



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

LA RELACIÓN MÉXICO-ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE
LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

ANA GABRIELA TALAVERA TORRES

ASESOR: MTRO. CARLOMAGNO FIDEL ÁVILA ROSALES



Santa Cruz Acatlán, Edo. de México

2016



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

Creo una de las grandes satisfacciones de la vida es poder contribuir a mejorar alguna situación o a hacer más llevaderos los problemas de la gente que uno quiere. En ocasiones, estas satisfacciones nos son dadas como los beneficiarios de esas grandes hazañas de gente que nos brinda ayuda.

Me considero muy afortunada de poder afirmar que esto no lo logré sola, y más aún de tener que aclarar que una hoja no basta para agradecer a la gente que me ha dado lecciones de vida con muestras de apoyo incondicional. Esta tesis es sólo un pretexto para agradecer a ustedes por todo el amor y soporte que me han brindado y que espero de algún modo, poder retribuir.

A mis profesores de Acatlán, gracias por las enseñanzas y por hacer propicio que las ideas se moldearan libremente en los salones de clases. A mi Consejo y a los amigos que coincidimos en esta Facultad, gracias por los grandes momentos que compartimos.

A Carlo, gracias por tu esfuerzo, tiempo, orientación y consejos que me ayudan a tener una mejor comprensión, a veces más allá de un trabajo de investigación.

A mis padres, porque sumando esfuerzos han contribuido a mi crecimiento no sólo profesional, sino personal. A mi mamá porque aunque es difícil estar lejos, tu apoyo y comprensión hacen que te sienta cerca. A mi papá, por tu preocupación y ocupación en facilitarme los medios para desarrollarme como persona y profesionista.

A Alejandro por tu lectura, empatía y apoyo incondicional; porque ahora sé que pocas cosas deben tomarse con seriedad, y el amor es una de ellas. Espero la vida nos permita seguir aprendiendo y creciendo juntos mucho tiempo más.

A mis hermanos: a Paty, por compartir conmigo tus experiencias y aprendizajes, a Karla por impulsarme a siempre aprender algo, a Mariana por siempre recordarme que existe una perspectiva diferente de las cosas y a Bollo por esas largas pláticas filosóficas.

A la familia que uno escoge, porque más allá de una amistad, es difícil expresar lo agradecido que se puede estar con quien generosamente abre las puertas de su casa, su familia y su corazón.

A Bety, por protegerme tanto, y a Jimena por hacerme llevaderos los momentos difíciles con tu empatía y sentido del humor.

Al “profe” y Miriam por ayudarme a poner orden en mis ideas e impulsarme a concluir este ciclo de la mejor manera posible; porque haga o no falta, siempre tienen las palabras adecuadas y muestras de apoyo incondicional.

Finalmente, dedico este trabajo a mi profesor y amigo Federico Varela por ser el mejor ejemplo de entrega y compromiso con la educación; porque la vocación que ha tenido en su vida va más allá de la enseñanza, ha sido la transformación de la vida de muchos. Muchas gracias.

“La relación México-Estados Unidos a través de la política de seguridad nacional.”

Glosario de abreviaturas	3
Introducción.....	6
Capítulo 1. La comprensión de la seguridad nacional desde su origen.	12
1.1. Antecedentes de la seguridad nacional.....	13
1.2. De la formación de un concepto a una estrategia política nacional.	25
1.3. La seguridad nacional como instrumento para la planeación.....	34
1.4. Después del 11 de septiembre de 2001: Seguridad nacional y seguridad interna.....	47
Capítulo 2. Origen y evolución de la seguridad nacional en México	60
2.1. Antecedentes: los servicios de inteligencia.	62
2.2. La institucionalización.	69
2.3. Los sexenios del Partido Acción Nacional (PAN) y la seguridad nacional.	85
Capítulo 3. La seguridad nacional en la política de combate frontal al crimen organizado (2006-2012).	103
Conclusiones.....	123
Anexo 1.	129
Bibliografía	131
Cibergrafía.....	134
Filmografía	143
Hemerografía	144

