gfrojas.blogspot.mx/2006/08/geopolitica-generalidades-la-geopolitica.html> Consultado: 19 de septiembre de 2012.

⁸⁵ DE MEIRA MATTOS, Carlos. Geopolítica e Modernidade. Ed. Biblioteca do Exército editora. Brasil, 2002. Pp. 17

embargo, es hasta finales del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX cuando se comienza a ver un gran progreso en el campo de la geografía, y es en Alemania donde surgen los libros pioneros de la geopolítica, a cargo de Ratzel y Rudolf Kjellen. Para el primero, la geopolítica es el producto de la interacción dinámica de tres factores: Política, Geografía e Historia; así mismo aporta leyes sobre el crecimiento territorial de los Estados.

Es menester señalar que en este apartado nos referimos a un acercamiento a la geopolítica, ya que dada la amplitud de esta materia nos resultaría muy extenso desarrollar la evolución de la misma como una ciencia fundamental y estratégica en el desarrollo de los Estados- nación; por ello solo haremos pequeñas menciones a propósito del objetivo de relacionarla con la seguridad nacional.

Como hemos mencionado, la geopolítica se ha desarrollado a la par de las ambiciones de las naciones, a medida que estas han crecido también se han buscado nuevas estrategias para cumplir dichas ambiciones. Un ejemplo claro de ello es la guerra fría, que surgió como un conflicto de intimidación que polarizó al mundo, mismo que fue producto de estrategias basadas en cálculos de costo-beneficio, de persuasión del enemigo a través de la carrera armamentística, justificados por teóricos geopolíticos tanto soviéticos como estadounidenses. Existen en realidad varios ejemplos que nos demostrarían la importancia del estudio de la geopolítica para determinar acciones respecto de los intereses de una nación, como lo es el intervencionismo de Estados Unidos en asuntos del exterior, basado en su interés porque se establezca la democracia en algunos países del Medio Oriente; o las acciones que llevan a algunos países para asociarse comercialmente con determinados países y no con otros.

Carlos de Meira nos señala su percepción de la *“geopolítica como una aplicación de la política en los espacios geográficos, bajo la inspiración de la historia”*⁸⁶, y sobre cada uno de estos elementos, señala:

⁸⁶ Ibid. Pp. 29

El factor geográfico es el espacio operático donde el hombre- político aplica su poder, y es insustituible; ya que es el único soporte del poder, es la razón de su existencia, aun cuando este espacio haya sido modificado a medida que la tecnología avanza, ya que este hecho permite la apertura de nuevos espacios, como lo fue en su momento el espacio aéreo y ahora el ciberespacio. Los gobiernos deben contar con las herramientas precisas para mantener su influencia en dicho espacio.

En el factor político tenemos el arte de elegir y conquistar objetivos. Éste busca el poder extraterritorial, que se encuentra ejercido por los Estados poderosos. En la actualidad esto se ejemplifica con el colonialismo tecnológico.

El último factor, que es la historia, puede explicar o determinar algunas de las visiones que tienen los Estados, debido a su estudio del hombre en sociedad, por lo que los progresos en el conocimiento se verán fortalecidos en su interacción con la historia como inspiradora de la política⁸⁷.

La geopolítica también se encarga de estudiar el futuro desde el ángulo de la prospectiva, ya que es necesario plantear escenarios que marquen una proyección sobre las decisiones que se toman en el día a día.

Otro autor que podemos retomar para señalar la importancia de la geopolítica e la seguridad nacional es José William Vesentini, quien en su texto *Geopolíticas as representações do século XXI* menciona que a partir de la década de los 90 comienza el debate sobre una posible nueva fase de la geopolítica. El paso a la geoeconomía, en la que las relaciones internacionales se darían más allá del poderío militar o político, por el del comercio. Re- contextualiza la cita de Clausewitz “la guerra es la política continuada por otros medios” a “la lógica de la guerra esta subsumida a las reglas del comercio”. Este autor sostiene, por lo tanto, la improductividad de los enfrentamientos militares respecto de la carrera

⁸⁷ Cfr. DE MEIRA Mattos, Carlos. Óp. Cit.

armamentística, es decir, una conducta meramente persuasiva de los Estados, lo que resulta en un mejor aprovechamiento de los recursos. También “predice” que en el siglo XXI no habrá una sola potencia dominante, sino una lucha entre Japón, Alemania y Estados Unidos, a través de mayor y mejor producción armamentística, comercial, tecnológica, educacional, ideológica y poder de consumo⁸⁸.

Otra tesis es la integración de los bloques regionales en el escenario mundial, que pretenden fortalecer las áreas geopolíticas estratégicas para solventar las deficiencias de las naciones que actúan económicamente al margen –en la medida de lo posible- de los procesos de globalización. A partir de ello también surge la idea del sistema- mundo como el escenario de la dominación económica, del capitalismo y de la globalización, para la interdependencia de todas las economías nacionales dentro de dicho sistema global, que puede ser evaluado como positivo o negativo respecto de la situación particular de los Estados inmersos.

El autor concluye que cada una de las geopolíticas responde por lo menos a un aspecto de la realidad en las que están inmersos sus teóricos. La velocidad con la que evolucionan los pueblos y las sociedades, sobre todo en el marco de las nuevas tecnologías.

Con este panorama podemos observar cómo la geopolítica permite no solo evaluar las capacidades de un Estado para potenciar sus posibilidades, si no plantear y anticipar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que determinan el presente y futuro de una nación. Ahí radica la importancia de la geopolítica para la seguridad nacional. Un estudio minucioso de la geopolítica proporciona información suficiente para prevenir e identificar amenazas, para actuar desde la perspectiva del desarrollo sustentable, de trazar caminos para alcanzar objetivos ambiciosos, por lo que el descuido de dicha disciplina tendrá

⁸⁸ Ídem pp. 33

graves consecuencias sobre dicha nación, entre ellas el desconocimiento de sus deficiencias y potencialidades tanto internas como su proyección al exterior.

2. Aproximaciones teóricas a la s.n en México.

Como hemos visto en el capítulo anterior, la seguridad debería ser un planteamiento de primer lugar en la agenda de cualquier país, sin embargo el tratamiento de este tema se da en forma dividida. Con esto nos referimos a los diversos apellidos que se le agregan a la seguridad para ser tratada política y administrativamente por sectores.

Uno de estos apellidos es el de “nacional”. Ya hemos tratado la definición y la importancia de la seguridad nacional en términos generales, ubicándonos en un marco teórico específico, que fue el sentido tradicional de la misma.

Ahora bien, toca el turno de la concepción de la seguridad nacional en México; comenzando por algunas concepciones de la seguridad nacional desde la construcción teórica de connacionales.

2.1 Definiciones (mexicanas) de la s.n⁸⁹

Para considerar las definiciones que trataríamos sobre el tema, hemos retomado los importantes trabajos realizados desde la academia militar, resaltando los esfuerzos del general Gerardo Clemente Ricardo Vega García, quien compiló 52 definiciones de seguridad nacional, de intenciones y vertientes diversas.

Comenzaremos con el señalamiento que dicho autor propone: *la seguridad nacional es considerada como una condición paralela, indispensable para garantizar el desarrollo de un país*⁹⁰.

Con ello tenemos un primer panorama que nos ayuda a caracterizar la definición y práctica de la seguridad nacional como política imprescindible para el progreso.

⁸⁹ Ante la constante alusión al término de seguridad nacional usaremos también las letras s.n para referirnos a la misma.

⁹⁰ Gral. VEGA García, Gerardo C. R. Seguridad Nacional: concepto, organización y método. México, D.F, 1988. P. 5

El autor señala más adelante: la seguridad nacional es una herramienta al servicio de la sociedad en general y al gobierno en particular, para coadyuvar al bienestar equilibrado de un Estado.

Y concretamente, apunta: la seguridad nacional debe ser considerada como una condición, que incluye multitud de acciones de los diferentes campos o frentes de acción de un Estado, para garantizar el desarrollo equilibrado de mismo, de donde la seguridad nacional es un componente de igual valor y dimensión que el desarrollo nacional, uno al otro dependen de sí mismos, no pueden existir en forma aislada, sin desarrollo no habrá seguridad, sin seguridad no se tiene desarrollo.⁹¹

Vega García realiza una comparación entre varias definiciones tomando como punto de quiebre entre ellas, las intenciones con las que fueron concebidas, así como las exigencias particulares que les dieron origen, sin embargo el elemento recurrente en su percepción de la seguridad nacional es el desarrollo económico y social, que son garantes de la estabilidad en una primera instancia. La seguridad es entonces un mecanismo de preservación de dicho bienestar y el bienestar permite la existencia de la seguridad.

“El concepto de la seguridad nacional suele ser confundido con el de defensa nacional, el primero corresponde a la concepción donde un Estado debe mantener la preservación de un estilo de vida para satisfacer los intereses nacionales y garantizar el desarrollo y bienestar de un país dinamizado por sus sociedad; la defensa nacional comprende las medidas que un Estado como un todos pone en juego, para defender sus intereses por medio de la vía armada, es decir la guerra”⁹².

Esta definición traza una línea entre la seguridad y la defensa nacional, con lo que se gana claridad teórica en el tratamiento de los asuntos concernientes a cada uno, ya que en México se llegó a confundir la seguridad nacional con la seguridad

⁹¹ Ídem P. 7

⁹² Ídem. P. 9

del régimen y la persecución de grupos e individuos que lo amenazara, como veremos más adelante.

Otro autor del que podemos tomar la definición de s.n es el Almirante retirado Mario Santos Camaal, quien señala que *la seguridad nacional es la suma de un conjunto de sistemas en donde el sistema nacional de planteamiento es el encargado de organizar todos los recursos, habilidades y vulnerabilidades del Estado para poder interactuar en el sistema mundial con ventajas competitivas efectivas y el sistema de seguridad nacional es el optimizador de las acciones y reacciones del Estado en el campo internacional para obtener resultados proyectados y programados*. Y más adelante puntualiza: la seguridad nacional significa que el Estado, la sociedad nacional y las instituciones nacionales públicas y privadas se organizan para:

- Preservar la soberanía nacional.
- Mantener la integridad del territorio.
- Conservar la independencia nacional.
- Proporcionar el bien común y público al individuo, a la familia y a la sociedad nacional.
- Garantizar la supervivencia del individuo de la familia y sociedad nacional.
- Prevenir, disuadir y desactivar conflictos que interfieran con los intereses nacionales.
- Crear y aprovechar las oportunidades que sean de interés nacional; y garantizar la permanencia del Estado⁹³.

Elementos que encontramos en la concepción de Santos Camaal refieren constantemente es el ámbito internacional y estratégico, sin embargo las menciones que se hacen a estos asuntos no son desarrolladas como prioridades, es decir, permanecen a la esfera del deber ser planteado desde la academia, pero que no se han aterrizado en prácticas políticas.

⁹³ SANTOS Camaal, Mario. Criterios generales para la formulación de un concepto de seguridad nacional, en: ROSAS, María Cristina (coord.) Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva. UNAM, FCPyS SUA. Embajada de Canadá. México. 2004. P. 53

Ahora bien, ya que hemos ofrecido un par de concepciones académicas- militares de la seguridad nacional mexicana, toca el turno a algunas definiciones desde la academia civil.

Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González definen la seguridad nacional como “el conjunto de condiciones -políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior⁹⁴”.

A ésta definición, considerada por los autores como “tentativa”, se le suma la idea de que “se centra en la permanencia y el fortalecimiento del proyecto nacional frente a las amenazas externas, ya sean de origen estructuralmente externo o consecuencia de vulnerabilidades internas⁹⁵”.

En esta definición encontramos elementos recurrentes de las definiciones anteriores, como lo son el poder nacional, la seguridad como condición y la identificación de amenazas externas e internas, siempre a favor del desarrollo nacional a través del proyecto nacional.

En este mismo orden de ideas tomaremos ahora la definición de Garduño Valero quien de manera muy esquemática define la seguridad nacional como el efecto multiplicador ejercido por las acciones del proyecto nacional, la legitimidad, la gobernabilidad y la planeación, a la que se suma el interés nacional y la voluntad nacional, divididos entre la multiplicación de riesgos y amenazas. Y en términos teóricos, la define “como una propuesta del Estado y la sociedad tendientes a ubicar la defensa y proyección de los valores y fines dentro del marco institucional, para que mediante acciones fundadas en la legalidad, deriven al proyecto de

⁹⁴ HERRERA- LASSO, Luis y GONZÁLEZ, Guadalupe. *Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México*, en: AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce (comps.) *En busca de la seguridad perdida*. Ed. Siglo XXI. México, 1990. P. 391

⁹⁵ *Ibíd.* P. 395

nación, el cual mediante la planeación busque cristalizarse en las decisiones que darán la base de la legitimidad y gobernabilidad que reclama el orden social⁹⁶”.

La definición de la seguridad nacional es un parámetro de evaluación de las problemáticas que afectan o podrían afectar el proyecto nacional, la estabilidad del país o cualquiera que represente afectaciones a las actividades o estructuras consideradas como estratégicas en el desarrollo de la nación, es por ello que resulta primordial establecer quién definirá los proyectos nacionales, los riesgos, las amenazas y en general quién se encarga de definir lo relacionado con los elementos que conforman la seguridad nacional, que como pudimos observar en las definiciones presentadas, que aun siendo una pequeña muestra de los esfuerzos académicos para dar certeza sobre este tema, cuentan con diversas coincidencias sobre el poder e interés nacional, el desarrollo y la estabilidad, la estrategia y la política exterior como elementos fundamentales para definir una política de seguridad nacional, sin embargo de la teoría a la práctica existe una gran distancia, comenzando por el gran disenso en la definición de la seguridad nacional.

Para poder tener un panorama sobre la definición de la seguridad nacional como política en México daremos paso al aspecto normativo actual.

2.1.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Constitución es el marco político y legal para la organización y relación del gobierno federal con los estados de la República, los ciudadanos y en general todo cuanto tenga relación con la nación. Al contar con el mayor grado de jerarquía dentro de la legislación mexicana comenzaremos con los artículos que posee refiriéndose a la seguridad nacional.

El artículo 73, fracción XXIX-M que faculta al congreso para legislar en materia de seguridad nacional.

⁹⁶ GARDUÑO Valero, Guillermo. Óp. Cit. P. 48

El artículo 89 fracciones VI y X en donde se asignan facultades y obligaciones al presidente de la República: preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación; y adelante, de dirigir la política exterior en observación de los principios normativos de autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, [...].

No se encuentra de manera explícita cuales son los principios de acción de la seguridad nacional o quien debe ocuparse de esos asuntos más allá de lo que se ha mencionado, sin embargo de ello se desprende la facultad del legislativo sobre la materia y del ejecutivo para tomar acciones al respecto, así como el artículo 90 le faculta (al presidente) para distribuir las competencias de las distintas secretarías de estado y entidades de la administración pública federal, con lo que se sustenta el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en cuya fracción XXIX, establece como obligación de la Secretaría de Gobernación, *establecer y operar un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano*; asimismo el artículo 29 fracción I otorga a la Secretaría de la Defensa Nacional la obligación de organizar y administrar al ejército y fuerza aérea; y el artículo 30 que señala como obligación de la Secretaría de Marina los asuntos de seguridad nacional en términos del ámbito de su responsabilidad.

2.1.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ante la falta de una definición precisa de la seguridad nacional en la Carta Magna, y el crecimiento del interés sobre los temas de la seguridad nacional dados los atentados terroristas ocurridos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, se volvió una necesidad prioritaria aterrizar la definición de los temas considerados de seguridad nacional, por lo que se promulgaron leyes sobre la materia; comenzando con una mención en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental, promulgada el 11 de junio de 2002, y que por motivos de precisión en el tratamiento de la información que debe ser dada a conocer a la ciudadanía y la que debe ser protegida, en su artículo 3º, numeral XII señala: Para los efectos de esta Ley se entenderá por seguridad nacional: [las] acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional.⁹⁷

2.1.4 Ley de Seguridad Nacional

Esta ley promulgada el 31 de enero de 2005 es la primera que reglamenta lo relativo a la seguridad nacional, en 68 artículos establece las bases de integración y acción de las instituciones y autoridades encargadas de preservar las seguridad nacional en México.

En su artículo tercero, esta ley señala: Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

⁹⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

A pesar de ser un gran avance para la definición de una política de seguridad nacional, la ley representa también un debate inacabado por las repercusiones que su definición tiene para la toma de decisiones y el posicionamiento del país respecto de situaciones de índole internacional. De la misma forma carece de precisión sobre los asuntos estratégicos, se concentra en el Estado y sus instituciones, sin tocar los elementos que encontramos en las definiciones académicas.

En el mismo orden de ideas tenemos que el artículo 5 de la misma ley refiere a las amenazas a la seguridad nacional como actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, a quebrantar la federación, la destrucción o inhabilitación de infraestructura estratégica, actos terroristas, que impidan el ejercicio de la autoridad, entre otras relacionadas con el tráfico de armas de destrucción masiva.

También determinan que será el Plan Nacional de Desarrollo en curso el encargado de definir los temas de seguridad nacional, respondiendo al carácter coyuntural de la misma.

3. De la seguridad nacional en México

3.1 Incorporación del concepto de s.n en México

Como ya hemos visto, en México se dio un ascenso paulatino del tema de la seguridad nacional conforme a sucesos coyunturales y su tratamiento al igual que su definición también respondió a tiempos específicos.

Menciona Sergio Aguayo las condiciones primigenias del tratamiento de la seguridad nacional:

Entre 1946 y finales de los setenta el crecimiento económico, la paz social y las fronteras seguras y estables hicieron *innecesario* que se pensara sistemáticamente en términos de seguridad. Aun sin reflexión teórica, el gobierno utilizó el concepto como *sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza* (una concepción que todavía se mantiene). Ello se manifestó claramente durante el movimiento estudiantil de 1968 que, pese a plantear demandas moderadas, fue reprimido con una masacre realizada la noche del 2 de octubre⁹⁸.

Se tomó a la seguridad nacional como el medio de preservación del régimen, de una estabilidad política más que de otra índole, a través de la fuerza del Estado manifestada de forma intolerante a la disidencia, como ya menciona el autor, con el claro ejemplo de lo ocurrido con los movimientos estudiantiles de 1968. A ese respecto cabe señalar la justificación que se hizo sobre las decisiones tomadas en ese momento:

El general Luis Gutiérrez Oropeza, entonces jefe del Estado Mayor Presidencial del presidente Gustavo Díaz Ordaz, explica en sus memorias [...]: “Gustavo Díaz Ordaz no tuvo más alternativa que emplear la fuerza para contener la violencia en la que nos querían envolver. En el renglón del *orden y la seguridad nacionales*, el gobierno no puede, no debe correr el riesgo de una falla, de un déficit, de un error o de una falla de hombría porque *lo que está en juego es la vida de una nación*”⁹⁹.

La represión de los movimientos sociales y la persecución de sus líderes con el pretexto de la seguridad nacional fue un parte aguas para la definición de la misma, así como para permitir su incorporación en la agenda gubernamental. Es justamente en el momento más álgido de la virtualmente desconocida “guerra sucia” mexicana cuando aparece por primera vez en un documento burocrático, el concepto de seguridad nacional.

En 1973 el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación le fija a la Dirección Federal de Seguridad (DFS), entre otras funciones, la de “analizar e informar de hechos relacionados con la seguridad de la nación”¹⁰⁰. De la misma forma, el autor puntualiza que la DFS fue una policía política creada por orden

⁹⁸ AGUAYO, Sergio y BAGLEY, Bruce. Óp. Cit. P. 115

⁹⁹ Ídem. Las cursivas son mías.

¹⁰⁰ DOF, 1973, citado en: Íd.

presidencial en 1947. Con lo que se tiene por más que obvia la tendencia que definiría los temas de la sn, así como la definición de riesgos y amenazas, en general, en torno a la permanencia del régimen.

Aguayo nos proporciona un escenario muy claro en el que se modificó la concepción de la sn, comenzando en 1980 ya que en este año el último grupo de oposición armada (la Liga Comunista “23 de septiembre”) es formalmente desmembrada con la muerte de uno de sus líderes (Miguel Ángel Barraza). En febrero el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación confirma que la DFS era la única burocracia encargada explícitamente de asuntos relacionados con la “seguridad de la nación”. En abril el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, preparado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, utilizó el término para discutir el papel y las funciones de las fuerzas armadas confundiendo la seguridad con la defensa nacional. En septiembre, el Secretario de la Defensa Nacional, general Félix Galván Díaz agrega un matiz importante cuando define la sn como el “mantenimiento del equilibrio social, económico y político garantizado por la fuerzas armadas¹⁰¹”

Otra aseveración que nos parece fundamental al rastrear el creciente interés en la sn, es la que realiza Olga Pellicer, al mencionar que uno de los impulsos para el desarrollo de la interpretación de la sn fue el petróleo:

“En el sexenio de José López Portillo (1976-1982) es cuando empieza a utilizarse una óptica de seguridad bajo el supuesto que era necesario defender las instalaciones petroleras de la codicia o agresividad de los vecinos y prevenirse contra los efectos de las guerras centroamericanas¹⁰²”.

Los cambios que viven México y la región llevan a que, después de 1980, se generalice el uso del concepto de seguridad. Dado que la década de los 80 resultó ser una etapa convulsa en la historia de México y varias partes del mundo, se dio

¹⁰¹ Cfr. AGUAYO Quezada, Sergio: Los usos, abusos y retos de la seguridad nacional mexicana, 1946-1990. En: AGUAYO Quezada y BAGLEY, Bruce. Óp. Cit. Pp. 115, 116.

¹⁰² Citado por AGUAYO Quezada, ídem.

una nueva perspectiva del Estado en el aspecto económico, hubo grandes cambios también en el aspecto social con una nueva participación de la sociedad, así como cambios políticos en la región centroamericana; en la dimensión puramente conceptual hay una tendencia ampliacionista.