Glosario de abreviaturas

11-S	Se refiere a los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Estados Unidos.
Banxico	Banco de México.
BM	Banco Mundial.
BND	Bundesnachrichtendienst. <i>Agencia de inteligencia extranjera del gobierno alemán.</i>
CENDRO	Centro de Planeación para el Control de Drogas.
CIA	Central Intelligence Agency. <i>Agencia Central de Inteligencia.</i>
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas.
CISEN	Centro de Investigación y Seguridad Nacional.
CNI	Centro Nacional de Inteligencia (España).
COLMEX	Colegio de México.
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
DEA	Drug Enforcement Administration. <i>Administración para el Control de Drogas.</i>
DFS	Dirección Federal de Seguridad.
DGIPS	Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales.
DGISEN	Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional.
DIA	Defense Intelligence Agency. <i>Agencia de Inteligencia de la Defensa.</i>
DIPS	Departamento de Investigación Política y Social.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
E.E.U.U.	Estados Unidos de América.
ESISEN	Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional.
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
FBI	Federal Bureau of Investigation. <i>Oficina Federal de Investigación.</i>

FEMOSPP	Fiscalía Especializada para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado.
FEMSA	Fomento Económico Mexicano.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trades. <i>Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.</i>
GEA	Grupo Económico Asociado.
GTE	General Telephone and Electric Corporation. <i>Corporación General de Teléfono y Electricidad.</i>
HRW	Human Rights Watch. <i>Observatorio de Derechos Humanos.</i>
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
IPN	Instituto Politécnico Nacional.
ISAF	International Security Assistance Force. <i>Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad.</i>
ITAM	Instituto Tecnológico Autónomo de México.
LyFC	Luz y Fuerza del Centro.
NSA	National Security Agency. <i>Agencia de Seguridad Nacional.</i>
NSS	National Security Strategy. <i>Estrategia de Seguridad Nacional.</i>
NSSA	National Security Strategy Archive. <i>Archivo de la Estrategia de Seguridad Nacional.</i>
OCDE	Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico.
OEA	Organización de los Estados Americanos.
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PAN	Partido Acción Nacional.
PGR	Procuraduría General de la República.
PIB	Producto Interno Bruto.

PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PT	Partido del Trabajo.
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe. <i>Comandante Supremo Aliado en Europa.</i>
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional.
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social.
SEGOB	Secretaría de Gobernación.
SEMAR	Secretaría de Marina.
SEP	Secretaría de Educación Pública.
SFP	Secretaría de la Función Pública.
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe. <i>Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa.</i>
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto.
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores.
SSP	Secretaría de Seguridad Pública.
SVR	Sluzhba Vneshey Razvedki. <i>Servicio de Inteligencia Extranjero de la Federación Rusa.</i>
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UE	Unión Europea.
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
WTC	World Trade Center.

Introducción.

En este estudio se explora la seguridad nacional a partir de la idea de que su conceptualización teórica no corresponde con su aplicación práctica. La comprensión de la seguridad nacional a lo largo de esta investigación estará basada en su resignificación:

La resignificación de los conceptos implica la deconstrucción de los conceptos disciplinares, su análisis y reconstrucción a partir de nuevos elementos de contenido, necesarios para trascender los límites y carencias en el tratamiento de un problema.¹

El tema de reflexión es que la seguridad nacional requiere de una comprensión distinta a la propuesta en sus múltiples definiciones, por lo que en esta investigación se le observa como un concepto planteado desde la práctica hacia la teoría, y no de forma inversa como sería lo usual.² Tal concepción, se argumenta, fue diseñada en los Estados Unidos de América y funciona como un vínculo para temas bilaterales, por ejemplo, en su trato con México.