3.2 Tratamiento de la s.n: Plan Nacional de Desarrollo.

Ahora, siguiendo con la línea de la incorporación de la sn a la agenda gubernamental y el tratamiento que se da al tema, tomaremos el documento donde se establecen *los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la Administración respectiva, deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara*¹⁰³. Este realizado en apego al artículo 26 constitucional, y a la Ley de Planeación; es decir, el Plan Nacional de Desarrollo.

Como ya mencionamos anteriormente, el primer documento de planeación oficial en el que se trata la seguridad nacional, es el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, del presidente José López Portillo, en el cual se indica que la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales "(...) reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente. Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México"¹⁰⁴. (Sic)

A partir de este hecho, encontraremos referencias cada vez más específicas a la Seguridad Nacional en los posteriores Planes Nacionales de Desarrollo. El Plan inmediato posterior es el del presidente Miguel de la Madrid Hurtado¹⁰⁵. En éste

¹⁰³ Plan Nacional de Desarrollo. Tomado de: <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/introduccion.html>. Consultado el miércoles, 13 de junio de 2012.

¹⁰⁴ Cfr. MARTÍNEZ Serrano, Alejandro. ¿Qué es la seguridad nacional? En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fn16>. Consultado el miércoles, 13 de junio de 2012.

¹⁰⁵ El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1983, que delineaba el programa de gobierno de Miguel de la Madrid, representa el primer esfuerzo por darle un contenido explícito y diferente a lo que se entiende por

encontramos aseveraciones como la siguiente: “La seguridad nacional radica en el desarrollo integral de la nación como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional”.

Asimismo, puntualiza: “México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras. (...) en consecuencia convergen en este concepto las acciones en favor de la paz, el respeto a la autodeterminación y el rechazo a la política de bloques y hegemonías (...)”¹⁰⁶

En el apartado dedicado a la seguridad nacional, en este PND, se observa también el énfasis y la atención que se da al papel de las fuerzas armadas como herramienta para garantizar la defensa e independencia del país, así como reflejo del derecho de libertad y soberanía, recalcando su obligación de coadyuvar a mantener el orden interno y al desarrollo nacional.

La garantía de la seguridad interior y la defensa exterior a través de las fuerzas armadas son un tema recurrente dado su fundamento en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 encontramos que la seguridad nacional es definida como “(...) *Condición* imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el

sn. La define como “el desarrollo integral de la nación, como herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional” (p. 61), y se precisa que la función de las fuerzas armadas “colaborar”, “coadyuvar” o “contribuir” a la seguridad nacional. P. 116

Este PND sólo incluye como temas concretos las acciones educativas y culturales que fortalecen la identidad nacional; la política de comunicación; la práctica administrativa; la defensa de las instituciones; la búsqueda de justicia social y fortaleza económica. Se concentra por tanto en aspectos domésticos, en temas externos solo se refiere a los principios tradicionales de política exterior caracterizados por lo defensivo y jurídicista.

En 1983 el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, le da un giro importante al concepto cuando precisa que el “verdadero propósito” de la seguridad se encuentra “sobre todo, en la concertación política interna”. El secretario de Gobernación Manuel Bartlett, redondearía la idea cuando afirmó que la seguridad se da en “función del consenso y la unidad nacionales” (que en realidad son formulaciones inacabadas e imprecisas). AGUAYO, Sergio. Óp. Cit. P. 117

¹⁰⁶ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 58-61

ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al estado de derecho y a los principios que este representa”.

También señala que la seguridad nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la *condición* permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia¹⁰⁷.”.

Esta definición representa una modificación conceptual importante ya que al caracterizar a la sn como una condición, se permite ampliar el tratamiento de temas bajo la óptica de la sn, aun con poco rigor teórico pero sentando las bases para su desarrollo, ya que cuenta explícitamente con una agenda de amenazas a la seguridad; asimismo se reivindican los principios defensivos en cuanto a la política exterior señalando como uno de los objetivos de seguridad “actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional”. La posición política hacia el exterior adquiere mayor importancia por la apertura económica que se da en este sexenio, con lo que es menester atender las repercusiones que el exterior tiene en el país, sumada a los conflictos en América Central que ya habían llamado la atención del presidente anterior, Miguel de la Madrid.

Otro elemento importante es la inclusión del narcotráfico como principal amenaza a la seguridad, sin tener una justificación clara por parte del ejecutivo pero que corresponde a las colaboraciones políticas con el gobierno de E. U., según pudimos observar en los textos que hasta el omento hemos trabajado.

¹⁰⁷ PND, 1989.

Por lo que respecta al plan nacional de desarrollo 1995-2000, éste señala que: “es esencial a nuestra soberanía el imperio de la ley en todo el territorio nacional. No hay unidad nacional posible ni seguridad nacional viable más que con la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es *condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el dialogo permanente y la cohesión social*”, con lo que no se define con precisión y no se manifiesta como un tema explícitamente prioritario. Además, se materializa una política de seguridad nacional, la cual tiene como principio rector, el fortalecimiento de la soberanía, que se entiende “(...) el valor mas importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el *primer objetivo* del estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior¹⁰⁸”.

A pesar de no precisar una definición de sn, se toman los elementos que serían parte de ella, como lo es la soberanía traducida en una política exterior con horizonte estratégico. Leonardo Curzio, señala al respecto que “se trató de un concepto de sn más amplio e incluyente, basado en una política de defensa regida por una doctrina muy precisa; una política exterior con una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regulada por la ley¹⁰⁹”.

Ahora bien, Vicente Fox inició su administración retomando el tema de sn como una de sus prioridades, aseveración que se ve confirmada con la legislación al respecto y con la intención de otorgar certeza jurídica y conceptual en la materia, como lo vimos en las reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar facultades al Congreso y al Ejecutivo sobre la sn, la definición de la misma en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional, y las

¹⁰⁸ PND, 1995

¹⁰⁹ CURZIO, Leonardo. La seguridad nacional en México. CISAN

decisiones orgánicas que llevaron a la creación de la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la transformación de la Policía Judicial en la Agencia Federal de Investigación (AFI).

Siguiendo con la línea de la planeación, tenemos que en el PND 2001-2006, se menciona: “[...] la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la **governabilidad democrática**¹¹⁰; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos.¹¹¹”

Hasta este punto podemos observar una clara tendencia a priorizar el carácter democrático del Estado mexicano, respondiendo a la coyuntura de la alternancia política que fue el sello de la gestión de Vicente Fox.

Otros elementos característicos de la concepción de la seguridad nacional desde este gobierno se encuentran fundamentados en los compromisos específicos de la Comisión de Orden y Respeto¹¹²:

“Los miembros de la Comisión de Orden y Respeto definen así su compromiso específico:

- Fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacionales, mediante una estrategia que integre conocimiento, eficacia, experiencia y

¹¹⁰ Resaltado propio.

¹¹¹ PND 2001

¹¹² El cambio democrático y la innovación gubernamental que impulsa la Presidencia de la República, **incorpora la figura de la Comisión de Orden y Respeto** como nuevo elemento transversal e integral que dará lugar a una visión de mayor riqueza que la resultante de aquellas de naturaleza fragmentaria de cada dependencia, para privilegiar un enfoque político y social estratégico, de conjunto y de largo plazo.

El objetivo de la Comisión es **garantizar la coordinación interinstitucional** y promover mayores grados de congruencia en la acción que decidan emprender los tres órdenes de gobierno; armonizar criterios de planeación, eficacia, suficiencia conjunta, colaboración, apoyo y promoción, y facilitar el proceso de toma de decisiones, así como de lograr coherencia y cohesión tanto en las acciones como en el desempeño gubernamental” (PND, 2001. P. 77)

capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la administración pública federal.

[...]"

Encontramos en este Plan un intento mayor por precisar, la importancia, definición, objetivos y responsables de la seguridad nacional. Para consolidar el campo de acción de este gabinete, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, recalca:

“En los temas de seguridad nacional participan la Secretaría de Gobernación y las dependencias que integran la Comisión de Orden y Respeto, de acuerdo con sus atribuciones. En el combate a la delincuencia organizada intervienen en el mismo gabinete la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, así como la *Secretaría de Relaciones Exteriores*, en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de contar con una visión integral en el enfoque de las políticas públicas.

Entre las tareas que competen a la Comisión destacan los temas referentes a la **defensa de la soberanía, de la independencia y de la integridad territorial de la nación; la seguridad nacional como protección, previsión y promoción del interés público; la participación ciudadana; la garantía de proporcionar información para transparentar las tareas de gobierno; la protección civil; la reforma integral del sistema de seguridad pública y de justicia; el diseño de mecanismos ágiles y eficaces para la prevención y el combate institucional al delito, al tráfico ilícito de drogas, a la delincuencia organizada, a la corrupción y a la impunidad¹¹³.**

Podemos observar una clara tendencia a extender los alcances del concepto, sin embargo también vemos como carece de una jerarquización clara de los temas de interés público, pues cita las garantías sociales otorgadas por la constitución como temas de sn, así como incorpora a la Secretaria de Relaciones Exteriores al debate sobre los asuntos pero no indica una política exterior a seguir; menciona los sistemas de seguridad pública y retoma la problemática del tráfico de drogas pero tampoco traza un orden prioritario en los mismos, citando la prevención de amenazas pero colocándola en un segundo acercamiento a los deberes de la sn:

¹¹³ Resaltado propio.

“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. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas¹¹⁴”.

Ante las prácticas en materia de seguridad características de los gobiernos que antecedieron al de Vicente Fox, éste responde con una clasificación de riesgos y amenazas, que a su parecer, responden a las verdaderas necesidades de la población¹¹⁵, como lo manifiesta en su Plan Nacional de Desarrollo: “Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan *la pobreza y la desigualdad*, la vulnerabilidad de la población frente a los *desastres naturales*, la *destrucción ambiental*, el *crimen*, la *delincuencia organizada* y el *tráfico ilícito de drogas*”. [...] “La confusión preexistente entre interés nacional e interés de grupo pervirtió la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectaban la seguridad nacional. En consecuencia, se desatendieron las verdaderas amenazas; ello permitió el crecimiento de la delincuencia organizada, la corrupción, la destrucción ambiental, entre otros fenómenos fuera del control de las instituciones del Estado.¹¹⁶”

Aquí se generó una nueva idea, más que incluyente, excesiva de los temas que recaen en la sn. El colocar en un mismo saco la pobreza, el crimen organizado y el deterioro ambiental, más que darles prioridad como temas estratégicos, impide que se les de un tratamiento específico y claro que permita, antes que otra cosa, que se conviertan en un problema de seguridad nacional.

Para finalizar con la línea de los planes nacionales de desarrollo, toca el turno al PND 2007-2012, del presidente Felipe Calderón.

¹¹⁴ *Ibíd.* P. 127

¹¹⁵ Es importante no perder de vista que nos encontramos en la esfera de lo supuesto, lo planteado como ideal por los gobiernos de Vicente Fox en comparación con el de Felipe Calderón en dos momentos coyunturales, sin embargo no damos por hecho que estos principios sean los rectores de las acciones o decisiones tomadas por los mismos.

¹¹⁶ *Ídem.*

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 nos encontramos con una nueva situación coyuntural: las elecciones que le dieron el triunfo a Felipe Calderón han sido las más controvertidas de México, ya que la separación en votos entre los candidatos Andrés Manuel López Obrador y el ahora presidente fue mínima, del 0.56% de los votos efectivos totales, equivalente a una diferencia de 233.831 votos, con lo que la crisis de legitimidad recibió al presidente al tomar posesión de su cargo.

Ante la tarea de generar el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a su gestión, podremos observar que se incorporó la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado como una de las prioridades entre los asuntos de interés nacional, en el rubro de seguridad:

“El narcotráfico genera inseguridad y violencia, degrada el tejido social, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental del activo más valioso que tiene México: los niños y los jóvenes. Como manifestación de la delincuencia organizada, el narcotráfico desafía al Estado y se convierte en una fuerte amenaza para la seguridad nacional”¹¹⁷.

Para responder a la importancia dada al problema de inseguridad y violencia generado por el narcotráfico y las células de crimen organizado que de esta actividad se derivan, en el documento tratado se responde con estrategias de acción para atacar y disminuir el impacto de estos ilícitos:

“Se destinarán los recursos necesarios para modernizar la Fuerza Aérea Mexicana y la Fuerza Aeronaval de la Armada de México, en particular para poner a su alcance los avances de la tecnología, de la información y de la digitalización. Mediante ésta y otras medidas se buscará apoyar la labor de las Fuerzas Armadas en sus labores como garantes de la seguridad interior del país, y específicamente en el combate al crimen organizado. [...], así como un sistema de inteligencia para combatir la existencia de centros de distribución de drogas y laboratorios clandestinos.

ESTRATEGIA 8.3 Alcanzar y consolidar estándares internacionales en materia de prevención y combate al lavado de dinero de procedencia ilícita.

¹¹⁷ Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 P. 58

La capacidad económica del crimen organizado es uno de sus principales apoyos para evadir la acción de la justicia. Una de las estrategias más efectivas en la lucha contra esta perniciosa actividad es la que se orienta a golpearla en su abastecimiento de recursos económicos. Se intensificarán las acciones específicas en contra del lavado de dinero en México¹¹⁸.

En el ámbito propio de Seguridad Nacional, en el rubro de “Diagnóstico” se realiza una definición de los objetivos de la Seguridad Nacional, completamente ligados al actuar de las fuerzas armadas: *“Salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano. La larga lucha por erigirnos en una nación libre, en una nación de derecho no puede entenderse sin las Fuerzas Armadas”*¹¹⁹.

La justificación al protagonismo dado a las fuerzas armadas para tratar los asuntos que aquejan al país en materia de seguridad se encuentra fuertemente unida a la legitimidad de la que gozan estos elementos del Estado mexicano, y que podemos asociar con la concepción tradicional de seguridad nacional que ya hemos anotado con anterioridad.

“Las Fuerzas Armadas representan una de las instituciones más admiradas y respetadas por los ciudadanos. Son también una fuerza para la estabilidad y el progreso de México. Defienden y salvaguardan los valores supremos de la patria: la paz, la unidad, la justicia, la seguridad, la libertad y la soberanía. En mediciones sistemáticas sobre confianza en las instituciones, las Fuerzas Armadas han sido calificadas muy positivamente de manera permanente.

La credibilidad que se ha ganado se refleja en el respaldo ciudadano a su intervención en la lucha contra el narcotráfico. Casi el 90% de la población está de acuerdo en que el ejército tome parte en esta batalla¹²⁰.

A diferencia del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ya citado, el correspondiente al periodo 2007-2012 no cuenta con el respaldo de la Comisión de Orden y Respeto, aunque si existe una Comisión de Seguridad Nacional conformada por los mismo actores institucionales que el gabinete antecesor y que

¹¹⁸ Ibid. P. 59

¹¹⁹ Ibid. P. 67

¹²⁰ Ídem

se encuentra ahondado en otros documentos, como lo es el Primer Informe de Gobierno de Felipe Calderón.

Mencionado lo anterior, continúa la justificación de las prioridades en el rubro de Seguridad Nacional, como se cita:

“No se debe permitir que el territorio nacional sea utilizado para consumir acciones que atentan contra la vida, la salud, la integridad física y el patrimonio de los mexicanos.

Por otro lado, la conformación geológica del territorio y las condiciones climáticas de las distintas regiones, así como los fenómenos naturales como terremotos, tormentas, ciclones, inundaciones e incendios forestales representan un riesgo permanente a la seguridad de la población. Se trabajará para minimizar la vulnerabilidad de la población ante estos fenómenos”¹²¹.

Podemos observar una mínima participación de los fenómenos naturales como potenciales riesgos a la estabilidad y tranquilidad de la población y territorio mexicanos, así mismo se realiza una mención casi imperceptible de los riesgos epidemiológicos en la página 175 del mismo documento.

La última cita correspondiente a este balance que grosso modo pretende poner sobre la mesa las prioridades de los gobiernos de Fox y Calderón en su recta final y el comienzo de su gestión respectivamente, reitera la lógica que más tarde se convertiría en la bandera del gobierno de Felipe Calderón.

“Como ya se ha hecho desde el principio de este gobierno, se brindará apoyo a las Fuerzas Armadas para disminuir cualquier rezago salarial, de equipamiento, tecnológico y de capacitación que pudiera minar su capacidad de respuesta en el cumplimiento de sus misiones”¹²².

Recapitulando, podemos afirmar que las principales misiones y funciones confiadas a las Fuerzas Armadas mexicanas han convertido al Ejército, componente terrestre del poder militar, en el más importante instrumento armado, aunque con un perfil de policía militarizada orientada a enfrentar amenazas

¹²¹ *Ibíd.* P. 68

¹²² *Ibíd.* P. 69

internas. La propia realidad impone la participación de los militares en acciones de carácter policial y parapolicial, ante la incapacidad institucional y los bajos niveles de confianza en la policía.

Asimismo podemos observar un claro retroceso en la atención de otros riesgos reales que amenazan la estabilidad del Estado Mexicano (como la corrupción), que deben contemplarse en su totalidad y no deben ser subestimados por la Seguridad Nacional.

Es importante señalar la coyuntura de cada uno de estos gobiernos han sido las que marcan la jerarquía de los asuntos a atender, sin embargo el protagonismo que uno y otro han dado a los distintos problemas inmersos en el catálogo de interés para la seguridad nacional es por demás notorio.

3.3 Evolución institucional de la s.n

Una vez realizado un pequeño balance sobre el papel de la sn en las distintas legislaciones actuales y en los planes nacionales de desarrollo, haremos un breve esbozo de las instituciones que han sido las encargadas de llevar los asuntos concernientes a la sn. Comenzaremos haciendo la anotación sobre las instancias anteriores a la década de los 90, que habíamos mencionado anteriormente. La primera institución del México post revolucionario, encargada de los servicios de inteligencia¹²³ y de “atender” los asuntos que se consideraban de seguridad nacional (que como ya vimos estaban enfocados a la seguridad del régimen a través de una policía “secreta”).

En 1929 durante el gobierno de Emilio Portes Gil, la Sección Primera (parte de la Secretaría de Gobernación creada en 1918 encargada de los servicios de inteligencia en el gobierno de Venustiano Carranza) se transformó en el Departamento Confidencial, que entre otras cosas, contaba con dos clases de agentes: de información política y de policía administrativa.

¹²³ Tomaremos la definición de inteligencia como se menciona en la Ley de Seguridad Nacional, art. 29: generación de productos de conocimiento obtenido a partir de acciones de recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información.

Por su parte, el Presidente Lázaro Cárdenas transformó en 1939 el Departamento Confidencial en la Oficina de Información Política, asignándole la tarea de hacer toda clase de investigaciones relativas a la situación política del país y prestar los servicios confidenciales que le solicitaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la Oficina de Información Política se transformó en el Departamento de Investigación Política y Social (DIPS) en 1942, el cual se encargaba de atender asuntos de orden político interno principalmente.

Por otro lado, al inicio de la Guerra Fría se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS) en 1947. Inicialmente dependió directamente de la Presidencia de la República y durante el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines se adscribió nuevamente a la Secretaría de Gobernación. Entre otras tareas, la DFS estaba encargada de vigilar, analizar e informar de los hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso, hacerlos del conocimiento del Ministerio Público Federal, así como proporcionar seguridad, cuando así se requiriera, a funcionarios extranjeros que visitaran el país.

Por su parte, la DIPS se transformó en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS) en 1967, cuyo propósito era estudiar los problemas de orden político y social del país, así como realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional.

En 1985 se creó la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DGISEN), con el propósito de establecer un marco funcional y administrativo que integrara mejor las distintas fases de la producción de inteligencia, que permitiera evitar duplicidades entre lo que anteriormente eran la DGIPS y la DFS.

El 13 de febrero de 1989 se creó el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) durante la gestión del Presidente Carlos Salinas de Gortari, con el propósito de dotar al Estado Mexicano de un órgano de inteligencia civil más acorde a las transformaciones políticas y sociales que experimentaba el país en

aquél entonces y apto para hacerle frente a los desafíos que planteaba el fin de la Guerra Fría.¹²⁴

Después, en Junio 1992 se crea la Oficina de la Presidencia de la República de la República, la cual comprende un gabinete de seguridad nacional y el 19 de diciembre de 1997 se modifica su estructura.

El 13 de diciembre de 2000 se conforma la Comisión de Orden y Respeto.

El 8 de enero de 2001 se crea la figura del consejero presidencial de seguridad nacional, establecida para asesorar y dar apoyo técnica al presidente de la República en la planeación, evaluación y seguimiento de las políticas y estrategias de acciones a realizar en seguridad nacional.

El 9 de abril de 2003 se emitió un acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional. El cual será la “instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional”.

El 31 de enero de 2005 se aprueba la Ley de Seguridad Nacional con lo que se reglamenta por primera vez lo relativo a la seguridad nacional en el país.

3.3.1 Centro de Investigación en Seguridad Nacional

Como hemos señalado con anterioridad, la inteligencia es definida en la Ley de Seguridad Nacional como la generación de productos de conocimiento obtenido a partir de acciones de recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información; todo ello con el propósito de generar conclusiones estratégicas que deriven toma de decisiones adecuadas, ya sea de prevención o de acción sobre hechos de interés nacional.

¹²⁴ Reseña histórica tomada de <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>. Consultado 27 de septiembre de 2012.

Realizada esta precisión, podemos decir que resulta notoria la relevancia de los servicios de inteligencia para cualquier Estado, sin embargo nos apoyaremos de una aseveración de Jorge Tello Peón para ilustrar esta idea: “La historia nos muestra claramente que no existen los estados sin aparatos de inteligencia, sean formales o informales¹²⁵”.

Así se justifica la existencia de las diversas instituciones que a lo largo de la historia mexicana se han encargado de recabar, procesar y analizar información estratégica tanto para la estabilidad del Estado mexicano, como para la preservación del régimen.

En términos de la Ley de Seguridad Nacional, en el artículo 18 se define al Centro de Investigación y Seguridad Nacional como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

El artículo 19 trata las atribuciones del Centro:

- I. *Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad y a fortalecer el Estado de Derecho;*
- II. *Procesar la información que generen sus operaciones, determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, con el propósito de salvaguardar la seguridad del país;*
- III. *Preparar estudios de carácter político, económico, social y demás que se relacionen con sus atribuciones, así como aquellos que sean necesarios para alertar sobre los riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional;*
- IV. *Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos;*
- V. *Proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;*
- VI. *Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos*

¹²⁵ Jorge Tello Peón, ex director del CISEN, hace este comentario en entrevista con Luis Herrera- Lasso, refiriéndose a la pertinencia de la existencia del CISEN, o una institución similar en México.

ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

VII. *Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional*, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;

VIII. *Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones* del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;

IX. *Operar la tecnología* de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;

X. Prestar *auxilio técnico* a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno.

[...] ¹²⁶

El CISEN fue creado el 13 de febrero de 1989, en sustitución de la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (1986-1989), que a su vez sucedía a la Dirección Federal de Seguridad (1947-1986), como vimos grosso modo en el apartado anterior; en un contexto de incertidumbre política derivada de la acusación de fraude electoral que pesaba sobre Carlos Salinas de Gortari, quien echó mano de todos los instrumentos del Estado para afianzar su gobierno.

En su texto sobre el CISEN, Jorge Torres menciona que entre esos instrumentos estaba la Dirección de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), que cambiaría su nombre a Centro de Investigación y Seguridad Nacional, conservando el marco jurídico del primero, incluido en el reglamento interior de la Secretaría de Gobernación, que señala en el artículo 28 que el Centro establecería y operaría “un sistema de investigación e información para la seguridad del país” y se encargaría de convertir en inteligencia el dato, el informe o el testimonio recabado.

El CISEN tendría la labor de llevar la agenda de estabilidad y gobernabilidad del país a través de la inteligencia política. Ante los desaciertos de las dependencias anteriores y la necesidad de atender las cuestiones de interés nacional.

¹²⁶ Diario Oficial de la Federación. 31 de enero de 2005. Ley de Seguridad Nacional. Cursivas propias.

La concepción del Centro se llevó a cabo por Jorge Carrillo Olea, quien fue su primer director y quien también sentó las bases para su consolidación a través de la profesionalización de su personal, la modernización de sus métodos de investigación y análisis de información. Parecía que daba buenos resultados gracias a la concepción operativa de inteligencia que introdujo el creador del Centro.

Sin embargo, los cambios directivos en el Centro evidenciaron hasta cierto punto la falta de continuidad de las políticas que habían consolidado al mismo y que detonaron una serie de cambios estructurales. Torres señala a través del comentario de un ex funcionario del Centro, que ante la salida de Carrillo Olea, Fernando del Villar y Moreno asumió la dirección del Centro, consolidando durante su gestión la infraestructura tecnológica del CISEN, con lo que el ciclo de inteligencia se sofisticó. Hasta aquí no había conflicto aparente; empero a la salida de Del Villar, se asignó a Eduardo Pontones como director entre enero de 1993 y enero del 94. Este personaje “carecía de las virtudes necesarias para encabezar la institución” detalla Torres que le escuchó mencionar a Jorge Tello Peón (quien era muy cercano a Carrillo Olea y resultó ser gran colaborador en los servicios de inteligencia) [...] Pontones era un hombre ignorante; dura más de lo que duró y acaba con el CISEN¹²⁷”. Esta aseveración se valida con la noticia que llevó a la destitución de Pontones, ya que lo sorprendió la rebelión armada del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas y su irrupción el 1° de enero de 1994.

El problema, según funcionarios citados en el texto de Torres, fue que las labores de inteligencia si arrojaron información sobre los rebeldes y se dio a conocer al Presidente Salinas, sin embargo hubo errores de comunicación entre el director del Centro y el titular del Ejecutivo Federal.

¹²⁷ TORRES, Jorge. CISEN. Auge y decadencia del espionaje mexicano. Debate. México, 2009. P. 49

Ante la destitución de Pontones, se entregó la dirección a Jorge Tello Peón, quien identificó la falla que dio el voto de desconfianza al CISEN, y ésta radicaba en el reporte entregado al Presidente, en el que se intentó matizar la información cambiando palabras fundamentales como la de milicianos por activistas; en general el ciclo de inteligencia no se concretó como era debido. Detalles que impidieron que se tomaran decisiones a tiempo y acorde a la situación, que es el objetivo principal de la inteligencia.

El CISEN surgió como un aparato de inteligencia, donde la información es la materia prima para la toma de decisiones y la operación de estrategias que formen parte de la primera línea de acción en materia de seguridad nacional; por tanto, la concepción que se tenga sobre ésta última será la principal influencia sobre el actuar del Centro. Las decisiones políticas han influenciado directamente el funcionamiento del mismo, como lo hemos ilustrado en la pequeña anécdota sobre el surgimiento del EZLN, y como esa hay otras experiencias negativas que han marcado lo que algunos señalan como la decadencia¹²⁸ del Centro, entre ellas la ocurridas en julio de 2007, ante el ataque a instalaciones de Petróleos Mexicanos reivindicados por la Comandancia Militar de Zona del Ejército Popular Revolucionario en Guanajuato; el informe que el CISEN otorgó sobre el mismo señala: *Según los medios de comunicación los resultados periciales de las investigaciones indicaron que las explosiones [...] fueron realizadas intencionalmente [...]*¹²⁹; como si se reconociese que el Centro posee información de segunda mano, como si el Centro se hubiera enterado de los hechos a través de la prensa.

¹²⁸ Cfr. TORRES, Jorge. Óp. Cit.

¹²⁹ Informe publicado como respuesta a una solicitud de información; en: http://www.cisen.gob.mx/pdfs/doc_desclasificados/1_2010_explosiones_ductos_PEMEX_Gto.pdf.

Consultado el 27 de octubre de 2012.

El CISEN es también una de las instancias reconocidas por el Programa para la Seguridad Nacional (2009- 202) para conocer, actuar y rendir cuentas en la materia. Su director general es miembro del Consejo de Seguridad Nacional, está facultado para ejecutar y controlar intervenciones para obtener información en la materia así como de coordinar las operaciones de inteligencia, y aunque no es la única instancia facultada para generar inteligencia, si lo está para marcar los parámetros de la inteligencia estratégica.

Como podemos observar el CISEN ha pasado por diversas etapas desde su creación, como lo hemos mencionado parte importante de las fases que ha tenido como institución corresponden a la concepción de s.n de los gobiernos federales que han transcurrido, desde la visión del espionaje como medio de obtención de información con el objetivo de preservar al régimen hasta lo conseguido en la Ley de Seguridad Nacional, que ha sido una definición más amplia de la s.n y una regulación clara de las tareas de espionaje, intervención y de producción de inteligencia en pos de la preservación, permanencia y estabilidad del Estado mexicano.

CAPÍTULO II: La estrategia de s.n en México 2009-2012

“Una cosa es la disciplina y otra cosa es la soberanía. No es que la guerra sea la continuación de la política por otros medios, sino que la política es la guerra librada por otros medios. La ley no nace de la naturaleza, junto a los manantiales que frecuentan los primeros pastores; la ley nace de las batallas reales, de las victorias, las masacres, las conquistas que tienen su fecha y sus héroes de horror.”

Michel Foucault

En este capítulo trataremos las acciones del gobierno federal para preservar la seguridad nacional en México. Para ello hemos rastreado los documentos en los que se plasmó la estrategia de s.n¹³⁰, encontrando como primera referencia el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que tiene como primer eje de acción el de Estado de Derecho y Seguridad, mismo que ya hemos revisado en el capítulo anterior. La siguiente referencia que encontramos es el Programa para la seguridad nacional (2009-2012), que es señalado como el documento base para coordinar las instancias de sn.

1. Programa para la seguridad nacional 2009-2012

El 20 de agosto de 2009 el Programa para la seguridad nacional 2009-2012¹³¹ fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con el propósito de ser un instrumento para orientar los esfuerzos de la Administración del Ejecutivo Federal y así preservar la sn. Este documento tiene el mérito de ser el primero de su tipo que se da a conocer a la sociedad en general.

En dicho Programa se hace hincapié sobre los preceptos de la sn que se encuentran en la Ley de Seguridad Nacional y en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, señalando que “preservar la Seguridad Nacional significa mantener la

¹³⁰ Después de un proceso de búsqueda infructuoso, fue la Presidencia de la República quien confirmó la inexistencia de un documento específico en el que se plasmara la estrategia de seguridad nacional para el periodo 2006-2012. En respuesta a la solicitud de información con número de folio 0210000110312 se obtuvo la confirmación de que los únicos documentos al respecto son el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional, los informes de gobierno del mismo periodo y la Agenda Nacional de Riesgos, que está reservada por 7 años con fundamento en los artículos 17 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional y 14, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

¹³¹ Para mismos efectos, se señala también como “el Programa”.

integridad del Estado Mexicano y, por tanto, de aquellos elementos que dan lugar a su existencia¹³² y como tal es una responsabilidad fundamental y de carácter estratégico para el Estado Mexicano y hace una aseveración justificatoria de dicha preservación al mencionar: al Estado se le preserva porque es el instrumento para generar un ambiente favorable al desarrollo humano sustentable.

La coordinación de las instancias involucradas en la preservación de la sn en México (y en cualquier Estado en general) es vital para el buen desarrollo de dicha tarea, facilitando el intercambio de información, la comunicación interinstitucional y la coherencia con la toma de decisiones, de ahí el esfuerzo de generar un parámetro de acción y la delimitación de responsabilidades a través de un documento de esta naturaleza. Si este propósito se ha cumplido o no resulta una evaluación generada a través de los resultados que se hayan obtenido del mismo, o bien de revisar los acontecimientos de los últimos años que nos permitan saber hasta qué punto son útiles sus estrategias o en dado caso si se han cumplido como fueron planteadas.

El documento publicado en el Diario Oficial de la Federación comienza con un esbozo conceptual de los diferentes términos implicados en la materia, partiendo con la definición de Seguridad Nacional, citando el artículo 3° de la Ley de Seguridad Nacional: [por sn] se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven a:

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;

¹³² Diario Oficial de la Federación. 20 de Agosto de 2009. Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012)

IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y

VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes; como ya hemos señalado en el capítulo anterior.

Ahora bien, dentro del marco conceptual del Programa también se incluye la clasificación de antagonismos a la sn, que se da en función de los objetivos nacionales que afecten así como el tiempo e intensidad en que los afecten, de las condiciones que los fortalecen, los recursos necesarios para enfrentarlos y del tiempo que se necesite para reducir su impacto estos pueden ser amenazas o riesgos. En este sentido una amenaza a la sn es, como la Ley de Seguridad Nacional indica en el artículo 5, un fenómeno intencional generado por el poder de otro estado o por agentes no estatales, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes señalados como tutelados por la sn, en parte del país o en todo el territorio y cuestionan la existencia del mismo Estado; asimismo un riesgo a la sn es aquel antagonismo que implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias que pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional y que a su vez no se encuentran dentro del catálogo de amenazas definido por la Ley de Seguridad Nacional en el artículo señalado anteriormente, y al que también se ha hecho alusión el capítulo anterior¹³³.

¹³³ Las amenazas a la seguridad nacional como actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, a quebrantar la federación, la destrucción o inhabilitación de infraestructura estratégica, actos terroristas, que impidan el ejercicio de la autoridad, entre otras relacionadas con el tráfico de armas de destrucción masiva. Art. 5, LSN. Loc. Cit.

Respecto de estos antagonismos es un objetivo específico de la sn prevenir, disuadir o enfrentar las amenazas y contrarrestar los riesgos a través de la aplicación de políticas públicas, siendo menester que no se conviertan en amenazas.

Una vez concluido el esquema conceptual, el Programa ofrece un esbozo histórico de la sn, específicamente la evolución institucional de los mecanismos de sn, comenzando por el Departamento Confidencial creado en 1929, pasando por sus diversas transformaciones en cuanto a nombres y atribuciones; tocado el turno del CISEN, el Programa señala que éste fue creado para separar las tareas de inteligencia de las tareas operativas de desactivación de riesgos y amenazas y sistematizar la agenda en materia de sn. El esbozo continúa hasta la promulgación de la ley en materia y la integración del Sistema de Seguridad Nacional con la creación de las tres instituciones que lo conforman: el Consejo de Seguridad Nacional, el Secretariado Técnico del Consejo y la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional.

Otro elemento que se destaca en el Programa es el carácter externo de la evolución de la sn mexicana a través de su participación en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, señalando su compromiso con la seguridad internacional, a través de una política exterior basada en la participación activa en la mediación de conflictos y la cooperación internacional.

1.1 Amenazas y Riesgos

El Programa realiza también un estudio diagnóstico de los desafíos que vive México en materia de seguridad nacional, señalando las amenazas que acechan la integridad, estabilidad y permanencia el Estado Mexicano. En primera instancia se coloca la delincuencia organizada, ya que ha trascendido el ámbito de la seguridad pública ante “la coerción que los grupos delictivos pretenden ejercer sobre autoridades –electas y designadas- en los tres órdenes de gobierno; la cooptación de miembros de las instituciones de seguridad pública y procuración y administración de justicia, con el propósito de obtener impunidad y dificultar la

acción persecutoria del Estado, y la transgresión sistemática, por parte de grupos criminales, del monopolio estatal sobre la aplicación coactiva de la fuerza¹³⁴”.

La siguiente amenaza descrita en el Programa es el narcotráfico como la expresión más significativa de la delincuencia organizada cuyo crecimiento responde a las transformaciones del mercado internacional y el consumo tanto interno como externo. Como parte de la delincuencia organizada, el narcotráfico se caracteriza por su alta capacidad económica, que le permite penetrar en instituciones públicas y en la estructura social. El Programa señala que la amenaza concreta “consiste en el debilitamiento de la economía, la sociedad y las instituciones de gobierno, factores cuya combinación y persistencia, menguan el control territorial del Estado¹³⁵”.

A continuación de la precisión citada, el Programa contiene una aseveración que nos parece menester señalar: “*Las acciones emprendidas por este gobierno para combatir el narcotráfico, marcan un punto de inflexión en la presión del Estado sobre las organizaciones criminales, que han reaccionado escalando la violencia ejercida entre ellos, contra la población civil y contra la autoridad como una forma de desafiar al Estado*¹³⁶”. La importancia de esta cita es evidente dado el reconocimiento de los orígenes de la escalada de la violencia que nos ha llevado a concentrarnos en el estudio de la estrategia de seguridad nacional que ha emprendido el gobierno de Felipe Calderón, y que servirá como referencia en el desarrollo de otros puntos de esta investigación.

La tercera amenaza planteada por el Programa es a existencia de grupos armados dada su característica de defender sus ideas por la vía de las armas. La amenaza radica en los actos violentos que ejercen dichos grupos y que causan daños al desarrollo del país, específicamente en lo que se refiere a ataques en instalaciones estratégicas de las que depende la planta productiva.

¹³⁴ Diario Oficial de la Federación. 20 de Agosto de 2009. Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012)

¹³⁵ *Ibíd.*

¹³⁶ DOF. Óp. Cit. Las cursivas son mías.

Cabe señalar que esta amenaza se vio concretada recientemente en los atentados a instalaciones de PEMEX en algunas ciudades de Guanajuato y Veracruz en 2007, por parte del Ejército Popular Revolucionario.

La cuarta amenaza dentro de la lista es el terrorismo, dados factores geopolíticos que en México son potenciados por su vecindad con Estados Unidos y Canadá. Cabe señalar que la posibilidad de que nuestro país sea víctima de un ataque terrorista, plataforma de tránsito, o refugio para grupos terroristas es considerada sólo como una *hipótesis plausible*.

La última de las amenazas en el Programa es la vulnerabilidad de las fronteras, reconociendo específicamente el debilitamiento de los controles institucionales que han dado como una de las consecuencias más graves el hecho de que *la mayor parte de las armas de alto poder se trafican a través de nuestras fronteras*.

Respecto de los riesgos el Programa hace referencia a siete situaciones producidas por dinámicas sociales, económicas, políticas y ambientales, cuyos efectos son potenciales y a futuro sobre la permanencia del Estado Mexicano.

Los conflictos políticos y sociales que podrían atentar contra la preservación de la gobernabilidad si se desbordan en expresiones violentas son el primer riesgo citado. La pérdida de cohesión social que mina la vitalidad del régimen democrático y limita el potencial de desarrollo social es el siguiente riesgo. Las dinámicas migratorias, específicamente las asociadas al tráfico ilícito de personas a través de las fronteras mexicanas se encuentran en el tercer sitio de la lista de riesgos para la seguridad nacional mexicana.

En cuarto lugar se encuentran las pandemias y epidemias que pudieran poner en riesgo a amplios sectores de la población, por lo que es necesario que se impulsen acciones de prevención y protección. A continuación se encuentra el medio ambiente y el calentamiento global en tanto es importante el cuidado del patrimonio ecológico –en especial el agua- para el desarrollo nacional. Asimismo

este riesgo adquiere relevancia ante las consecuencias de la evolución del cambio climático, como lo son las inundaciones y sequías.

En último lugar se encuentran los desequilibrios en el desarrollo nacional, que pudieran poner en entredicho la viabilidad del desarrollo del país a mediano y largo plazo. El Programa señala la necesidad de identificar desequilibrios críticos para el desarrollo interno, como lo son la brecha digital en la sociedad del conocimiento y la pérdida de competitividad internacional.

Respecto de la cantidad y naturaleza de los riesgos y amenazas considerados como relevantes para la seguridad nacional podemos o no considerarlos adecuados o suficientes, fundados o no, sin embargo lo fundamental, dada una estrategia específica que ha dado sustento a las acciones del gobierno federal actual para atender las vulnerabilidades hacia la permanencia e integridad del Estado Mexicano, es la forma en que la administración actúa para prevenir y atacar dichos antagonismos, es decir, los resultados con los que puede defenderse la estrategia.

1.2 Fundamento Legal del Programa

El marco jurídico que sustenta el contenido del Programa es, en orden jerárquico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89, fracción VI, en el que se confiere al Jefe del Estado Mexicano la responsabilidad de preservar la seguridad nacional; y la Ley de Seguridad Nacional, que establece en el artículo 2 que corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia, así como en el artículo 7 determina que en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa que de él derive se definirán temas de seguridad nacional.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto por la Ley de Seguridad Nacional¹³⁷ se creó el Consejo de Seguridad Nacional integrado por instancias encargadas de conocer y

¹³⁷ Las referencias a la Ley de Seguridad Nacional son sobre asuntos específicos concernientes a la actual estrategia de seguridad, ya que un análisis exhaustivo de toda la ley podría conformar una investigación aparte, dada la extensión de dicho estudio.

atender los asuntos en materia de seguridad nacional, encabezadas por el titular del Ejecutivo Federal éstas son la Secretaría de Gobernación (cuyo titular funge como Secretario Ejecutivo), Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, la Procuraduría General de la República y el CISEN. El Consejo es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia.

El Consejo está facultado para conocer los esfuerzos y políticas en materia de sn, el Programa para la Seguridad Nacional, la definición de la Agenda Nacional de Riesgos, así como para evaluar periódicamente los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos. También tiene facultades para conocer los programas de coordinación internacional, los lineamientos de regulación de intervención de comunicaciones privadas, lineamientos para concretar la colaboración del CISEN en asuntos de seguridad pública y procuración de justicia. También se encarga de conocer los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de sn.

Otra instancia creada para ejercer control y evaluación sobre las políticas y acciones vinculadas con la sn es la Comisión Bicameral sobre Seguridad Nacional. Al igual que el Consejo, esta Comisión conoce la Agenda Nacional de Riesgos, los reportes de actividades que el Director General del CISEN entregue al Secretario Ejecutivo del Consejo, así como debe recibir el informe general de actividades del Consejo. Se integra por tres senadores y tres diputados.

La Secretaría Técnica del Consejo, fundamentada en el artículo 12 de la Ley de Seguridad Nacional, es un vínculo entre el Consejo y el titular del Ejecutivo Federal, nombrado por el último y dependiente de él. Esta figura tiene la facultad de elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo. De la misma forma puede proponer el contenido del Programa y promover

la ejecución de acciones conjuntas con respeto de las atribuciones del resto de las instancias que conforman el Consejo.

1.3 Sistema de Seguridad Nacional

Ahora bien, al conjunto de instancias que hemos citado, sumado a las políticas, capacidades, procesos e instrumentos que la ley establece con la misión expresa de preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano mediante la generación de políticas públicas y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a enfrentar los riesgos y amenazas definidos como tales conforman el Sistema de Seguridad Nacional y consecuentemente, sus objetivos son los mismos definidos en el artículo 3 de la Ley de sn, a la que hemos recurrido anteriormente.

Para coordinar las acciones e información que se generan en el Sistema de Seguridad Nacional, sus atribuciones son divididas entre las instancias que lo conforman. En cuanto a decisión, corresponde al titular del Ejecutivo Federal la toma de decisiones en materia de sn, como lo marca el artículo 89 constitucional, fracción VI. Respecto de la asesoría y consulta, es atribución del Consejo de Seguridad Nacional proporcionar al titular del Ejecutivo Federal los productos de inteligencia y demás instrumentos necesarios para que éste último lleve a cabo su toma de decisiones. En cuanto a información e inteligencia, el Programa señala que todas las instancias que forman parte del Sistema generan información y producen inteligencia, empero su integración bajo la perspectiva de inteligencia estratégica está bajo la conducción del CISEN sin perjuicio de las dependencias competentes y su utilización como sustento de las decisiones políticas se da previa autorización del Consejo.