Como se verá a lo largo del texto, el desarrollo de la idea y el uso de la seguridad nacional en la práctica diplomática entre México y Estados Unidos, es un conjunto de temas que tienen un tratamiento y una comprensión notablemente diferente entre ambos gobiernos. Por esta razón se ha revisado aquí su origen y las diversas formas en que se ha empleado a lo largo de su historia bilateral. Al describir la forma en que se utilizó la seguridad nacional en el período de la lucha contra el crimen organizado durante la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012), se observa también que ésta pudo ser un reflejo del tipo de relación existente, en ese momento, entre México y los Estados Unidos.

Cada vez es más frecuente escuchar que alguna acción unilateral de gobierno, invariablemente polémica, se realiza por motivos de seguridad nacional. De aquí que los enterados asuman que, por el sólo hecho de que un problema o tema sea

¹ Luis Felipe Estrada y Soledad Velázquez. *Más allá de la Investigación unidisciplinaria: una propuesta metodológica*. México: ed. Unidad de Servicios Editoriales FES Acatlán, UNAM. 2011. p. XX.

² Más sobre la problematización sobre la concepción de la seguridad nacional *Vid.* Jorge Chabat. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", *Política y Gobierno*, Vol. I, núm. 1, enero-junio de 1994. pp. 99.

así catalogado, es considerado legítimamente grave y por esta razón, justifica los costos que representa para la sociedad.

La comprensión de la seguridad nacional como concepto no suele ser clara. En sentido estricto, la seguridad nacional es la garantía relativa de los intereses de una nación en el ámbito interno y en las relaciones entre Estados. No obstante que la mayoría de los gobiernos esté de acuerdo en que la integridad territorial y la soberanía son intereses nacionales legítimos; es difícil que coincidan respecto a los otros intereses considerados legítimos que componen la noción de la seguridad nacional. La complicación radica en la dificultad de delimitar lo que se considere interés nacional.³

Incluso mucho antes de ser definida como tal, la seguridad nacional era ya un componente trascendental del Estado y un elemento definitorio en sus relaciones internacionales. Su uso y entendimiento, como se demostrará en este trabajo, ha venido evolucionando a la par con los cambios en el orden global y con la conformación particular de Estados democráticos y sus gobiernos.

Según Leal y Tokatlian, durante el proceso globalizador de la democracia, los países dominantes han definido los intereses que protege la seguridad nacional. Los países dominados definen su seguridad nacional a partir de adecuaciones en las *otras* naciones, por medio de organismos internacionales que se dedican a conciliarlos. Usualmente se centran en asuntos globales emergentes tales como el narcotráfico, los derechos humanos, el medio ambiente, etc., temas que, invariablemente, afectan en grados diversos las relaciones de los demás países con Estados Unidos, principalmente.⁴

En México se ha observado que algunos temas, como es el caso del combate al crimen organizado, al ser enunciados como asuntos de seguridad nacional, se han

³ Es de esperarse que toda nación proteja su identidad física, política y cultural contra cualquier invasión; pero la amplitud del interés también permite que una nación se proteja de todas las corrientes opuestas de opinión pública, moral, tradición, intereses sectoriales y política partidista. *Vid*: Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests" *Foreign Affairs*, Vol. 76, n°5 Septiembre/Octubre 1997.

⁴ Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian. *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Santa Fé de Bogotá: Ed. Tercer Mundo, 1994, p. 61.

vuelto no sólo prioritarios; sino que además se les otorgan más recursos y con mayor facilidad para su tratamiento.

De lo anterior se desprende las siguientes preguntas que servirán a manera de guía en el desarrollo de esta investigación.

1. ¿Qué es la seguridad nacional?
2. ¿Cuál es su origen?
3. ¿A partir de cuándo y en qué condiciones se emplea en México?

La hipótesis general sustenta que el diseño del contenido de la seguridad nacional en México se define en gran medida por lo que se considera prioritario para la agenda de Estados Unidos. A partir de esta idea de la seguridad nacional, se afirma que es un concepto planteado desde la práctica hacia su supuesto teórico, en consecuencia, sus elementos y contenidos políticos cambian constantemente y con ello, su significante.

Siguiendo esta lógica, se puede afirmar que la política gubernamental de combate al crimen organizado en México en el sexenio de Felipe Calderón, respondió al hecho de que en Estados Unidos el narcotráfico se hubiera considerado como una amenaza a su seguridad nacional, y entonces cabe cuestionarse si ¿existe una dependencia en asuntos de seguridad nacional de manera coyuntural entre ambos países? O si ¿se presenta como una constante histórica?

De aquí que el objetivo general de esta tesis sea también presentar algunas divergencias y convergencias referentes a la seguridad nacional con el propósito de determinar el tipo de relación que propicia entre México y Estados Unidos en temas de interés binacional, como es el caso de la política de combate al crimen organizado en nuestro país.

De lo anterior se desprenden los siguientes objetivos particulares:

1. Determinar si el concepto de seguridad nacional desde el punto de vista histórico-político es estático o por el contrario, dinámico en el tiempo.

2. Exponer las divergencias y convergencias de la seguridad nacional entre México y Estados Unidos para determinar si existe dependencia en temas de seguridad nacional tomando como ejemplo la política de combate al crimen organizado en el sexenio 2006-2012.

Para el desarrollo del tema, se propuso un esquema general descriptivo basado en una línea de tiempo que incluyó la creación de instituciones, personajes clave y definiciones que han influido en la concepción de la seguridad nacional. El criterio para seleccionar las definiciones aquí empleadas se basa por un lado, en qué tanto la persona que las define tiene influencia sobre la práctica de la seguridad nacional; y por otro lado, qué tanto la definición describe el *uso* que se le dio a la seguridad nacional en ese momento histórico, como en el caso de la escuela realista.

En este orden de ideas, en el capítulo uno se aborda el origen de la seguridad nacional desde una perspectiva histórico-política; se observa cómo la ampliación de sus componentes fue dando usos y significantes diferentes al concepto en Estados Unidos. En el capítulo dos, se identifica la apropiación de este concepto por parte de los actores políticos del gobierno de México como una noción diseñada y proveniente del exterior que, hacia el interior del país, se relaciona con labores policiacas y de inteligencia, y que ha evolucionado en la creación de un marco legal institucional. Finalmente, tras exponer las divergencias y convergencias de la seguridad nacional entre México y Estados Unidos, en el capítulo tres se analiza cómo una política puede ser posicionada en la agenda bilateral y nacional, mediante el diseño del contenido de la seguridad nacional, como fue el caso del combate contra el crimen organizado entre 2006 y 2012.

Esta investigación es metodológicamente un análisis cualitativo documental que tiene la intención de hacer una reconstrucción objetiva del pasado, utilizando como técnica el análisis conceptual puesto en contexto histórico-político y el formato propuesto por Baena para el aparato crítico.⁵ Se formuló para su ejecución una

⁵ Guillermina Baena y Sergio Montero. *Tesis en 30 días*. México: ed. Editores Mexicanos Unidos, 2010.

línea de tiempo binacional que sirvió para ilustrar los componentes de la seguridad nacional e identificar puntos de convergencia, como pueden ser algunas características operativas del combate al crimen organizado durante el sexenio propuesto.

Al revisar la bibliografía especializada se encontró una limitante para poder estudiar el tema objetivamente: las definiciones académicas de la seguridad nacional, salvo algunas excepciones, no describen en su totalidad lo que implica en la vida real. Es evidente que su definición ha variado desde su origen hasta la actualidad, según quién la defina, en qué contexto y con qué fin.⁶

Debido a lo anterior, a la amplitud del tema y al objeto de reflexión enunciado, el estudio que aquí se presenta es un acercamiento a la búsqueda de una nueva comprensión sobre la seguridad nacional y deja abierta la posibilidad de explorar una gama de hipótesis alternas, no sólo dentro de la ciencia política, sino en las ciencias sociales en general.