En relación con la planeación y análisis son los Secretarios ejecutivo y técnico los encargados de desempeñarse como órganos asesores del Presidente de la República en la materia. Asimismo es deber de todas las instancias del sistema en coordinación con distintas dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal los encargados de materializar las líneas de acción

respecto de sus competencias en materia de sn, así como ejecutar políticas públicas, intercambio de información entre otras acciones destinadas a preservar la integridad y estabilidad del Estado Mexicano.

1.4 Diseño de la estrategia de sn dentro del Programa para la Seguridad Nacional

Para comenzar con la descripción del diseño de la estrategia, es menester señalar que los instrumentos de política pública que deben orientar la operación del Sistema de Seguridad Nacional son el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa para la Seguridad Nacional, la Agenda Nacional de Riesgos, el Plan Estratégico de Acción, guardando apego a los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos humanos, confidencialidad, lealtad, transparencia, disciplina, eficiencia, coordinación y cooperación, como lo marca el propio Programa.

La estrategia está diseñada en torno a una serie de logros que el Sistema [de sn] debería generar en la materia, partiendo de un entendimiento preciso de la realidad. Pretende operar bajo un enfoque integral, flexible, estratégico y con generación y uso de inteligencia; todo ello vinculado al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, concretamente al eje de Estado de Derecho y Seguridad y Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, que establecen los criterios fundamentales asociados a los intereses permanentes de la seguridad nacional.

El Programa reconoce también la relación de su estrategia con los ejes de Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades y Sustentabilidad Ambiental dado que su preservación implica desactivar aquellas inercias que pueden poner en riesgo el desarrollo social, económico y político del país. Es decir, su pertinencia es parte de una visión estratégica a futuro.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento en el que se establecen los criterios que debe tomar la estrategia de sn, como ya lo hemos señalado, claro está que éste se encuentra en total apego a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo establecido en la Ley de Seguridad Nacional. Realizada esta precisión podemos continuar con la

descripción del diseño de la estrategia de sn, dado que su desarrollo se da en torno a los 5 ejes de política pública que conforman el PND (Estado de Derecho y seguridad; Economía competitiva y generadora de empleos; Igualdad de oportunidades; Sustentabilidad ambiental, y Democracia efectiva y política exterior responsable).

El Programa presenta una serie de objetivos de política pública derivados del PND 2007-2012, seguidos de un objetivo específico para la sn y para el mismo periodo.

1.4.1 Estado de Derecho y seguridad

A este eje le corresponden los objetivos de establecer mecanismos y procesos que permitan conocer sistemáticamente las características y patrones del fenómeno delictivo en el país y que aseguren la disponibilidad de información confiable y oportuna; recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado; generalizar la confianza en las instituciones públicas, sobre todo en las de seguridad pública, procuración e impartición de justicia; garantizar la sn y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos; salvaguardar las fronteras y el respeto a los derechos humanos y, por último, fortalecer la cooperación internacional en materia de seguridad y defensa de la soberanía. Todos estos objetivos de política pública desembocan en un par de objetivos específicos que se repiten para cada situación: atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la sn, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla; y fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional.

1.4.2. Economía competitiva y generadora de empleos

En este apartado los objetivos corresponden a potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana con el propósito de lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos, revertir el deterioro de los ecosistemas y superar los desequilibrios regionales. A estos objetivos de política

pública corresponden los mismos objetivos específicos mencionados para el eje anterior.

1.4.3. Democracia efectiva y política exterior responsable

Contribuir al fortalecimiento de la democracia así como consolidarla en lo político para asegurar su efectividad como régimen para el desarrollo de la sociedad; contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores democráticos y el desarrollo sustentable son los objetivos de política pública correspondientes. Sus objetivos específicos son los mismos planteados en el primer eje.

1.4.4. Igualdad de oportunidades

Los objetivos en este apartado son los más numerosos, sin embargo los objetivos específicos siguen siendo los mismos que hemos citado en el primer punto. Algunos de los objetivos de política pública a este respecto son reducir significativamente el número de mexicanos en condiciones de pobreza, el aseguramiento médico universal, elevar la calidad educativa, impulsar el desarrollo y utilización de nuevas tecnologías que permitan la inserción en la sociedad del conocimiento, abatir la marginación y rezago y proveer igualdad de oportunidades.

1.4.5. Sustentabilidad ambiental

Alcanzar un manejo integral y sustentable del agua y frenar el deterioro de selvas y bosques del país son los objetivos de política pública que en el ámbito de lo específico presentan las mismas precisiones del eje uno.

Respecto del PND, podemos ver que el Programa no plantea objetivos del todo específicos ya que estos corresponden solo a la situación en que alguno de estos asuntos adquieran un papel protagónico dentro de la política coyuntural, por lo que existe una indefinición operativa de los objetivos específicos y de las amenazas y riesgos que existen en dichos ejes, prioridades del gobierno en turno. Estos objetivos generalizados resultan un intento por crear un vínculo entre los ejes de

política pública y el Programa, en el sentido de relacionarlos con la definición de los asuntos de sn.

Ahora bien, dada la visión general de cómo el Programa asume las prioridades gubernamentales en relación con la sn, el contenido del Programa se torna más específico al definir su propio objetivo general como el de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, a través de la anulación de las amenazas y desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos.

Para consolidar dicho objetivo el Programa define 13 líneas estratégicas y 145 líneas de acción. Las líneas estratégicas corresponden a los dos objetivos “específicos” que revisamos anteriormente: fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional; y atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la s.n, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla. Cinco de las líneas estratégicas corresponden al primer objetivo y ocho al segundo.

Fortalecer estructuralmente al Sistema de Seguridad Nacional.	Atender integralmente las amenazas que ponen en peligro a la s.n, así como aquellos riesgos definidos como prioritarios que pudieran llegar a vulnerarla.
1. Impulsar el incremento de las capacidades de las instancias de s.n.	1. Profundizar el conocimiento de amenazas y riesgos vía generación de inteligencia.
2. Establecer un sistema integral de información para la preservación de la s.n	2. Incidir a través de políticas públicas sobre factores críticos en la génesis de amenazas y riesgos.
3. Desplegar un trabajo integral y sistemático de inteligencia y alerta temprana.	3. Acotar vulnerabilidades existentes frente amenazas y riesgos.
4. Promover el desarrollo de un marco jurídico para la s.n	4. Anticipar y limitar amenazas y riesgos por vía de la contrainteligencia.
5. Impulsar la cooperación internacional en la materia.	5. Desalentar la planeación o realización de actos que constituyan una amenaza o riesgo a través de acciones disuasivas.
	6. Blindar y proteger contra riesgos y amenazas.

	7. Reaccionar con pertinencia y oportunidad para hacer frente a amenazas y riesgos.
	8. Limitar el daño y controlar efectos derivados de amenazas y riesgos.

Fuente: Elaboración propia con la información contenida en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012.

Ahora bien, cada uno de estas líneas estratégicas se desarrolla a partir de líneas de acción, en total 145. Consideramos que vaciar el total de las líneas de acción resultaría repetitivo e innecesario, por lo que atenderemos algunas de ellas solamente.

Tomando el primer objetivo citado, con sus líneas estratégicas respectivas podemos resaltar la búsqueda de ampliar el poder del Consejo de Seguridad Nacional a partir de la consolidación de una doctrina de s.n con sus vertientes civil y militar, el fortalecimiento de la coordinación entre las instancias así como del marco jurídico, institucional y financiero de las instancias de inteligencia militar; el diseño de mecanismos eficaces de intercambio y análisis de información; el fortalecimiento de las áreas de contrainteligencia, la formación de recursos humanos y la realización de foros en torno a conceptos y procedimientos en la materia. Asimismo se plantea la creación de la Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional¹³⁸ (que fue decretada el 16 de abril de 2009 en el Diario Oficial de la Federación). Mantener a la vanguardia a las instancias de s.n en la disponibilidad de herramientas científicas y tecnológicas, fortalecer los controles de confianza y fortalecer la persecución de delitos y hacer efectivo el fincamiento de responsabilidades que manda el orden jurídico son otras líneas de acción correspondientes al objetivo de impulsar el incremento de las capacidades de las instancias de s.n.

¹³⁸ La ESISEN es un órgano administrativo desconcentrado de la SEGOB cuyos objetivos principales son la capacitación y formación de personal en materia de inteligencia y s.n, la creación de programas de estudio en la materia y la sistematización y generación de conocimiento en inteligencia y s.n.

Respecto de las líneas estratégicas concernientes al establecimiento de sistemas de información y el despliegue de trabajos de inteligencia y alerta temprana, las líneas de acción se concentran en garantizar la disponibilidad de redes, equipo, personal, metodología, políticas y directrices para generar, recabar, analizar, almacenar, sistematizar y proteger información relevante para la s.n en materia de antagonismos, jerarquización de amenazas y riesgos y demás que permitan focalizar el grado de atención que deba proveer el Sistema de s.n.

La promoción de un marco jurídico para la s.n que responda a desafíos y necesidades conlleva en sus líneas de acción el establecimiento de un grupo de trabajo interinstitucional que elabore proyectos normativos sobre temas que aun no han sido reglamentados en materia de s.n; así como la armonización de la legislación interna con los compromisos internacionales suscritos por el país.

Asimismo, en materia de cooperación internacional resulta relevante asegurar la participación del gobierno mexicano en foros internacionales en materia de drogas, corrupción, tráfico ilícito y trata de personas, tráfico de armas, terrorismo, entre otros. Otro asunto a destacar en este apartado es la búsqueda por fortalecer los mecanismos de colaboración ya existentes con Estados Unidos y Canadá, y promover otros con Centroamérica, Sudamérica y Europa con la misma visión de equidad –apunta el Programa- como la reflejada en la Iniciativa Mérida¹³⁹.

Para el segundo objetivo de atender integralmente las amenazas y riesgos a la s.n atendiendo su jerarquización, como hemos visto concentra su primer línea de

¹³⁹El Plan Mérida es un tratado internacional de seguridad establecido por los Estados Unidos en acuerdo con México para combatir el narcotráfico y el crimen organizado y luchar contra ellos. El acuerdo fue aceptado por el Congreso de los Estados Unidos y activado por el ex presidente George Bush el 30 de junio del 2008. reconoce las responsabilidades compartidas de los Estados Unidos y México de luchar contra la violencia generada por las drogas que amenaza a los ciudadanos de ambos países. El Congreso de los Estados Unidos, ha aprobado financiamiento para la iniciativa; hasta la fecha más de 1,600 millones de dólares se han destinado a México. En la actualidad, la Iniciativa Mérida proporciona habilidades técnicas y asistencia a México para la profesionalización de la policía, la reforma judicial y penitenciaria, el reforzamiento de las tecnologías de información, el desarrollo de infraestructura, la seguridad fronteriza y el fomento de una cultura de la legalidad.

<http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>. Consultado 24 de noviembre de 2012.

acción en la generación de inteligencia como vía principal para lograr un profundo conocimiento de amenazas y riesgos con lo que retomamos las acciones ya vistas para la generación de inteligencia para la detección de antagonismo en cualquiera de las áreas de interés nacional, internos o externos que pudieran causar un quiebre constitucional, que pongan en peligro la integridad, estabilidad o permanencia del Estado Mexicano, que pongan en entredicho la viabilidad del desarrollo económico, político y/o social del país. Asimismo señala la importancia de la generación de inteligencia para detectar dinámicas demográficas adversas o enfermedades transmisibles que sean potencialmente epidémicas o pandémicas. Al respecto cabe señalar que para la publicación de este Programa, el gobierno mexicano ya se había enfrentado a una situación de riesgo ante el brote de Influenza A (H1N1)¹⁴⁰ que se dio en el país en abril de 2009. Más adelante, a finales de junio de 2012 se dio un brote de gripe aviar que comprometería la producción avícola del país¹⁴¹.

El manejo integral y sustentable del agua, así como la atención para frenar el deterioro de selvas y bosques del país también son consideradas dentro de las líneas estratégicas de este rubro; el combate a la evasión fiscal y el monitoreo de los desequilibrios económicos nacionales se encuentran en el mismo saco que los asuntos mencionados a este respecto, según el Programa.

La incidencia que puede tenerse a través de políticas públicas sobre factores que desempeñan un papel en la génesis de amenazas y riesgos es relacionada con acciones sobre la realineación de las capacidades del Estado Mexicano en el combate a la delincuencia organizada; el impulso al otorgamiento de nuevas atribuciones legales para combatir al narcomenudeo; atacar la corrupción y la infiltración de las estructuras de seguridad y procuración de justicia; instrumentación de operativos conjuntos; el uso estratégico de las fuerzas

¹⁴⁰ Reconoce OMS como muy grave el caso de influenza porcina en México: <http://ciudadania-express.com/2009/04/25/reconoce-oms-como-muy-grave-el-caso-de-influenza-porcina-en-mexico/>.

En la antesala de la pandemia: OMS; en : <http://www.jornada.unam.mx/2009/04/28/>

¹⁴¹ Alerta Senasica por brote de gripe aviar H7N3 en Jalisco: <http://www.jornada.unam.mx/2012/06/30/estados/030n1est>

armadas para la defensa del territorio y el apoyo a comunidades vulnerables al desarrollo de grupos armados. También se señalan como prioritarias las acciones tendientes al fortalecimiento de la ciudadanía y la gobernabilidad democrática, sin entrar en detalles de cómo lograr esas acciones.

Para acotar vulnerabilidades se pone especial énfasis a evitar que la actividad de la delincuencia organizada se desarrolle, trabajando por el combate al narcomenudeo, impedir el acceso ilegal de armas y municiones; elevar la eficacia de la persecución de delitos vinculados al tráfico de armas; prevenir el delito, las adicciones y promover la cultura de la legalidad, a este respecto sí se especifica que se hará a través de la estrategia interinstitucional “Limpiemos México, Zona en Recuperación¹⁴²” que se integra de programas como “Escuela Segura”, “Recuperación de espacios públicos” y el modelo de atención primaria de adicciones y rehabilitación.

Otras líneas de acción que forman parte de la estrategia en este rubro es la actualización de las evaluaciones sobre vulnerabilidad de puertos y aeropuertos y atender con oportunidad y eficiencia los intereses legítimos de movimientos y organizaciones sociales.

Entre otras acciones, el trabajo por impedir el uso del territorio nacional para efectuar ataques contra otros países, prevención y combate del lavado de dinero, garantizar la seguridad del personal diplomático, la promoción de una cultura democrática y cívica entre los mexicanos, combate a la pobreza, desigualdad, falta de conciencia ecológica y a la economía informal son consideradas para concretar el objetivo mencionado de acotar vulnerabilidades ante amenazas y riesgos.

A continuación dentro del diseño de la estrategia de s.n dentro del Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 se retoma la importancia de la generación de

¹⁴² Programa que forma parte de la **Estrategia Nacional de Seguridad Pública**, cuyo objetivo es limpiar las calles de la delincuencia mediante la acción decidida de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y, al mismo tiempo, establecer medidas para recuperar escuelas, espacios públicos y asegurar que la niñez y juventud del país no caigan víctimas de la delincuencia y de la droga. <http://www.ssp.gob.mx/CEVAVI/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/386198//archivo>

inteligencia y contrainteligencia para prever, enfrentar, acotar y disminuir el impacto de riesgos y amenazas así como para la toma de decisiones estratégicas en la materia.

Ante la línea estratégica de reaccionar con pertinencia y oportunidad para hacer frente a amenazas y riesgos que han perdido su carácter potencial al concretarse en los hechos se enlistan las acciones correspondientes a anular las implicaciones adversas que para la s.n han alcanzado manifestaciones concretas de la delincuencia organizada, así como reaccionar ante la realidad que aqueja a estructuras o ámbitos específicos de la seguridad, la administración y la procuración de justicia que han sido cooptados por la delincuencia organizada; coordinar el despliegue de Bases de Operación Mixta que permitan atender con prioridad las zonas con mayor presencia del crimen; acotar la actuación de grupos armados; generar inteligencia estratégica que permita reaccionar y hacer frente a riesgos y amenazas que lleguen a concretarse.

Sobre la última de las líneas estratégicas por la que se pretende limitar el daño derivado de amenazas y riesgos o en su caso controlar efectos las acciones correspondientes se definen a partir del fortalecimiento de las capacidades del restablecimiento de las condiciones de normalidad en caso de perpetrarse un acto terrorista; elaborar y operar planes a posibles actos de sabotaje a infraestructura estratégica para el país; desarrollar y poner en práctica protocolos y planes de emergencia para hacer frente a potenciales amenazas provenientes de armas de destrucción masiva, así como del impulso para la adopción de medidas pertinentes para mitigar impactos adversos derivados de las amenazas y riesgos que se enlistan en la Agenda Nacional de Riesgos.

Una vez enlistadas estas llamadas “líneas estratégicas” y sus respectivas “líneas de acción” concluimos la estrategia de s.n que se manifiesta en el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 (que es, como ya hemos señalado, el único documento donde se establece una estrategia de s.n), del cual podemos decir que resulta un tanto desconcertante que desde 2006 se haya planteado la necesidad

de asumir una serie de problemáticas como problemas de seguridad nacional como el narcotráfico y ante ello, actuar con medidas estratégicas y que el Programa aparezca hasta 2009, y sobre el contenido de este basta con decir que existe una enorme brecha entre lo que el Programa plantea y lo que se da en la práctica; y peor aún que una gran parte se encuentra en la incertidumbre conceptual, en la indefinición y una generalización que impide que se concreten diversas “estrategias”, en parte quizá porque algunas de las situaciones planteadas como riesgos y amenazas se encuentran mejor definidos en la Agenda Nacional de Riesgos, misma que ya hemos apuntado es imposible conocer dada su reserva como información confidencial; sin embargo hay algunas situaciones como el narcotráfico que ha sido particularmente atendido durante el lapso que analizamos y que no existe claridad sobre el grado en el que amenaza los intereses nacionales marcados en el PND 2007-2012, así como la pertinencia de tratarlo o no como asunto de seguridad nacional, por lo que a continuación esbozaremos un breve estudio de esta problemática.

2. ¿Es el narcotráfico un problema de seguridad nacional?

En los últimos años hemos padecido de un incremento de los actos violentos en nuestro país, sobre todo en los estados de norte, donde inclusive se dijo que la ciudad más peligrosa del mundo se encontraba en nuestro territorio: Ciudad Juárez, víctima de ejecuciones diarias, tiroteos, homicidios sanguinarios y demás. Estas noticias se replicaron al resto de las ciudades importantes del norte de México: Culiacán, Cd. Victoria, Monterrey y la Comarca Lagunera. Al paso del tiempo esa violencia se extendió hacia el centro del país, en zonas de Jalisco, Guerrero, Guanajuato, Durango, Michoacán, Morelos, el Estado de México, Veracruz y los estado del sur tampoco quedaron exentos de tales sucesos y se dieron actos deleznable en Tabasco, Yucatán y Chiapas. Todos estos problemas fueron atribuidos al crecimiento del narcotráfico en nuestro país como una de las expresiones más redituables para el crimen organizado, y que además sumaban a sus delitos el de secuestro, extorsión y el cobro de derechos de paso y de comercio.

En su primer día como presidente de México, Felipe Calderón anunció que tomaría cartas en el asunto de la inseguridad que vivía México, así que incrementó el salario de la Policía Federal y de las Fuerzas Armadas. Diez días después, en el 11 de diciembre de 2006, Calderón mandó a las fuerzas del orden a resguardar la seguridad en el estado de Michoacán, donde la violencia generada entre los grupos del narcotráfico había dejado más de 500 asesinatos en tan sólo unos meses.

Desde el comienzo de su administración Felipe Calderón aseguró que tomaría con seriedad la escalada de la violencia causada por la acción del crimen organizado y desplegó fuerzas armadas para su combate. Sin embargo en este tiempo no ha quedado del todo claro si la participación del Ejército y la Marina se dieron dado un dimensionamiento del problema tal que permitiera que se le considerara un asunto de seguridad nacional.

En una retrospectiva sobre el asunto, podemos apreciar el protagonismo que al paso de tiempo ha adquirido el problema del crimen organizado, y en concreto el narcotráfico.

Antes de la década del 80 el tráfico de drogas representaba un tema de menor importancia en México y el mundo, sobre todo ante la concepción tradicional de la seguridad nacional por la que se creía que las amenazas a un determinado Estado provenían de enemigos externos. Fue durante el gobierno de Kennedy en Estados Unidos que se introdujo el enemigo interno en la lista de amenazas a la seguridad nacional¹⁴³. Más adelante, “en 1986 el presidente Reagan firmó el documento llamado *National Security Decision Directive 221*, donde se consignaba por primera vez que el tráfico de drogas es una amenaza para la seguridad nacional

¹⁴³ DUNN, Timothy J., *The militarization of the US- Mexico Border, 1978-1992: Low Intensity Conflict Doctrine comes home*. Citado en: ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares. El poder y la Sombra. Tusquets Editores. México, 2007. P. 11

de Estados Unidos, con lo que autorizó la participación del Departamento de la Defensa en un número importante de actividades antidroga¹⁴⁴”.

Respecto de esta valorización del problema del tráfico de drogas, las amenazas para la seguridad de E. U eran internas por el consumo de estupefacientes en su territorio, y externas ya que la producción era destinada de manera prioritaria al mercado del E. U; con ello surgió la necesidad de atacar dicha producción y el gobierno mexicano integró la misma lógica en su esquema de seguridad nacional al considerarla válida para su situación, durante la gestión de Miguel de la Madrid Hurtado. A partir de esta fecha se han dado condiciones internas y externas que han hecho posible la inclusión del tráfico de drogas como amenaza para la seguridad nacional.

Dentro de la estrategia que se ha seguido desde 1986 ha existido participación de las Fuerzas Armadas en una llama “guerra contra las drogas”, que ha resultado en la práctica en una “guerra de baja intensidad” con la que se prevé el uso de recursos militares para evitar la introducción de drogas en Estados Unidos, así como para atacar y destruir fuentes de abastecimiento en otros países. Según Luis Astorga “la tesis reaganiana de considerar el tráfico de drogas como asunto de seguridad nacional, establecida en 1986, logró imponer cierto esquema y determinadas categorías de percepción independientemente de las características históricas y estructurales del fenómeno del tráfico de drogas en los distintos países. [...] lo que es válido para Estados Unidos también lo es para el resto del mundo bajo su influencia”¹⁴⁵. Ante esta lógica es perfectamente justificable el ascenso de la importancia de la lucha contra el tráfico de drogas. Ahora bien, si sumamos la afirmación de que el Ejército es por excelencia la institución encargada de salvaguardar la seguridad nacional al dogma de observancia universal que el tráfico de drogas es una amenaza para ésta, tenemos una derivación lógica hacia la presencia militar para contrarrestar la amenaza.

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares. El poder y las Sombras. Tusquets Editores. México, 2007. P. 16

Ahora bien, la influencia de las políticas estadounidenses respecto del combate al narcotráfico se ve completa al agregar que el personal militar implicado en la estrategia es entrenado por el Ejército de éste país, simultáneamente para la lucha contrainsurgente y el combate al tráfico de drogas¹⁴⁶.

Durante el sexenio de De la Madrid se realizaron algunos esfuerzos para atender la tesis planteada por Reagan sobre el narcotráfico, sin embargo los intentos se vieron un tanto frustrados ante la corrupción de funcionarios de la Dirección Federal de Seguridad, que se evidencio en las investigaciones realizadas ante el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar.

Más adelante, en 1991 el director de la Drug Enforcement Administration, Robert C. Bonner aplaudió que el gobierno mexicano de Carlos Salinas de Gortari adoptara el dimensionamiento del tráfico de drogas como amenaza para la s.n; sin embargo ese reconocimiento discursivo no tuvo implicaciones llevadas a las últimas consecuencias. En el texto *México: un paso difícil a la modernidad*, de Carlos Salinas, el ex presidente señala las razones que lo motivaron a dejar al ejército fuera del combate al narcotráfico:

“Mi gobierno se opuso a que el Ejército Mexicano efectuara investigaciones y combatiera a las bandas de narcotraficantes. Era innecesario otorgarle responsabilidades que en un país de leyes competen a las policías especializadas. Además no podía soslayarse el riesgo de que los traficantes intentaran corromper a miembros del Ejército, [...]. Por eso el combate al tráfico de drogas se le asignó específicamente a la Policía Judicial Federal¹⁴⁷”.

El problema que Salinas encontraba era la complicidad de algunos miembros de la Policía Judicial Federal (PJF) con los traficantes, sin embargo consideraba que el gobierno era capaz de controlar el fenómeno in recurrir a medidas extremas, por lo que no era necesario exponer a los militares a las mismas vías de corrupción favorecidas y aprovechadas desde una posición de poder por comandantes de la PJF. Consideraba que “los traficantes tenían ciertamente poder, pero la fuerza del

¹⁴⁶ Cfr. ASTORGA, Luis. Ídem.

¹⁴⁷ SALINAS DE GORTARI, Carlos. *México: un paso difícil a la modernidad*. Plaza y Janés, Barcelona; 2000. Pp. 349-370. Citado en: ASTORGA, Luis. Óp. Cit.

Estado era muy superior. Las instituciones civiles existentes a pesar de sus fallas y limitaciones, y la coadyuvancia de las Fuerzas Armadas (FAs) en la destrucción de cultivos ilícitos, eran suficientes¹⁴⁸.

El sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) siguió la misma línea planteada desde 1986, y ante las razones de seguridad nacional, incrementó la intervención de las Fuerzas Armadas, pero fue hasta el siguiente sexenio cuando la participación del Ejército en el combate del narcotráfico adquirió mayor fuerza. El gobierno de la alternancia encabezado por Vicente Fox que rompía con 71 años de gobierno del partido del Estado, inducido por el gobierno de Estados Unidos inclinó la balanza hacia las Fuerzas Armadas invocando razones de seguridad nacional, por lo que éstas tuvieron facultades para intervenir en todos los aspectos de la lucha antidrogas. Por primera vez en la historia de México un general fue nombrado titular de la PGR¹⁴⁹.

A pesar de que todos esos gobiernos han considerado el narcotráfico como una de las amenazas a la seguridad nacional, cada uno de ellos ha tenido una percepción diferente de sus capacidades para contener y enfrentar el fenómeno, con lo que se ha justificado la poca o mucha intervención del Ejército en asuntos de drogas. Empero, Astorga hace una observación respecto de las acciones tomadas por dichos gobiernos: ninguno se inclinó por una visión de Estado, por un plan urgente y transexenal de **creación de instituciones de seguridad y procuración de justicia civiles**, en el que **el empleo de las Fuerzas Armadas en dichas actividades fuera la excepción**, el último recurso, y no algo que parece haberse convertido en a regla sin plazo conocido para dar marcha atrás¹⁵⁰.

Ésta cita nos resulta por demás pertinente ante la situación que nos aqueja. En realidad una aseveración similar fue la que motivó el desarrollo de ésta investigación, ante la necesidad de separar la normalidad de la excepción en el

¹⁴⁸ ASTORGA, Luis. Óp. Cit. P. 22.

¹⁴⁹ Ídem.

¹⁵⁰ ASTORGA, Luis. Óp. Cit. P. 23. Resaltado propio.

contexto en el que la excepción se ha apoderado de la realidad, convirtiéndose en norma ante la indiferencia de los implicados.

Retomando el breve seguimiento que realizamos sobre cómo el tráfico de drogas ha ganado el protagonismo que ahora goza en las políticas de seguridad nacional, toca el turno a la reorganización de la agenda de seguridad en Estados Unidos y su consecuente repercusión en México ante los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, ya que retrocedió el orden prioritario del narcotráfico, que fue relegado en importancia por el terrorismo, con lo que en respuesta a los intereses de muchos que se encontraban de lleno en el tema de las drogas, se lanzó la hipótesis de posibles vínculos entre el tráfico de drogas y el terrorismo.

Hemos señalado anteriormente que la definición de riesgos y amenazas a la seguridad nacional representan también intereses políticos ante la necesidad de ciertos grupos de adquirir o mantener su influencia en la definición de acciones de gobierno, y más aún en la lucha por la distribución del financiamiento público, con lo que se justifica la configuración de discursos que leven a enfocar los esfuerzos a algunos asuntos y no a otros. La lucha contra el narcotráfico no es la excepción, y ante el protagonismo que adquirió el terrorismo era menester rearmar un discurso que diera cabida al narcotráfico dentro de la agenda de amenazas, con lo que se habló de “narcoterrorismo”, cuyo objetivo era atacar a Estados Unidos y desestabilizar a los países democráticos, con lo que se activó un plan con estrictos mecanismos de vigilancia fronteriza¹⁵¹.

Sin embargo dicha situación no tuvo mayores repercusiones sobre el tráfico de drogas hacia E. U., Astorga menciona que algunos pensaron que el recrudescimiento de la seguridad en la frontera propiciaría que la mercancía de los traficantes se quedaría en territorio nacional; y peor aún se presuponía que la simple disponibilidad de la droga es razón suficiente para que la gente la consuma en cantidades que permitan que sea rentable como para que la mercancía se quede de este lado de la frontera; empero el mercado de Estados

¹⁵¹ Cfr. ASTORGA, Luis.

Unidos sigue presente y el mexicano también, lo que nos da una idea de dónde deben enfocarse esfuerzos: en la visión del tráfico de drogas como un problema de salud pública. Pensar que los traficantes ponen en peligro la seguridad nacional es cuestión de perspectiva más que de esencia, depende de quién define y qué tanto poder tiene para imponer los parámetros que dan forma a las amenazas a la seguridad nacional.

Un ejemplo de ello es el tratamiento que E.U da a traficantes mexicanos y colombianos comparado con el tratamiento que se dio a otras mafias, residente y operantes en su territorio, como lo fue la de Al Capone y a Cosa Nostra, que fueron catalogados como enemigos públicos aún cuando intervinieron en la política interna de E. U, y aun así nunca fueron considerados como amenazas a la s.n.

Otra de las observaciones que hace Astorga es que los índices oficiales para medir los resultados de la lucha antidrogas basados en la cantidad de decomisos y de capturas indican que ha habido avances, sin embargo esto responde a la lógica de crecimiento de mercado y por tanto de la producción y cantidad de personal implicado, con lo que resulta una consecuencia predecible el incremento de decomisos y aprehensiones. En realidad esto apunta que el mercado crece más rápido que las medidas punitivas de contención y disuasión puestas en práctica hasta ahora. No se han concretado las medidas eficientes para disminuir la demanda desde E.U ni las que disuadan a los candidatos a ingresar a las filas del crimen organizado de no hacerlo ante repercusiones legales o bien, otras oportunidades de trabajo. De hecho lo único que se ha fortalecido mediante las acciones contra el crimen organizado ha sido la dependencia de los países que la han adoptado respecto de Estados Unidos¹⁵².

Ahora bien, a la luz de dicha dependencia, podemos anotar algunas [im] precisiones que E. U ha introducido a los países que han compartido sus prioridades, como lo es el caso de México. La primera de ellas es la denominación

¹⁵² Cfr. ASTORGA, Luis. P. 26.

“cártel¹⁵³” para referirse a los diversos grupos de traficantes de drogas existentes y que aparece en el documento *“The National Security Strategy of the United States of America¹⁵⁴”* de septiembre de 2002. Sin embargo la pertinencia de usar este término no ha sido demostrada, sino que es utilizada como etiqueta y convención lingüística de uso político, periodístico y policiaco, sin relación demostrable con su significado económico original¹⁵⁵.

La siguiente es el dimensionamiento como tal del tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional, solicitando la acción pronta de los gobiernos de los países productores mientras que E.U como principal consumidor no ha disminuido su mercado y en general ha concentrado su estrategia en la disminución del tipo de violencia extrema y abierta, que al contrario, si se observa con mayor frecuencia en los países productores y de tránsito. La muestra más clara de la disparidad entre el discurso que ha sido introducido a México y otros países y las acciones del gobierno estadounidense es la aprobación del uso de la marihuana con fines recreativos en los estados de Washington y Colorado.

En México el dimensionamiento del tráfico de drogas parecería adecuado ante diversas afirmaciones hechas por diversas autoridades, como la plasmada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2001 cuando se estableció la figura de Consejero presidencial de Seguridad Nacional, donde se mencionó que el narcotráfico afectaba la vida, el patrimonio de las personas, la viabilidad del proyecto nacional, y que atentaba contra la estabilidad económica, política y social; la afectación de la vida y el patrimonio son innegables, sin embargo no se han visto afectadas la bolsa de valores ni ha habido cambios en la paridad del

¹⁵³ Cártel: Término económico que refiere a un convenio formal entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y resguardar los intereses de cada una. Sus principales actividades se centran en fijar precios, limitar la oferta disponible, dividir el mercado y compartir los beneficios. En: Gran enciclopedia de economía: <http://www.economis48.com/spa/d/cartel/cartel.htm>.

¹⁵⁴ <http://www.whitehouse.gov>

¹⁵⁵ ASTORGA, Luis. ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares. El poder y las Sombras. Tusquets Editores. México, 2007. P. 28

peso frente al dólar ante la captura o fuga de connotados traficantes¹⁵⁶. Con ello se entiende que es un problema de seguridad, pero no se justifica el grado de “nacional”, con lo que podría parecer una exageración de las autoridades el considerar dichas estimaciones sin mayor fundamento que la declaración de un funcionario.¹⁵⁷

Vicente Fox asumió un proceso de continuidad de las políticas contra el crimen organizado pero incrementando el peso relativo de los militares en sus funciones operativas antidrogas, ante el escandaloso escenario que E. U planteaba para México de una “colombianización”.

El debilitamiento de las instituciones de seguridad así como la incompetencia de las autoridades policiacas y de justicia, que justifican la intervención de las Fuerzas Armadas en realidad no se debe necesaria ni principalmente al poder real o imaginado de los traficantes, quienes sin duda han contribuido al deterioro de la vida pública y de la confianza en las instituciones pero que no son los principales ni los únicos causantes de tal deterioro institucional.

La desmesura en la descripción del poder de los traficantes en algunos medios de comunicación facilitó la justificación de los errores cometidos en la estrategia que los combate, y al mismo tiempo permiten capitalizar políticamente las victorias que se tienen sobre algunas batallas al definir al enemigo previamente como superior. Con ello se evidencian los problemas para el diagnóstico de una situación determinada, al igual que en la definición de estrategias para modificarla¹⁵⁸.

La evaluación que el gobierno de Vicente Fox realizó sobre el problema giraba en torno a la corrupción que existía en las instituciones que recibieron, sobre todo en los aparatos de seguridad pública; según el consejero de Seguridad Nacional

¹⁵⁶ Si bien ésta aseveración puede ser imprecisa, cabe señalar que la acción directa del narcotráfico no ha sido motivo en alguno de los escenarios mencionados, no así la violencia y la inestabilidad que los grupos criminales generan en suma con la acción de grupos de oposición al gobierno y algunos otros, que podrían afectar los niveles de confianza que determinen la atracción o fuga de inversiones al país.

¹⁵⁷ Cfr. Astorga. Óp. Cit. P. 29

¹⁵⁸ *Ibidem*. P. 31

Adolfo Aguilar Zinser el Centro Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) había “pervertido” su función y había sido utilizado como instrumento de preservación del régimen priísta¹⁵⁹. En su diagnóstico de lo heredado por los gobiernos anteriores señaló que las instituciones habían sido penetradas por los intereses del tráfico de drogas y por lo tanto había que recuperarlas. Para él, la estrategia del nuevo gobierno, dentro de lo posible, no era la erradicación del tráfico de drogas, sino «su exclusión de las esferas del Estado¹⁶⁰».

Se ha atribuido al tráfico de drogas la amenaza a la soberanía y hasta a la democracia. Sin duda han complicado la gobernabilidad pero no al grado de atentar contra la soberanía. Una serie de excesos retóricos son los que han fundamentado una política de seguridad totalmente avocada al combate al crimen organizado.

Fox fue quien decidió poner la PGR en manos de un militar, además fue quien marcó la pauta para que la SEDENA adquiriera un papel más directo en la puesta en práctica de la estrategia antidroga.

En cuanto a la gestión de Felipe Calderón, que es la que nos ocupa particularmente, existe una gran contradicción entre el enfoque que da forma a la política de seguridad nacional en relación con la lucha contra el crimen organizado, específicamente el narcotráfico.

Desde el comienzo de su gestión, Felipe Calderón asumió el reto de atender la problemática de inseguridad que diversas zonas del país padecían. Comenzó por emprender el Operativo Conjunto Michoacán que buscaba debilitar la acción del crimen.

El presidente Calderón contrajo un discurso basado totalmente en la valentía y el mérito que conllevaba una lucha como la que él había decidido emprender, dando a conocer diversas amenazas recibidas hacia su persona, de parte de los

¹⁵⁹ Renato Dávalos, “Estado vulnerable por la penetración del narco: Aguilar Zinser”, *Excélsior*, 22 de enero de 2001.

¹⁶⁰ ASTORGA, Luis. *Óp. Cit.* P. 35.

criminales, llamando a cerrar filas ante su estrategia, a aglutinar las fuerzas sociales ante el enemigo común: el narcotráfico. “Es una guerra; no hay más opción que actuar, señalaba Calderón¹⁶¹, calificó a la delincuencia organizada como amenaza a la seguridad. El enemigo estaba definido. El 21 de abril de 2007 en la ceremonia conmemorativa del XCIII aniversario de la defensa del puerto de Veracruz afirmó contar con una estrategia integral y de largo plazo, enumerando varios puntos de la misma; restablecimiento del poder del Estado en algunas regiones mediante operativos conjuntos; medidas contra la violencia, impunidad, la corrupción (en especial) de los cuerpos policiacos penetrados en regiones del país, y la ilegalidad; el rescate de espacios públicos controlados por delincuentes; recuperación de la confianza; la participación de la ciudadanía en la prevención del delito y contra la corrupción; y el establecimiento de una alianza entre gobierno y sociedad civil para ganar la batalla¹⁶².

Cabe resaltar que la acción del crimen organizado no se ha manifestado bajo la lógica de disputar el control del Estado, y su presencia, aunque está en crecimiento, sigue limitada a algunas partes del territorio nacional, con lo que no plantean como tal una amenaza a la permanencia e integridad del Estado Mexicano. Asimismo dicha estrategia se centra principalmente en lo policiaco-militar, sin cuestionamientos a cerca de su pertinencia, mantenimiento y sobre todo la vigencia de su participación, sin precisar en planes para concretar acciones simultáneas en prevención del consumo, reducción del daño, cultura de la legalidad, empleo, entre otras que golpearían a largo plazo la actividad delictiva y que redujeran el mercado disponible.

Inclusive se deja de lado la relación que existe entre el poder político y el crecimiento del narcotráfico, ya que se manifiesta que las colusiones que han sido descubiertas son asunto de malos elementos corrompidos por el poder económico de los traficantes, sin atender los niveles de participación en la jerarquía de las instituciones, sea esta por comisión u omisión.

¹⁶¹ El Universal. 23 de marzo de 2007.

¹⁶² Presidencia de la República.

La violencia provocada por la lucha entre los grupos de la delincuencia organizada es una realidad dolorosa e innegable, resultado de la acción de disuasión entre grupos contrarios. Señala Astorga que “debido a la lucha por la hegemonía, las organizaciones han entrado en un nivel de competencia en el uso de la violencia acorde con la nueva situación de mayor autonomía relativa respecto del poder político y de la inclusión de militares y ex militares en sus filas. [...] una estrategia de militarización de la lucha antidrogas –y no únicamente la captura de ciertos líderes y la desarticulación de algunas redes, como asegura el discurso oficial- con condiciones que posibilitan la reconfiguración de las organizaciones de traficante y el empleo cada vez más frecuente de técnicas de tortura y mutilación de alto impacto psicológico. [...] El discurso oficial prefiere interpretar el fenómeno como resultado del «éxito» de su estrategia¹⁶³”.

Ahora bien, ante la exacerbación de la violencia la problemática de la inseguridad se ha convertido en un fenómeno visible, indudable. El 21 de septiembre de 2006 Felipe Calderón hizo algunos señalamientos importantes sobre el tema, apuntando “el mayor desafío, que ya rebasó a todos, la mayor afrenta al Estado mexicano es la inseguridad. [...] *Me queda claro que la seguridad pública es un asunto de seguridad nacional [...] la inseguridad y la delincuencia organizada amenazan ya al Estado mexicano mismo.* Es una amenaza a la paz, estabilidad y a la vida de la nación¹⁶⁴”, llamando a la unión del gobierno, los partidos políticos y la sociedad para su combate.

Un diagnóstico de este tipo tiene consecuencias ahora sabidas, ya que fue la política que guió el sexenio de Felipe Calderón hasta el último momento. Sin embargo, como ya lo mencionamos anteriormente no se han ofrecido pruebas sobre intenciones expresas de los grupos criminales para disputar el poder político

¹⁶³ ASTORGA, Luis. Óp. Cit. P. 53

¹⁶⁴ Mensaje del licenciado Felipe Calderón Hinojosa, presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, durante la comida con integrantes de México Unido Contra la Delincuencia. México, D. F., 21 de septiembre de 2006. En: http://www.felipe.org.mx/felipeCalderon/Sala%2Bde%2BPrensa/Discursos/2006/Septiembre/dis_21b_09_06.htm.

o tomar el control del Estado, amenazando la soberanía y comprometiendo la estabilidad y permanencia del mismo.

La visión del ejecutivo federal sobre problema generado por el tráfico de drogas implicó tomar la decisión que llevó a privilegiar el papel de las fuerzas armadas en el combate, pues al caer en esos excesos retóricos, dicho fenómeno parecería claramente un problema de seguridad nacional.

Es menester señalar que la intervención de las Fuerzas Armadas ha sido paulatina. Ésta data por lo menos de 1938 cuando los militares de la 4.^a Zona Militar apoyaron la destrucción de cultivos de adormidera en Sonora, con la asesoría del agente Scharff, del Departamento del Tesoro de E. U.¹⁶⁵. Las actividades del Ejército al respecto, eran de cooperación. En 1947 se delegó a la PGR la autoridad para encabezar la lucha contra las drogas, mientras que se definió el papel de las Fuerzas Armadas como coadyuvantes en dichas tareas.

El protagonismo que fue adquiriendo el Ejército en las tareas contra el tráfico de drogas se evidenció en la llamada Operación Cóndor (1975-1978), en la que se desplegaron 10 mil soldados en estados productores que habían tenido ya campañas antidrogas. A este respecto, lo que resalta es la observación que la CIA realizó sobre dicho operativo: Las Fuerzas Armadas mexicanas se han enfocado tradicionalmente a la seguridad interna, pero en la medida que el tráfico de narcóticos ha tomado dimensiones más ominosas, el papel de los militares se ha expandido para incluir el contrabando de drogas como función de seguridad nacional.

La falta de resultados positivos por parte de las corporaciones policiacas y las encargadas de procuración de justicia terminaron por dar luz verde a la política militarista que ha caracterizado a los últimos años.

La corrupción, desorganización y falta de comunicación entre las instituciones implicadas de origen en la lucha contra el crimen organizado conformaron la

¹⁶⁵ ASTORGA, Luis. Óp. Cit. P. 57.

justificación perfecta para concretar el desplazamiento de la PGR para encabezar la lucha contra el narcotráfico.