Con esta intención, se evitó delimitar la investigación a una concepción única de seguridad nacional o a una corriente particular de análisis, no se ha ceñido a un marco teórico definitivo porque se trata de un ejercicio intelectual del que se esperan nuevas preguntas y posturas académicas. El fin último de esta tesis es contribuir al debate de ideas en torno a la comprensión de la seguridad nacional como un instrumento de política exterior, como una herramienta para el desarrollo nacional o como un reflejo de la realidad internacional en el intercambio cotidiano entre Estados, según sea el caso.

Este estudio no es absoluto ni excluyente, la esperanza es que el lector encuentre utilidad a las ideas y a la información que aquí se expone para que las reformule en nuevas proposiciones que ayuden a entender el tema desde este y otros novedosos punto de vista.

⁶ En 1962 Arnold Wolfers sostiene por primera vez que el contenido de lo que se entiende por interés nacional o valores fundamentales de cada nación cambia de acuerdo a las condiciones o contexto en que se encuentra en un momento determinado y con ello, la composición de seguridad nacional o lo que se entiende por este concepto. *Vid;* John Vázquez. *Pensamiento de los clásicos*. México: ed. Limusa, pp. 171-178.

Capítulo 1. La comprensión de la seguridad nacional desde su origen.

Para abordar el tema de la seguridad nacional en México es necesario aclarar primero qué es la seguridad nacional. Para ello se revisará el concepto desde su gestación en los Estados Unidos; se expondrán sus componentes o elementos, para determinar si estos han cambiado y hasta qué punto ha cambiado también el significado con el fin de poder determinar si su diseño ha sido desde la práctica hacia su supuesto teórico.

Debido a que el uso del término *seguridad nacional* ha sido variable desde que se empleó por vez primera como un nuevo enfoque para la política exterior de los Estados Unidos;⁷ se ha optado por delinear la investigación con una estructura cronológica que permita situarse en las circunstancias en las que ha sido empleado para diferentes fines.

El capítulo se dividirá en cuatro apartados referentes a Estados Unidos que abordarán los antecedentes de la seguridad nacional, la transición de un concepto diseñado a una estrategia política nacional, la seguridad nacional como un instrumento para la planeación y finalmente, los cambios en la seguridad nacional a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

⁷ Pendleton Herring. *The Impact of War: Our American Democracy under Arms*. Nueva York: Farrar and Rinchart, Inc. 1941.

1.1. Antecedentes de la seguridad nacional.

Las definiciones de la seguridad nacional son muy variables. No obstante, si se observan cuidadosamente, se puede encontrar que en sus definiciones existen constantes y variables. Sus constantes son aquellos elementos que han permanecido desde su origen y hasta la actualidad en las diferentes concepciones, interpretaciones y acciones; las variables son los intereses que se han ido integrando al concepto dependiendo del contexto político, económico y social.

En este apartado se expondrán los elementos que permiten un primer acercamiento a una comprensión de lo que por seguridad nacional se refiere. Desde el concepto de Estado-nación y sus características; hasta el expansionismo, la extraterritorialidad, el interés nacional, la seguridad, la defensa ante amenazas posibles o reales, la inteligencia y el liderazgo mundial.

Con la seguridad nacional llevada a la práctica, la soberanía, la población y en ocasiones el territorio —elementos básicos del Estado— de algunas naciones, han resultado afectados. Por ende, el punto de partida para analizar asuntos de política entre naciones, —como lo es la política de seguridad nacional— es el Estado. Se entiende al Estado básicamente como una forma de organización social en la que diferentes grupos de personas con características en común, quedan establecidos en un territorio con el fin de cubrir las necesidades básicas, entre ellas preservar la seguridad. En el Leviathán, Hobbes afirma incluso, que el Estado soberano se conforma con el fin de preservar la justicia y la seguridad.⁸