Hasta este punto podemos observar algunas contradicciones sobre el tratamiento de la problemática del narcotráfico. La intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha está justificada discursivamente a través de su probidad y eficacia para protegernos de la cruenta amenaza que el narcotráfico, como expresión del crimen organizado, además de la incapacidad de la policía para enfrentar a tan superior enemigo; y legalmente a través de la ejecución del artículo 89 constitucional, que se refiere a la facultad que posee el presidente de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente [...] para la Seguridad Interior y defensa de la Federación. Sin embargo, existe también una precisión contenida en el artículo 129 constitucional que versa: En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar [...]. Hayamos una gran contradicción, para comenzar, en el pronunciamiento tan a la medida de si la lucha contra el narcotráfico es o no una guerra, además de la fundamentación y motivación legal y la legitimidad que sustenta dicha decisión, interrogante que se ha manifestado durante el desarrollo de toda la estrategia.

La acción del crimen organizado en México ha sido notable por la violencia que ha generado. Se ha convertido en un tema recurrente en noticiarios y conversaciones ya que se ha incrementado la presencia de los mismos en todas las esferas de la sociedad, el tráfico de drogas no es su única actividad; los ajustes de cuentas a través de ejecuciones, la intimidación a partir de mantas colocadas estratégicamente en puntos de gran exposición a la ciudadanía, secuestro, extorsión, amenazas y “levantamientos” de funcionarios públicos han permitido que la cultura en torno al narco se desarrolle en las zonas de mayor penetración de estos grupos delictivos.

El miedo ha constituido un sello del crimen organizado que se ha convertido en la motivación para que el gobierno de Felipe Calderón lo considere la más grande

amenaza. Los ataques a la población civil han dado ejemplo de lo que son capaces ante la imposibilidad de las autoridades para contener su acción.

Desde comienzos del 2005 empezaron a aparecer en paredes, cartulinas, puentes y pintados sobre cadáveres de personas ejecutadas por el crimen organizado los llamados narco mensajes y narco mantas, éstos con el propósito de amedrentar a quienes van dirigidos.

El 15 de septiembre de 2008, durante la celebración de la Independencia de México en la plaza central de Morelia en Michoacán ante cientos de asistentes a los festejos, fueron lanzadas varias granadas en un ataque contra la población, resultando hasta 9 personas muertas y 132 heridos. El ataque fue catalogado por primera vez por el gobierno de los Estados Unidos como un ataque narcoterrorista¹⁶⁶.

A principios de febrero de 2010 ocurrió una matanza de jóvenes en Ciudad Juárez en Chihuahua, a cargo de sicarios, donde fallecieron 13 adolescentes.

El 19 de marzo de 2010, un enfrentamiento entre el Ejército mexicano y sicarios dejó muertos a dos estudiantes de posgrado del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

El 28 de junio de 2010, el candidato Rodolfo Torre Cantú por el PRI quien era favorito para llegar a ocupar la gubernatura del estado mexicano de Tamaulipas fue emboscado y asesinado junto con su comitiva en la Carretera Federal 70 tramo Soto La Marina -Ciudad Victoria, este atentado recibió la condena unánime del presidente de la república y el gobierno federal, luego de haberse reunido de emergencia con su gabinete de seguridad nacional. Emitió un mensaje a la nación de repudio al «cobarde asesinato». El entonces presidente Felipe Calderón dijo que el crimen organizado es la mayor amenaza, es un enemigo que no conoce límites y atenta contra la paz y las instituciones.

¹⁶⁶ <http://www.eluniversal.com.mx/notas/538668.html>. Cfr. Atentados en Morelia EU ve “narcoterrorismo en cobardes ataques”, en <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/162452.html>

El 24 de agosto, un migrante ecuatoriano malherido solicitó apoyo a un puesto carretero de la marina, acudiendo al llamado en medio de un enfrentamiento armado entre fuerzas del orden y criminales cerca de un rancho tamaulipeco se hallaron por la Armada de México a 72 cadáveres.

El 25 de agosto 2011, un grupo armado ingresó a las instalaciones del “Casino Royale” una casa de apuestas en Monterrey, Nuevo León; en el que forzaron y amagaron a las personas que se encontraban en el interior del inmueble hasta encerrarlas y finalmente quemaron el lugar vertiendo decenas de litros de combustible. Según el reporte, la cifra de fallecidos es de 52 personas.

El 3 de octubre de 2012, el hijo mayor del ex gobernador de Coahuila y ex dirigente del PRI, Humberto Moreira fue “ejecutado” y su muerte fue relacionada con la acción del crimen organizado. *“Mi hijo viene a ser uno de los muertos de esta guerra, de los miles de muertos; es muy triste, lo vivo ahora en carne propia; vivo un momento muy triste. Habrá momentos de hablar y espero que se concrete la justicia, que dé con los responsables y que los castiguen severamente; esa es mi demanda”*, dijo Moreira Valdés en breve entrevista.

Por razones de espacio y en pos del objetivo de esta investigación, es evidente que no podemos citar todas las notas periodísticas que refieran a actos violentos perpetrados por el crimen organizado, así como tampoco podemos detenernos ante cada nota que asocie a un funcionario público con alguno de esos actos, sin embargo afirmamos que las hay, y muchas. Algunas más objetivas y veraces que otras, seguramente. Lo relevante es recalcar la acción del crimen que amedrenta a la ciudadanía, ha coartado su cotidianidad, en algunas zonas ha plantado la incertidumbre. Es un problema que se ha colado en todos los estratos de la sociedad, que ha permitido el surgimiento de movimientos sociales para exigir la atención del gobierno y ha proyectado percepciones extremas de inseguridad y violencia a la comunidad internacional (que intentaremos describir más adelante). Sin embargo el dimensionamiento de la amenaza que el crimen organizado representa para todos parece ser abordado a la inmediatez, buscando resultados

que parezcan definatorios pero que han resultado poco significativos, pues la violencia, el tráfico de drogas, el consumo de las mismas y el resto de actos ilícitos que se han sumado al modus operandi del hampa parecen inamovibles. La falta de una política de Estado en la materia, reemplazada por una política inmediata de acción de las Fuerzas Armadas que no termina de ser definida como una guerra parece ser un riesgo que alimentará la amenaza del crimen organizado, ante la ineptitud de los cuerpos policiacos para retomar el control del problema. No parece ser un escenario viable en costos económicos y de recursos humanos la permanencia del Ejército en nuestras calles, ya que como hemos mencionado, no existe una fecha definida para su regreso a los cuarteles.

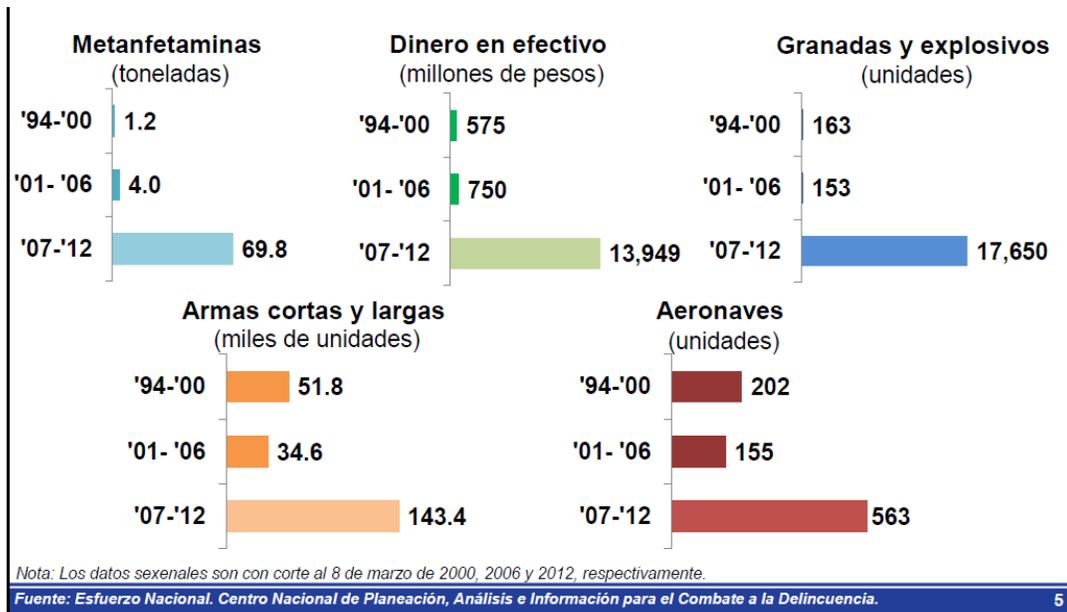
2.1 Indicadores clave sobre los resultados de la estrategia

La medición de los resultados de la estrategia de seguridad nacional que el gobierno de Felipe Calderón ha llevado a cabo se da en un primer plano contabilizando el número e importancia de los “capos” capturados; la cantidad de narcóticos ilegales asegurados; decomisos de dinero, vehículos, armamento, municiones y el presupuesto asignado en la materia.

En el informe titulado “Un gobierno democrático que rinde cuentas” de mediados de 2012, que forma parte de la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0210000115112, realizada a la Presidencia de la República y que a grandes rasgos requiere el informe de resultados derivados de la estrategia de seguridad nacional emprendida por el gobierno de Felipe Calderón; se manifiesta una estrategia conformada por tres ejes rectores: I. Combate a los grupos criminales; II. Fortalecimiento de las instituciones de seguridad y de justicia; y III. Fortalecimiento del tejido social (que es parte de la Estrategia Nacional de Seguridad).

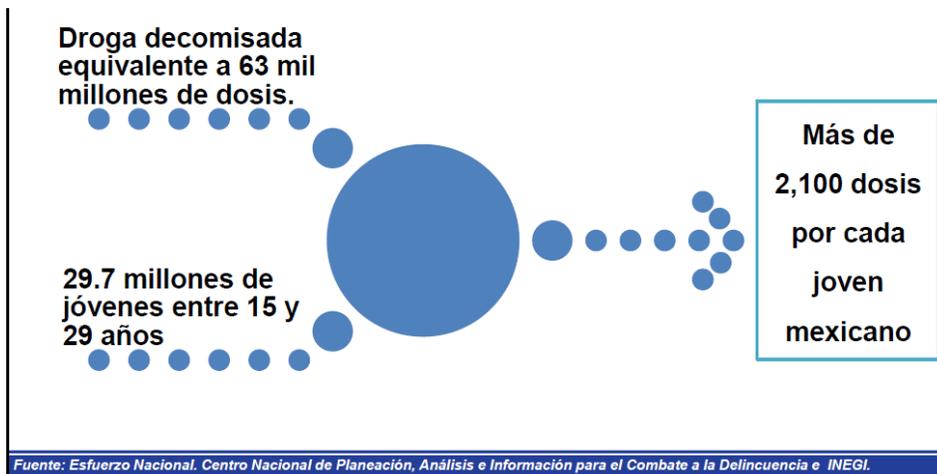
Ahora bien, sobre el primer eje, el informe comienza con una aseveración que ha acompañado el discurso de Felipe Calderón durante todo su mandato: “El gobierno federal se ha enfocado en proteger la seguridad de todos los mexicanos”. Los resultados de su estrategia son los siguientes:

El primer indicador de éxito, para el gobierno de Felipe Calderón, es el debilitamiento de las estructuras operativas y financieras del crimen organizado.



Los referentes utilizados para evidenciar el esfuerzo extraordinario del sexenio en comento son los resultados obtenidos por los gobiernos anteriores (Zedillo 94-2000; Fox 2000- 2006). Como podemos observar, las variaciones son muy significativas, sin embargo esto responde también al incremento de la producción y de recursos de los mismos.

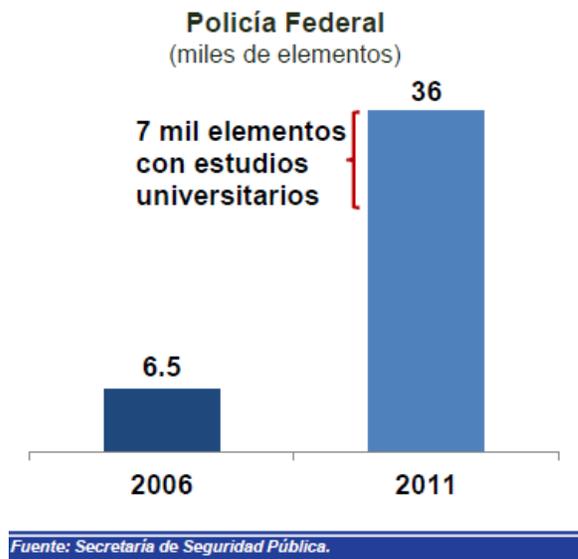
El siguiente referente es la cantidad de dosis que fueron sacadas del mercado.



La siguiente línea de acción mostrada como indicador de éxito es la “neutralización” de los criminales más peligrosos, que fueron publicados por la PGR en marzo de 2009. De un total de 37 delincuentes, fueron detenidos, procesados o abatidos 23.

La última acción del primer eje de la estrategia es el combate al secuestro. Los resultados a este respecto, fueron hasta diciembre de 2011, la captura de 7, 731 secuestradores (el informe compara la magnitud de estos resultados con la cifra de 512 secuestradores capturados en el periodo 2000- 2005) y la liberación de 6, 812 víctimas de este delito.

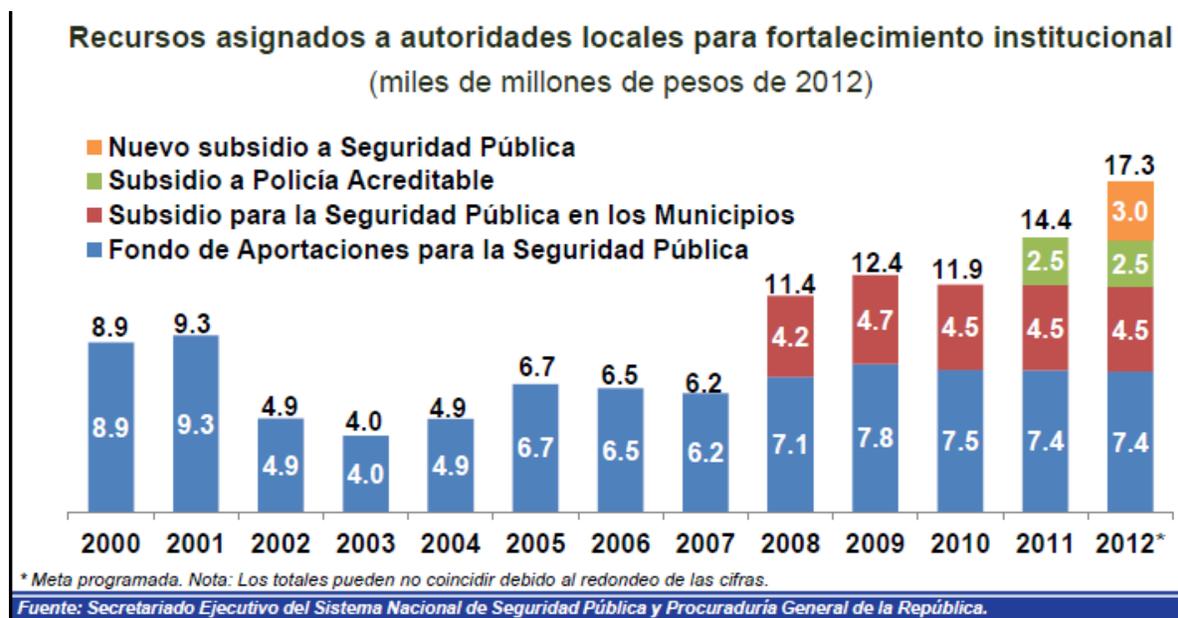
Ahora bien, en referencia al segundo eje de acción, correspondiente al fortalecimiento de las instituciones de seguridad y de justicia, los resultados se miden en torno al incremento de elementos de la Policía Federal y la incorporación de elementos con estudios universitarios.



También se consideran los resultados sobre reformas a la Procuraduría General de la República, en pos a otorgarle un sentido más ciudadano que le permitiera proyectar mayor honestidad y profesionalismo. Ello a través de la Creación de la

Procuraduría Social de Atención de Víctimas de Delitos; la creación del Consejo de Participación Ciudadana; la evaluación y control de confianza a la totalidad de elementos de la Procuraduría y el Programa « Justicia Efectiva para Todos ».

El siguiente parámetro de evaluación de la estrategia se refiere a la cantidad de presupuesto asignado por el gobierno federal para el fortalecimiento de las corporaciones policiacas de los tres órdenes de gobierno. Mismo que ha sido uno de los parámetros más evidenciados por el gobierno federal para denotar su compromiso en la materia.



En el tercer eje de la estrategia se contemplan los resultados que se han obtenido a través de programas de impulso a la educación. Ante esta línea de acción, el gobierno federal se congratula de haber entregado cerca de 30 millones de becas; haber construido 993 escuelas de nivel Medio Superior y 105 de nivel Superior, así como 55 nuevos campus y extensiones de Universidades. También ofrece como un gran logro la cobertura total de educación primaria, con lo que se asegura que cada niño tenga un lugar en una escuela primaria. También se añaden logros en materia de calidad educativa conforme a indicadores de organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Otro de los indicadores de éxito reportados en el documento mencionado es la cobertura universal de salud, con su respectiva infraestructura. El incremento de la cobertura del Programa Oportunidades, por el que se otorga dinero (hasta \$777.00 m.n mensuales) a familias de bajos recursos en zonas vulnerables; del programa 70 y más que apoya económicamente a adultos mayores y del programa de Estancias Infantiles en apoyo a madres trabajadoras. El incremento de la cobertura de créditos para vivienda y la colocación de pisos firmes.

La creación y mejoramiento de infraestructura forman parte de los resultados de la estrategia. También la creación de nuevos empleos con prestaciones; así como acciones por la estabilidad económica que han derivado en baja inflación (la más baja desde que se tiene registro, señala el informe); nula devaluación frente al dólar; incremento de inversión privada en empresas manufactureras; incremento de apoyo a la pequeña y mediana empresa; e incremento de las reservas internacionales.

A pesar de no encontrarse en los rubros citados al principio del informe, también se presentan resultados sobre acciones en favor del medio ambiente, básicamente a través del programa de sustitución de electrodomésticos de modelos viejos, que representaban un mayor consumo energético y la sustitución de focos incandescentes por lámparas ahorradoras de energía; la disminución en un 36% de las superficies deforestadas en el país (respecto de las hectáreas deforestadas entre 2000 y 2005). Así como la incorporación de un 1.7% del territorio nacional a la categoría de Área Natural Protegida.

Ahora bien, con estos datos finalizan los reportes oficiales sobre los resultados en materia de seguridad nacional, siendo los mayormente tratados los correspondientes a la Estrategia Nacional de Seguridad –pública-.

A estos índices de evaluación de la estrategia, se suman los números rojos, correspondientes a los resultados negativos de dicha estrategia.

Catalina Pérez Correa señala que una de las principales críticas a la estrategia del gobierno federal en materia de seguridad es el lugar central que ocupan las fuerzas federales, en especial los militares, en el combate contra el crimen. Ello es porque su intervención implica el uso de la fuerza desde una lógica de guerra. Cita un informe en el que según la Secretaría de la Defensa Nacional, a partir de 2008 los operativos militares en contra del narcotráfico aumentaron sustancialmente: fueron 27 en 2007, 56 en 2008, 98 en 2009 y 86 en 2010. A la par, las quejas contra el Ejército presentadas en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) también se han incrementado: mientras que en 2007 hubo 182 quejas, en 2008 hubo mil 230, mil 791 en 2009 y mil 415 en 2010. La Secretaría de la Defensa hoy ocupa el primer lugar como la autoridad más señalada por presuntas violaciones a los derechos humanos. Ello contrasta con el noveno que ocupaba en 2006.

En todo enfrentamiento policial o militar donde se usa la fuerza letal se producen muertos y heridos en ambos bandos. Un número de presuntos delincuentes muertos que exceda en mucho al número de heridos indica un posible abuso de la fuerza.

Según reportes de prensa de los diarios El Universal y La Jornada sobre enfrentamientos registrados entre enero de 2008 y mayo de 2011 entre fuerzas federales y presuntos miembros del crimen organizado, en los años estudiados se registraron 224 enfrentamientos: 39 en 2008, 39 en 2009, 107 en 2010 y 39 en los primeros cinco meses de 2011. Destaca el hecho de que el Ejército participa en tres de cada cuatro enfrentamientos registrados (aunque en algunos casos conjuntamente con otras fuerzas federales)¹⁶⁷.

¹⁶⁷ PÉREZ Correa, Catalina, et. Al. Índice letal: los operativos y los muertos; en: Revista Nexos en línea. 11 de noviembre de 2011. En: <http://www.nexos.com/Nexos - Índice letal Los operativos y los muertos.htm>. Consultado 21 de noviembre de 2011.

Mientras que el gobierno asegura que el número de muertos es de 47 mil 453, el organismo México Unido contra la Delincuencia estima en 80 mil 745, tan sólo entre 2007 y noviembre de 2011¹⁶⁸.

El 10 de diciembre de 2012 se presentó a los medios de comunicación un documento redactado por una organización civil europea contra la “mafia y el crimen”, en el que se realiza un balance estadístico sobre las consecuencias de la estrategia de Felipe Calderón. El documento de “Líbera¹⁶⁹” incluye cifras gubernamentales, datos estadísticos recabados por organismos no gubernamentales, además de reportes periodísticos y análisis elaborados por académicos expertos en seguridad nacional y pública y señala que del principio al fin de la estrategia, ésta ha provocado, desde 2006 hasta el último minuto de su gobierno, la muerte de 53 personas al día, mil 620 al mes, 19 mil 442 al año, lo que nos da un total de 136 mil 100 muertos, de los cuales 116 mil (asesinatos) están relacionados con la guerra al narcotráfico y 20 mil homicidios ligados a la delincuencia común.

2.2 ¿Seguridad Nacional o Seguridad Pública?

Una vez realizadas varias anotaciones sobre la pertinencia de clasificar o no un problema de seguridad como pública o nacional es menester que puntualicemos sobre la definición de una y la comparación con la otra. Hemos ya señalado que el concepto de seguridad nacional y de seguridad pública representa un parámetro, un dimensionamiento de determinada problemática, y con ello la asignación de recursos materiales, económicos y humanos.

En el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona sobre la seguridad pública que: “Es una función a cargo de la

¹⁶⁸ VERGARA Rosalía. “Maquilla Calderón cifra de muertos por guerra antinarco: PRD. 12 de enero de 2012.

<http://www.proceso.com.mx/?p=294667>

¹⁶⁹ **Libera.** *Asociaciones, nombres y numeros contra las mafias*” nació en 1995 con la intención de reunir y representar a todas aquellas realidades que trazan itinerarios territoriales y llevan a cabo intervenciones para hacer frente a las organizaciones mafiosas. Libera es hoy una organización de más de 1.200 grupos, asociaciones, escuelas y individuos que la apoyan y que han decidido compartir este importante compromiso civil en favor de la creación de una sociedad alternativa a las mafias. <http://www.libera.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/72>

Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución. [...] Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. [...] ¹⁷⁰.

Asimismo, la página de la ahora extinta Secretaría de Seguridad Pública, señala que son objetivos de la seguridad pública:

- Preservar la libertad, el orden y la paz públicos.
- Salvaguardar la integridad y derechos de las personas.
- Auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión.
- Prevenir la comisión de delitos.
- Desarrollar la Política de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo Federal.
- Proponer su Política Criminal.
- Administrar el Sistema Penitenciario Federal y el relativo al tratamiento de menores infractores.

[...] ¹⁷¹.

Estas son las atribuciones y limitaciones que la ley otorga al concepto de seguridad pública, en una suerte de seguridad interior, o doméstica.

Sergio García Ramírez define la seguridad pública como una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad ¹⁷². Este concepto resulta un poco preciso al abordar la caracterización de “inexistencia de amenazas”, empero señala que se enfoca a bienes y derechos individuales y con miras al desarrollo pacífico de la sociedad.

¹⁷⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma del 13 de octubre de 2011.

¹⁷¹ http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/wlp.c?_c=7d1. Consultado 25 de diciembre de 2012.

¹⁷² Sergio García Ramírez, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 81.

Ahora bien, recordando que los asuntos de seguridad nacional son aquellos que pongan en peligro la integridad de la población, el territorio y las instituciones que dan coherencia a las relaciones sociales del Estado, podemos puntualizar en las diferencias entre la seguridad nacional y la seguridad pública a través de los objetivos propios de cada una.

Retomaremos la diferencia que realiza Ana María Salazar:

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

Fuente: Elaboración propia con los datos obtenidos de: SALAZAR, Ana María. Seguridad Nacional hoy.

En la tabla presentada se encuentra de forma más concisa la diferencia que existe en el campo de acción de la seguridad nacional y la seguridad pública. Podemos decir que la dimensión de los asuntos que atañen a cada una es la clave que determina su distinción y el porqué de las instancias de gobierno que se ocupan de cada una, el presupuesto y recursos humanos que se les asigna y la manera en que se castigan los delitos que las amenazan.

Según el Centro de Investigación en Seguridad Nacional, las diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública son:

Distinción entre Seguridad Nacional y Seguridad Pública

	Seguridad Nacional	Seguridad Pública
Objetivos	Tiene como propósito mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.	Su objetivo es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
Instrumentos	Sus instrumentos son la operación de tareas de inteligencia y contrainteligencia para proponer medidas de prevención, disuasión, contención o neutralización de riesgos o amenazas.	Sus instrumentos son la 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: CISEN http://www.cisen.gob.mx/espanol/seg_SN_SP.htm

Con esta conceptualización pretendemos solventar varias de las aseveraciones que hasta el momento hemos planteado, sobre todo lo abordado en el apartado sobre sí el narcotráfico –y el crimen organizado en general- es un problema de seguridad nacional, así como el análisis que hemos realizado sobre la estrategia de seguridad nacional planteada por el gobierno de Felipe Calderón.

2.1.1 Percepción internacional

En el contexto de la cooperación internacional en la realidad política actual así como tema recurrente dentro del Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia dentro del Programa para la Seguridad Nacional, es menester tomar en cuenta la percepción que se tiene en el exterior sobre la estrategia implementada durante el periodo que tratamos (2009-2012).

Ante la cercanía, dependencia y carácter estratégico de los Estados Unidos de América, comenzaremos por tratar la evaluación que su gobierno realizó sobre la estrategia de seguridad nacional en México.

El 9 de Julio de 2012, el Senado de E.U presentó un reporte para el *Committee on Foreign Relations United States Senate* en el que se hace un análisis sobre las políticas implementadas en México en materia de seguridad.

El reporte¹⁷³ señala: “La excesiva dependencia del ejército para mitigar la impunidad y de enfrentar directamente a los grupos de narcotraficantes ha resultado muy ineficiente y ha exacerbado la violencia que han sufrido algunos civiles”.

De acuerdo a los legisladores de Washington, los esfuerzos de Calderón de combatir el crimen y erradicar la violencia, han recibido un apoyo mayoritario de la población, sin embargo gran parte de la ciudadanía duda que el gobierno tenga capacidad para controlar la situación de inseguridad generada por el crimen organizado.

Indica que a pesar de los avances significativos en el esfuerzo del presidente Felipe Calderón, su “estrategia anticrimen centrada en combatir a los capos ha sido ampliamente criticada por colocar en segundo plano las necesidades de seguridad cotidianas de los mexicanos”.

Elogia los esfuerzos del presidente Calderón y el alto nivel de cooperación bilateral que se ha desarrollado durante los años recientes con la Iniciativa Mérida; empero, el informe sostiene que esta estrategia ha dejado dudas entre la población sobre si puede triunfar debido a la inhabilidad del gobierno para suprimir la hiperviolencia que está ocurriendo en ciertas partes de México. Puesto simplemente: la mayoría de mexicanos desconfía de las principales herramientas de las autoridades federales y estatales para combatir el crimen, con la policía y el

¹⁷³ <http://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/senate-foreign-relations-committee-report-on-mexico-reducing-extreme-violence>.

sistema judicial, dado su historial de amplia corrupción e ineffectividad. Además, señala el preocupante incremento de alegatos de violaciones graves de derechos humanos contra civiles por personal militar.

El documento senatorial hizo hincapié en las estrechas relaciones entre México y Estados Unidos, por lo que consideró indispensable que dentro del marco del Plan Mérida se le entregue a México 250 millones de dólares anuales durante los próximos cuatro años para ayudar al gobierno del presidente Enrique Peña Nieto en su combate contra las drogas.

Sumado a este informe, para conocer la opinión que el gobierno estadounidense tiene sobre la estrategia de Felipe Calderón en materia de seguridad, está la entrevista de Janet Napolitano, Secretaria de Seguridad Nacional de Estados Unidos, y el Secretario de Gobernación mexicano, Alejandro Poiré, en la que se hizo hincapié en que se ha tomado el camino correcto en la lucha contra el crimen organizado y la cooperación bilateral al respecto¹⁷⁴.

Al pasar de la investigación para este apartado, encontramos opiniones diversas de varios países y organizaciones internacionales respecto de la estrategia de seguridad implementada por el gobierno de Felipe Calderón, en su expresión más evidente que fue la lucha contra el crimen organizado. Al respecto podemos decir que todos han encontrado deficiencias e irregularidades, sin embargo también encontramos que muchos califican de “valiente” o “ejemplar”, dicho esfuerzo. Tal es el caso de la Conferencia de Ejércitos Americanos, que es una organización cuya finalidad principal es el análisis, debate e Intercambio de ideas y experiencias relacionadas con materias de interés mutuo en el ámbito de la defensa, para acrecentar la colaboración e integración entre los ejércitos y contribuir desde el punto de vista del pensamiento militar a la seguridad y el desarrollo de los Países miembros (Argentina, Antigua y Barbuda, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras,

¹⁷⁴ Cfr. LÓPEZ Zamorano, José. Deben México y EUA profundizar cooperación: Poiré y Napolitano. 17 de septiembre de 2012; en: <http://www.polytik.mx/13-internacional/3345-deben-mexico-y-eua-profundizar-cooperacion-poire-y-napolitano>. Consultado 06 de enero de 2013.

Nicaragua , Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y México). Ésta conferencia fundada en 1960 constituye en el mayor foro de intercambio de información militar en el continente, estableció el 28 de febrero de 2012 su sede y su Secretaría Técnica en México, por un periodo de 2 años. El Ejército Mexicano ha participado como observador en la CEA desde su creación en 1960, e inició actividades en calidad de miembro activo a partir de 2001.

México presentó su candidatura para ser la sede del XXX Ciclo de la CEA (2012-2013) durante las actividades del XXVIII Ciclo, celebradas en Buenos Aires, Argentina, en el año 2009.

La propuesta fue aprobada unánimemente por los ejércitos de los Estados miembros dentro de las actividades del XXIX Ciclo celebrado del 24 al 28 de octubre del 2011 en Lima, Perú con lo que distinguen su actuar como eficiente y probo¹⁷⁵.

También existen organismos internacionales que han centrado su atención en las deficiencias de la estrategia, como lo es Human Rights Watch, que el 9 de noviembre de 2011 presentó el informe resultante de investigaciones exhaustivas en cinco de los que ellos consideraron como los más violentos del país (Baja California, Chihuahua, Guerrero, Nuevo León y Tabasco). En el comunicado de prensa, como en el informe, Human Rights Watch menciona que encontró evidencias que sugieren fuertemente que miembros de las fuerzas de seguridad habrían participado en más de 170 casos de tortura, 39 “desapariciones” y 24 ejecuciones extrajudiciales desde que Calderón asumió la presidencia en diciembre de 2006. “En vez de reducir la violencia, la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México ha provocado un incremento dramático de la cantidad de asesinatos, torturas y otros terribles abusos por parte de las fuerzas de seguridad, que sólo contribuyen a agravar el clima de descontrol y temor que predomina en

¹⁷⁵ Cfr. Discurso del C. General Secretario de la Defensa Nacional, en la Ceremonia de Apertura XXX Ciclo C.E.A. México, D.F., a 28 Febrero de 2012. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/discursos>.

muchas partes del país”, señaló el director para las Américas de la organización en comentario¹⁷⁶.

En marzo de 2012, en una columna de opinión del diario español El País, también se tocó el tema del uso del ejército en la estrategia mexicana – y de otros países de América Latina- de lucha contra el crimen organizado.

En éste refieren: *“La lección de la experiencia mexicana [en el combate contra el crimen organizado], un eje central de la presidencia de Felipe Calderón, no solo no es edificante, sino que parece contraproducente a la hora de atajar a los carteles de la droga y reforzar al Estado y sus garantías. Su balance es dramático con casi 50.000 asesinatos desde 2006, en una espiral que parece no tener límites. Calderón empezó enviando 6.500 soldados a Michoacán, y ahora son 45.000 los desplegados en ocho Estados¹⁷⁷”*.

A este respecto podemos decir existe una idea generalizada de la necesidad de combatir el crimen organizado, pero no así un consenso sobre el “método” utilizado por el gobierno de Felipe Caderón para combatirlo.

El autor del texto continúa:

“Que la lucha contra los narcotraficantes y otro tipo de crimen organizado sea un problema de seguridad nacional, para esos países y para todos, no significa que se deba militarizar su solución, tendencia a la que ha empujado la propia política de Estados Unidos. La comprensible desconfianza en unas policías muy dadas a corromperse lleva a poner la esperanza en los Ejércitos a la hora de enfrentarse a los narcotraficantes. Sin embargo, es necesario separar las funciones para evitar la corrupción, e incluso una creciente politización, siempre peligrosa, de las Fuerzas Armadas en el continente.

¹⁷⁶ Cfr. México: Abusos generalizados en la “guerra contra el narcotráfico”. HRW, en: <http://www.hrw.org/es/news/2011/11/09/m-xico-abusos-generalizados-en-la-guerra-contra-el-narcotr-fico> Informe “Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México”, disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.

¹⁷⁷ Opinión. Ejércitos frente al ‘narco’. En: diario El País. 21 de marzo de 2012.

Quizás se requiera el desarrollo de cuerpos intermedios, como se ha hecho en Argentina con la Gendarmería y la Prefectura¹⁷⁸.

Con estas opiniones podemos encontrar una concordancia entre la opinión que estos miembros de la comunidad internacional tienen sobre la estrategia: ha tenido daños colaterales terribles, mismos que muchos consideran no proporcionales a los resultados positivos.

¹⁷⁸ El País. Óp. Cit.

CAPÍTULO III: Consideraciones finales

El ser humano sometido a la necesidad extrema es conducido hasta el límite de sus recursos, y al infortunio para todos los que transitan por este camino.

Trabajo y salario, comida y cobijo, coraje y voluntad, para ellos todo está perdido. La luz del día se funde con la sombra y la oscuridad entra en sus corazones; y en medio de esta oscuridad el hombre se aprovecha de la debilidad de las mujeres y los niños y los fuerza a la ignominia. Luego de esto cabe todo el horror. La desesperación encerrada entre unas endeble paredes da cabida al vicio y al crimen...

Parecen totalmente depravados, corruptos, viles y odiosos; pero es muy raro que aquellos que hayan llegado tan bajo no hayan sido degradados en el proceso, además, llega un punto en que los desafortunados y los infames son agrupados, fusionados en un único mundo fatídico.

Ellos son "Los Miserables", los parias, los desamparados.

Víctor Hugo

Nada necesita tanto una reforma como las costumbres ajenas.

Mark Twain.

Hemos descrito el valor que tiene la seguridad en la conformación del Estado, la justificación del lugar privilegiado que debe tener en la agenda nacional y la adjudicación de calificativos que fueron tomando importancia a través de los años y acontecimientos clave; todo ello para obtener parámetros que nos permitieran estudiar, entender, analizar y evaluar la estrategia de seguridad nacional implementada por el gobierno de Felipe Calderón en el periodo 2009 a 2012.

La inseguridad que aqueja a la sociedad mexicana, sumada a la exacerbación de la violencia que se vive en el territorio nacional han puesto en la mira las políticas que el gobierno ha implementado para su combate, es por ello que es menester analizar el actuar que ha impulsado el gobierno en la materia desde la Ciencia Política y conocer así sus debilidades y fortalezas. Esas fueron las motivaciones que llevaron al desarrollo de esta investigación y los resultados se han mostrado a lo largo del mismo.

Para organizar las consideraciones finales al respecto, comenzaremos con las correspondientes al Programa de Seguridad Nacional, como documento clave en la estrategia de seguridad nacional que analizamos.

1. Anotaciones sobre la estrategia de seguridad nacional y el Programa de seguridad nacional 2009-2012

Ya hemos señalado en el capítulo anterior que se anunció desde el Programa Nacional de Desarrollo 2007-2012, que se daría a conocer a la ciudadanía en general, la estrategia de seguridad nacional que tomaría el gobierno en cuestión, arrojando como único documento público el Programa para la Seguridad Nacional 2009- 2012¹⁷⁹. Sobre el mismo comenzaremos por una anotación obvia: El Programa es publicado hasta 2009, cuando la estrategia de seguridad comenzó a implementarse desde 2006. Con ello se da cabida a la duda sobre el grado de planificación con el que se implementó la estrategia, si su fundamento legal, político y social fue justificado en forma hasta 2009.

El siguiente punto del Programa, que nos permite entrar en materia específica de una de las hipótesis planteadas en el protocolo de investigación del presente trabajo es la definición de seguridad nacional dispuesta en éste, misma que hemos señalado que se dio a conocer en la Ley de Seguridad Nacional publicada en 2005: Acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. Parafraseando el contenido que completa la definición planteada por la Ley, se encuentra también que estas acciones deben conllevar a la protección de la nación frente a amenazas y riesgos, la preservación de la soberanía e independencia nacionales, así como la defensa del territorio, el mantenimiento del orden constitucional, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la unidad de las partes

¹⁷⁹ Para mismos efectos denominaremos el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 como PND, EL Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 como el Programa; y la Ley de Seguridad Nacional como la Ley.

integrantes de la federación; sin dejar de lado la defensa del Estado respecto de otros Estados.

Al respecto, en capítulos anteriores anotamos otras definiciones de seguridad, con las que poseemos un parámetro que nos permite señalar una divergencia entre la definición legal de la seguridad y la que planeamos ya que la seguridad es una condición, un *estado de las cosas*, libre de riesgo y amenazas, un proyecto en todo caso, no una acción. Quizá podría parecer trivial ese detalle semántico, sin embargo ésta es la perspectiva que determina la política a seguir. Una política que pretende actuar ante la coyuntura y la inmediatez (cabe señalar que ese no es el problema), dejando en segundo término la prevención. La seguridad es entonces todo lo que se pueda hacer en torno a un problema para disminuirlo y deja de ser esa condición deseable, un proyecto de largo plazo, en general, una política de Estado.

Como lo planteamos en la hipótesis, una conceptualización desde el Estado, con esa imprecisión, afecta toda estrategia y toda política pública que de ella emane. Esta aseveración se ve confirmada en el análisis de la estrategia y es que, como ya lo mencionamos, el análisis de la realidad mexicana planteada en el Programa arroja como una de las mayores amenazas atender el crimen organizado y todas sus expresiones¹⁸⁰, ante su capacidad económica que le permite penetrar en instituciones públicas y la estructura social, provocando debilitamiento de la economía, la sociedad y las instituciones de gobierno, lo que a su vez mengua el control territorial del Estado.

Ahora bien, el conflicto comienza con la definición de la acción del crimen organizado como un problema de seguridad nacional, con lo que se justificó la creciente intervención de las Fuerzas Armadas para su combate.

¹⁸⁰ Hemos señalado que el Programa reconoce como problemas de seguridad nacional otras problemáticas como la desigualdad social, las pandemias, el agotamiento de recursos naturales y el cambio climático, la mayor parte de los recursos económicos y humanos se han destinado a la lucha contra el crimen organizado.

Las consecuencias de esta decisión se expresan en opiniones encontradas, ya que mientras para algunos representó un atropello constitucional y una declaración de guerra contra el narcotráfico, para otros representó una alternativa ante la ineficiencia de las policías para abordar el problema. Sin embargo siguiendo la línea de análisis que ha sido el objetivo de este trabajo podemos decir que la primera evidencia de conflicto es la confusión operativa entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad pública que caracteriza a la estrategia.

La manera en que el gobierno de Felipe Calderón abordó el problema resultó contundente, anunció la participación del Ejército para combatir las acciones violentas del crimen organizado comenzando en Michoacán ante la ineficiencia de las policías locales por un lado y el crecimiento de la acción de los criminales derivado de la tolerancia que otros gobiernos tuvieron hacia ellos, como el mismo Calderón lo señaló en repetidas ocasiones.

Sin embargo en muchos lugares con presencia militar no sólo no disminuyeron las zonas controladas por el crimen, sino se incrementó la violencia, los tiroteos incluso a plena luz del día. El uso del Ejército para algunos representaba mayor problema comenzando por el tema de los derechos humanos¹⁸¹.

Es menester señalar que también hubo lugares que tuvieron la oportunidad de recuperarse, o al menos así lo señala la autoridad al respecto de Ciudad Juárez.

Empero no podemos evaluar del todo una estrategia a partir de números, sean estos oficiales o no. Inclusive si hablamos de una evaluación en los términos de política pública sería en extremo difícil obtener un juicio imparcial; es por ello que nuestra principal evidencia de falla en la estrategia que a su vez nos permitió

¹⁸¹ CNN México. Jueves 09 de febrero de 2012. La Sedena reconoce “errores” dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad”. [El secretario de la Defensa Nacional Guillermo] Galván dijo que gobiernos anteriores dejaron crecer el problema del narcotráfico y que “en algunas regiones del país la delincuencia organizada se apropió de las instituciones del Estado”, lugares donde “el espacio de la seguridad pública está totalmente rebasado”.

comprobar la hipótesis principal de este trabajo es el hecho de que la estrategia fue implementada en medio de una contradicción: El crimen organizado se combatió en términos de la seguridad nacional, con su presupuesto y recursos humanos, y al mismo tiempo se precisó su actuar a través de la Estrategia nacional de Seguridad Pública y que responde a sus características con la excepción de uso de las policías locales para la persecución del delito.

Una de las pruebas que podemos sumar a los hechos descritos en el capítulo anterior es el discurso emitido por el ahora ex presidente de México, Felipe Calderón el 13 de junio de 2010¹⁸². Éste señala:

La lucha es, pues, por la Seguridad Pública. Enfatizo lo anterior porque existe una percepción generalizada de que el objetivo del gobierno es “combatir el narcotráfico”. Usualmente las referencias a la acción del gobierno se etiquetan o refieren simplemente como una “guerra contra el narco” o “la lucha antinarco”. Esto, sin embargo, no es así. Nuestro objetivo medular es lograr la seguridad pública de los ciudadanos, y no única ni principalmente combatir al narcotráfico. Combatimos con determinación al crimen organizado, porque es nuestra obligación constitucional y ética, porque es obligación del gobierno federal hacerlo, pero también y fundamentalmente porque el crimen organizado ha alterado, de manera significativa, la paz de los ciudadanos.

Lo que se contrapone a su discurso del PND 2007-2012, al Programa para la Seguridad Nacional y a diversas participaciones del Presidente, como la mencionada en el capítulo anterior: “Es una guerra; no hay más opción que actuar, señalaba Calderón¹⁸³, calificó a la delincuencia organizada como amenaza a la seguridad nacional.

En dicho discurso, Calderón señala las condiciones que encontró en el país y que le motivaron a actuar contra el narcotráfico, el cual se convirtió en crimen organizado al sumar otros delitos como el secuestro, la extorsión y el cobro de

¹⁸² Éste discurso fue facilitado por la Presidencia de la República como parte de la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0210000110312.

¹⁸³ El Universal. 23 de marzo de 2007.

“derecho de piso”. Cabe señalar que a este respecto aplaudimos la acción gubernamental de precisar un combate al crimen organizado y no sólo al narcotráfico, que es una actividad del primero, pero no la única ni la que daña más a la población.

Ahora bien, en el discurso, Calderón apunta: Para avanzar en el camino correcto hemos puesto en marcha una estrategia clara e integral para detener en el largo plazo el fenómeno delictivo. La Estrategia Nacional de Seguridad que establecimos desde el principio cuenta con cinco componentes:

1. Operativos Conjuntos en Apoyo a las Autoridades Locales y a los Ciudadanos: Frente a la presencia de grupos criminales fuertemente armados y cada vez más desafiantes que erosionaban la fuerza de las autoridades locales, había que oponer una fuerza superior, mejor armada y más organizada.
2. Escalar las capacidades Operativas y Tecnológicas de las Fuerzas del Estado: Uno de los factores asociados al cambio en la forma de operar del crimen organizado y que contribuyó a que la delincuencia creciera es, sin duda, la impunidad. Por eso, decidimos fortalecer y profesionalizar a las instituciones de seguridad y de justicia.
 - a) Una Nueva Policía Federal
 - b) Renovación en la Procuraduría General de la República
 - c) Plataforma México (Sistema Único de Información Criminal)
 - d) Apoyo al Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas
3. Reforma al Marco Legal e Institucional
4. Una Política Activa de Prevención del Delito
5. Fortalecer la Cooperación Internacional

La estrategia, al parecer definida, en realidad se concentró en la captura de “capos” a través de las operaciones ejecutadas por la Policía Federal y las Fuerzas Armadas, en una especie de mezcla de la estrategia de seguridad pública y la de seguridad nacional. Así mismo se anunció que se llevarían a cabo acciones preventivas del delito, con el programa “Escuela Segura”, la creación de Centros

de atención Nueva Vida para el tratamiento de las adicciones y el Programa de Rescate de Espacios Públicos, por el que se rehabilitaron parques y zonas de esparcimiento, mismas que en realidad podrían formar parte de la cadena de acción contra el crimen, o no su prevención.

Ahora bien, reconocemos la necesidad de combatir al crimen organizado, de retomar la autoridad del Estado a través de la afirmación del monopolio del uso legítimo de violencia. Era necesario que el gobierno actuara para restablecer el orden y reafirmar el Estado de Derecho, sin embargo el diagnóstico y el dimensionamiento del problema mostró estar equivocado y la estrategia fue confusa, mal definida e incoherente.

La problemática del crimen organizado adquirió relevancia ante la violencia desmedida y el temor generado en la sociedad. Los pronunciamientos de varios países hacia sus conciudadanos de evitar viajar a México, por sus niveles de violencia e impunidad; la desconfianza de los empresarios de mantener sus locales en diversas zonas del país; el temor de la población de llevar a cabo actividades que antes realizaba fueron las motivaciones para atender el problema. La cantidad de funcionarios públicos implicados con el crimen organizado llevó a tratar el conflicto como asunto de seguridad nacional; empero podemos decir que, como señala Luis Astorga, los funcionarios implicados son malos elementos que se corrompieron como producto de las diversas prácticas desleales que desde hace años han aquejado a las instituciones mexicanas de todos los órdenes de gobierno; no fueron precisamente infiltrados por el crimen organizado con el propósito de incidir en la toma de decisiones. De igual manera las policías y sus mandos, algunos coludidos con el hampa por su ambición personal y otros amedrentados por las condiciones de abandono y carencia con las que trabajan.

2. Seguridad Nacional como política de Estado

Ante estas precisiones podemos asegurar que el Ejército no podrá ser la panacea eterna ante el crimen. El hecho de que no exista una fecha para su regreso a los

cuarteles (que debió plantearse desde la construcción de la estrategia) deja ver la inmediatez que caracterizó su salida a las calles. Una institución tan prestigiada, con un nivel tan alto de legitimidad ante la sociedad pareció ser una salida fácil a un problema tan complejo como lo es la corrupción. Las Fuerzas Armadas no pueden ni deben sustituir a las policías locales, así como la seguridad nacional no puede sustituir a la seguridad pública. Si las policías locales no son renovadas, depuradas y reequipadas, así como las Fuerzas Armadas no son devueltas a sus labores heroicas como lo es el Plan DNIII de acción contra el efecto de los desastres naturales, entonces no se atenderá el problema del crimen de forma adecuada, no podrá atenderse como el problema de seguridad y salud pública que es y terminará por exponer a las Fuerzas Armadas a los mismos niveles de corrupción y desconfianza que ahora padecen las instituciones policiales y de procuración de justicia. Este escenario nos da pie para trabajos de investigación posteriores, en busca de soluciones mejor aterrizadas para atender las necesidades de la realidad mexicana en materia de seguridad.

El gobierno del ahora presidente Enrique Peña Nieto optó por dar seguimiento a la participación de las Fuerzas Armadas en la lucha. Sólo se ha manifestado en torno a la seguridad pública¹⁸⁴. Al respecto decidió devolver las atribuciones en la materia a la Secretaría de Gobernación y eliminar la Secretaría de Seguridad Pública, así como crear la Gendarmería Nacional en atención de las regiones más vulnerables. Se ha referido a la “paz y la seguridad” del país, en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, sin haberse pronunciado específicamente por la seguridad nacional¹⁸⁵.

A este respecto podemos agregar que al concluir este trabajo de investigación, el presidente Enrique Peña Nieto dio a conocer el “Programa Nacional para la

¹⁸⁴ Discurso del presidente Enrique Peña Nieto, del 17 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/mexico-en-paz/>. Última consulta: 16 de enero de 2013.

¹⁸⁵ A la fecha de la revisión final de este trabajo ya se había presentado el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Enrique Peña Nieto donde se aborda la seguridad nacional, sin embargo no es motivo de la presente investigación su análisis y señalarlo resultaría una anotación prematura a ese respecto.

Prevención de la Violencia y la Delincuencia¹⁸⁶”, por el que, como su nombre señala, se pretende actuar en concreto por la prevención social del delito, a través del trabajo conjunto de nueve secretarías de Estado: Gobernación, Desarrollo Social, Salud, Educación, Economía, Trabajo y Previsión Social, Comunicaciones y Transportes, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y Hacienda y Crédito Público. Éstas trabajarán desde su competencia para atender las problemáticas que conducen a la violencia y al delito, entre las que figura el combate a la pobreza y desigualdad, prevención de adicciones, enseñanza de valores e incorporación de escuelas de tiempo completo, capacitación para el empleo y autoempleo, establecimiento y mejora de infraestructura, rescate de espacios públicos y el ejercicio transparente de los recursos asignados para dichas tareas.

Esta estrategia cambia por completo el discurso característico de la gestión de Felipe Calderón, que se enfocó en el combate antes que la prevención, como ya hemos señalado. En realidad el Programa del gobierno actual parece abarcar los elementos necesarios para una verdadera política de prevención, sin embargo es menester permitir que el tiempo evidencie que dichas acciones se lleven a cabo en beneficio de la sociedad mexicana.

Ante la situación concreta de la lucha contra el crimen organizado es en suma complicado y arriesgado proponer acciones específicas que contradigan la estrategia implementada en los últimos seis años. Sin embargo para configurar una política de Estado en torno a la seguridad podemos iniciar por proponer una redefinición de la seguridad nacional y con ella la estrategia en la materia. Redefinir sus atribuciones como el parámetro que representa para la evaluación de coyunturas y la toma de decisiones al respecto; la acción preventiva y la construcción de escenarios futuros en torno a la definición de riesgos y amenazas, el interés nacional y los principios de soberanía, así como actuar sobre la problemática del crimen organizado desde su esfera, retomando la negociación de

¹⁸⁶ 12 de febrero de 2013. Presidencia de la República, en: <http://www.presidencia.gob.mx/programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia/>. Consultado: 14 de febrero de 2013.

la cooperación internacional, sobre todo con Estados Unidos, principal promotor del combate al narcotráfico, pero que también posee legislaciones laxas sobre la adquisición de armas, uso recreativo de la marihuana –en algunos estados-, etc.

Re evaluar la problemática del narcotráfico y el crimen organizado para dimensionarlos y atenderlos desde la perspectiva de la seguridad pública, implementando programas preventivos eficientes atendiendo no solo las adicciones, sino la falta de oportunidades y de educación, que son factores que permiten el engrosamiento de las filas de las organizaciones criminales; sin dejar de lado, por supuesto, la depuración de las policías locales y sus mandos, así como todas las instituciones gubernamentales como medida de gobernabilidad, re establecimiento del Estado de Derecho y de confianza en las mismas.

Es menester analizar el papel de las instituciones creadas en materia de toma de decisiones respecto a la seguridad nacional, desde la participación del titular del ejecutivo federal, el Consejo de Seguridad Nacional y el CISEN, ya que este último debería ser el encargado de trabajar por la precisión conceptual y el trabajo de inteligencia para la prevención, combate y neutralización de riesgos y amenazas; tarea que se ve entorpecida por el mal uso que se ha dado a sus recursos humanos y materiales.

La seguridad nacional es el baluarte del Estado mexicano y de cualquier otro, por ello es de vital importancia su atención continua. No es necesario esperar una amenaza externa ni que se haya salido de las manos un problema que pudo atenderse desde otra esfera para plantear la pertinencia de estudiarla, atenderla y legislar en la materia. La falta de precisión de los estudios generados desde las instituciones al respecto ha llevado a su mala utilización, a concentrar los esfuerzos en la defensa de un régimen no menos peligroso, el hecho de creer que cualquier problema puede caber en el “costal” de la seguridad nacional.

Como señala Agustín Maciel Padilla, “el problema principal del concepto –de seguridad nacional- ha sido su falta de desarrollo, observable en el desequilibrio que se da en la literatura sobre la materia. Primera, una cantidad significativa de análisis, sobre todo en el ámbito de los estudios estratégicos, se ha enfocado sólo en la parte empírica; segundo, en la mayoría de ellos se ha enfatizado el aspecto militar del problema, minimizando o negando otras dimensiones de la seguridad nacional relacionados con factores políticos, económicos, sociales, culturales [...]”¹⁸⁷, en general, como lo anotamos en capítulos anteriores, el concepto sigue influenciado por el contexto geopolítico en el que fue creado.

La mala evaluación de problemas sociales y económicos, la ineficiencia de las instituciones y la corrupción de los funcionarios son los elementos que conllevan a que problemas del fuero local se conviertan en asuntos de seguridad nacional. Mientras existen en el mundo países preocupados por la geopolítica, la guerra, la –no- sustentabilidad del uso de combustibles fósiles, el desarrollo de tecnologías para garantizar la estabilidad de recursos naturales, la búsqueda de alternativas de desarrollo humano y financiero, la competitividad, la autosuficiencia alimenticia, el terrorismo, búsqueda de alternativas que incrementen la calidad de vida de su población entre otras, en México tenemos un Programa para la Seguridad Nacional calculado a corto plazo y que aún cuando contempla varias de las cuestiones que aquejan a la comunidad internacional no se trabaja más que por el restablecimiento de un orden público y social, dada la ineficiencia y abandono de los otros órdenes de la federación.

Es importante que se ataque al crimen organizado, no podemos soslayar sus efectos sobre la población. Empero es más importante que se implementen los mecanismos que permitan devolver ésta tarea al orden municipal y estatal. Tomar las contribuciones que se hacen desde la academia para tener un análisis de la

¹⁸⁷ MACIEL Padilla, Agustín. La seguridad nacional: concepto y evolución en México. Colegio de San Luis Potosí. P. 8.

realidad más rico, multidisciplinario, que a su vez admita la participación de la ciudadanía preparada, que vive la problemática de la inseguridad.

Es menester recordar la importancia de una clara definición de la política en materia de seguridad nacional, de lo contrario se corre el riesgo de dejar de lado lo importante. Una de las emergencias que podemos señalar y que nos aqueja es el surgimiento o la reaparición de algunos grupos de oposición a nuestro sistema político, los grupo de autodefensa y nuevas expresiones de la ciudadanía que buscan tomar la justicia en sus manos¹⁸⁸.

No puede continuarse una política basada en la emergencia ni puede sostenerse la excepción que en este caso sería el uso del Ejército para el restablecimiento de la seguridad pública, es por ello que recalamos la necesidad de replantear la solución, aunque también reconocemos que tampoco se puede retirar a las Fuerzas Armadas de un día a otro. Hay que enfrentar el proceso paulatinamente en atención a las necesidades de cada zona, por ello es que es importante que esa tarea sea realizada desde el ámbito local, evidentemente con el apoyo de la federación desde las atribuciones y obligaciones que la ley le confiere.

En resumidas cuentas, con este trabajo comprobamos no sólo la importancia que la seguridad tiene en las tareas del Estado, al ser el motivo mismo de su creación, si no cómo se concatenan teorías y corrientes de pensamiento, ideales y descripciones con la realidad. Un análisis a conciencia con las herramientas necesarias nos permitió conocer el por qué del actuar político al respecto de la seguridad nacional, así como identificar los errores y aciertos de las mismas. No existe como tal una dicotomía entre teoría y práctica de la ciencia política, sino que ésta se genera cuando una soslaya a la otra y cierra los ojos ante la historia o la realidad. Es entonces necesaria la conciliación entre ambas en pos de generación

¹⁸⁸ Un análisis al respecto es ofrecido por el Dr. Ricardo Pascoe en su columna intitulada ¿Estado fallido? En : <http://www.excelsior.com.mx/ricardo-pascoe-pierce/2013/04/23/895379>, del 23 de marzo de 2013. Muestra fehaciente de la producción académica resultante de la preocupación de los expertos en seguridad nacional.

de conocimientos nuevos que permitan explicar y atender la realidad actual y trabajar sobre la futura, como lo es el objetivo de la ciencia política y la administración pública, siempre en busca del bienestar de la población.

REFERENCIAS

○ BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quesada, Sergio. Bagley, Bruce Michael. Comps. En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la Seguridad Nacional Mexicana. S. XXI, México, 1990.
- ARENDT, Hannah. Labor, trabajo, acción. Una conferencia, en “De la historia a la acción”, Barcelona. Paidós, 1998.
- ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares. El poder y las Sombras. Tusquets Editores. México, 2007.
- CANSINO, César, en: Léxico de la Política. BACA Olamendi, Laura y BOKSER-Liwerat, Judith, comps. FLACSO, FCE, México, 2000.
- CURZIO, Leonardo. La seguridad nacional en México. CISAN- UNAM. México, 2007. Pp 182.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto y PANFICHI, Aldo. La disputa por la construcción democrática en América Latina. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, 2006.
- DE MEIRA MATTOS, Carlos. Geopolítica e Modernidade. Ed. Biblioteca do Exército editora. Brasil, 2002.
- DUNN, Timothy J., *The militarization of the US- Mexico Border, 1978-1992: Low Intensity Conflict Doctrine comes home*. Citado en: ASTORGA, Luis. Seguridad, traficantes y militares. El poder y la Sombra. Tusquets Editores. México, 2007.
- GARDUÑO Valero, Guillermo J. R. Epistemología, semántica y método de la seguridad nacional, en: El ejército mexicano entre la guerra y la política. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. 2008.
- Gral. VEGA García, Gerardo C. R. Seguridad Nacional: concepto, organización y método. México, D.F, 1988.
- HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. México.
- HOBBS, Tomás. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. México, FCE, 2006.
- KELSEN, Hans. Compendio de la Teoría General del Estado. Barcelona, 1979.

- KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Ediciones Coyoacán, México, 2004.
- KYMLICKA, Will; NORMAN, Wayne. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la teoría de la ciudadanía. La política. Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad. Núm. 3. 1997. Pp. 5-42
- LOCKE, John. Ensayo sobre el gobierno civil. Ed. Porrúa; México, 2005.
- MACIEL Padilla, Agustín. La seguridad nacional: concepto y evolución en México. Colegio de San Luis Potosí.
- REYES Heróles, Jesús. En busca de la razón de Estado. Porrúa, México, 1982.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. El contrato Social. Porrúa, México. 1993.
- SALINAS DE GORTARI, Carlos. México: un paso difícil a la modernidad. Plaza y Janés, Barcelona; 2000.
- SANTOS Camaal, Mario. Criterios generales para la formulación de un concepto de seguridad nacional, en: ROSAS, María Cristina (coord.) Seguridad hemisférica e inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva. UNAM, FCPyS SUA. Embajada de Canadá. México. 2004
- GARCÍA Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), Los desafíos de la seguridad pública en México, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002.
- SILLS, David. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Vol. IV. Madrid, 1974.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. El Antiguo Régimen y la Revolución. Alianza Editorial. Madrid, 1982.
- TORRES, Jorge. CISEN. Auge y decadencia del espionaje mexicano. Debate. México, 2009.
- UGARTE, José Manuel. Los Conceptos Jurídicos y Políticos de la Seguridad y la Defensa: Un análisis orientado a América Latina. Ed. Plus Ultra. Argentina, 2003.
- VESENTINI, José William. Novas Geopolíticas. As representações do século XXI. Contexto, Brasil, 2004.

- WEBER, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. España, 2002
- WEBER, Max. El político y el científico. Ed. Colofón, México, 2005.
 - MESOGRAFÍA
- Diccionario de la Real Academia Española. En: <http://buscon.rae.es/drael/>.
- Discurso del C. General Secretario de la Defensa Nacional, en la Ceremonia de Apertura XXX Ciclo C.E.A. México, D.F., a 28 Febrero de 2012. Disponible en: <http://www.sedena.gob.mx/index.php/sala-de-prensa/discursos>.
- Estrategia Nacional de Seguridad Pública <http://www.ssp.gob.mx/CEVAVI/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/386198//archivo>
- <http://ciudadania-express.com/2009/04/25/reconoce-oms-como-muy-grave-el-caso-de-influenza-porcina-en-mexico/>.
- <http://gfrojas.blogspot.mx/2006/08/geopolitica-generalidades-la-geopolitica.html>
- <http://spanish.mexico.usembassy.gov/es/temas-bilaterales/mexico-y-eu-de-un-vistazo/iniciativa-merida.html>.
- <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>
- <http://www.economis48.com/spa/d/cartel/cartel.htm>
- http://www.ejemplode.com/42-historia_universal/1423-definicion_secunitas_romana.html.
- <http://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/senate-foreign-relations-committee-report-on-mexico-reducing-extreme-violence>.
- <http://www.jornada.unam.mx>
- <http://www.presidencia.gob.mx/mexico-en-paz/>.
- <http://www.presidencia.gob.mx/programa-nacional-para-la-prevencion-social-de-la-violencia-y-la-delincuencia/>

- http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/wlp.c?_c=7d1.
- <http://www.unalmed.edu.co/~paisaje/doc4/concep.htm>.
- <http://www.whitehouse.gov>
- LÓPEZ Zamorano, José. Deben México y EUA profundizar cooperación: Poiré y Napolitano. 17 de septiembre de 2012; en: <http://www.polytik.mx/13-internacional/3345-deben-mexico-y-eua-profundizar-cooperacion-poire-y-napolitano>.
- MARTÍNEZ Serrano, Alejandro. ¿Qué es la seguridad nacional? En: <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html#fn16>.
- Mensaje del licenciado Felipe Calderón Hinojosa, presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, durante la comida con integrantes de México Unido Contra la Delincuencia. México, D. F., 21 de septiembre de 2006. En: http://www.felipe.org.mx/felipeCalderon/Sala%2Bde%2BPrensa/Discursos/2006/Septiembre/dis_21b_09_06.htm.
- Ni Seguridad, Ni Derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la 'guerra contra el narcotráfico' de México, disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2011/11/09/ni-seguridad-ni-derechos>.
- PÉREZ Correa, Catalina, et. Al. Índice letal: los operativos y los muertos; en: Revista Nexos en línea. 11 de noviembre de 2011. En: <http://www.nexos.com/Nexos - Índice letal Los operativos y los muertos.htm>. Consultado 21 de noviembre de 2011.
- VERGARA Rosalía. "Maquilla Calderón cifra de muertos por guerra antinarco: PRD. 12 de enero de 2012. <http://www.proceso.com.mx/?p=294667>.

○ FUENTES HEMEROGRÁFICAS Y REVISTAS

- FLEET, Nicolás. Razón y dominación: La legitimidad en Weber como orientación simbólica de la acción política. Rev. austral ciencias sociales 2009, no.16.
- Opinión. Ejércitos frente al 'narco'. En: diario El País. 21 de marzo de 2012.
- PASCOE Pierce, Ricardo Andrés. ¿Estado fallido?, en Excélsior. 23 de marzo de 2013.
- Renato Dávalos, "Estado vulnerable por la penetración del narco: Aguilar Zinser", Excélsior, 22 de enero de 2001.

- UVALLE Berrones, Ricardo. Espacio Público, Misión del Estado y Gestión Pública. Convergencia, Año 7, Núm. 21, enero-abril, 2000, pp. 255-287. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

- FUENTES OFICIALES Y LEYES

- “Un gobierno democrático que rinde cuentas” Respuesta a la solicitud de información folio 0210000115112.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma del 13 de octubre de 2011.
- Diario Oficial de la Federación. 20 de Agosto de 2009. Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012)
- Diario Oficial de la Federación. 31 de enero de 2005. Ley de Seguridad Nacional.
- Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Última reforma publicada DOF 08-06-2012.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983
- Plan Nacional de Desarrollo. 1989, 1995, 2001 y 2007.
- Respuesta a la Solicitud de información folio 0210000110312.