Aunque el Estado y sus elementos existen desde tiempos más remotos como forma de organización social, el Estado-nación surge en 1648 al finalizar la Guerra de los treinta años, con la firma de los tratados de la paz de Westfalia. En ellos se establece el primer congreso diplomático basado en la soberanía —entendida como la capacidad de poder tomar decisiones libremente en un territorio determinado— y la integridad territorial, se realizan algunas modificaciones a la

⁸ Thomas Hobbes. *Antología/Hobbes*. Barcelona: ed. Península. 1987, p. 242.

constitución del Sacro Imperio Romano gracias a las cuales, los Estados del Imperio son dotados de facultades políticas como el derecho sobre el territorio y quedan establecidos como estados iguales entre sí.

[los] estados del Sacro Imperio Romano quedan establecidos y confirmados en sus antiguos derechos, prerrogativas, libertades, privilegios y en el libre ejercicio de sus derechos territoriales.⁹

Entre los elementos que perduran de la concepción del Estado hecha en el Siglo XVII se encuentran: el territorio, la población, el poder político, la soberanía y el gobierno. Destaca también la importancia de la seguridad, pues estos estados contaban con la facultad libre y perpetua de poder realizar alianzas a fin de preservarla con la condición de que éstas no se realizaran en contra del emperador o del imperio. A raíz de los enfrentamientos y conflictos ideológicos y militares, la seguridad entre los estados nación se vuelve un aspecto fundamental para su preservación.

Reflejo también de la búsqueda por garantizar la seguridad es el ensayo titulado “La paz perpetua” de Kant, en este se propone un orden mundial instaurado para garantizar la paz entre las naciones que considere como enemigo a todo aquel que no se sume a este esfuerzo, basándose en la suposición de que podría ser un Estado mal intencionado. Entre las características que esta organización supone; los Estados someten sus intereses nacionales a tratados que garanticen la paz, viendo por el bien común.¹⁰

En la actualidad, la preocupación por mantener la seguridad entre las naciones continúa siendo una de las tareas primordiales de la agenda internacional. La idea del compromiso global, en la que los Estados se someten voluntariamente a un liderazgo mayor al nacional da pie por un lado, a instituciones internacionales como la ONU, la OTAN, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional; y por otro lado, a abordar el tema de la seguridad entre naciones como una meta y buscar la garantía de la paz.

⁹ “War Diplomacy and Imperialism 1618-1763” *A general collection of treaties 1710-1737*. Londres: MacMillan Press, 1974, pp. 46-49. *Cit Pos.* Juan José Bremer. *Tiempos de guerra y paz: de Westfalia a San Francisco*. México: ed. Taurus, 2010, p. 50.

¹⁰ Immanuel Kant. *La paz perpetua*. Madrid: ed. Tecnos, 1985.

En contraste, una de las características del gobierno norteamericano a lo largo de su historia, ha sido encaminarse hacia una expansión territorial desde que estaba conformado por sus trece colonias, hasta lo que hoy conocemos como su territorio. Los medios para llevar a cabo dicho expansionismo han sido la compra de territorios, anexiones y guerras.

El expansionismo perdura como un elemento de lo que más adelante sería la seguridad nacional ya que además de la innegable importancia geopolítica y estratégica para el fortalecimiento del Estado, —para lo cual el territorio y la facultad de una nación de poder decidir sobre él son elementos fundamentales— refleja la ideología con la que se han guiado los Estados Unidos en sus relaciones internacionales.

Sustentando el expansionismo, surgen en 1823, expuestos por el presidente Santiago Monroe al Congreso norteamericano, una serie de planes y programas políticos, conocidos como la Doctrina Monroe cuyo contenido es sintetizado en gran medida en la frase “América para los americanos”. Sus principales puntos son por un lado, no a cualquier intervención o futura colonización europea en el Nuevo Mundo; por el otro lado, la abstención de los Estados Unidos en los asuntos políticos de Europa.¹¹ A pesar de esto, las intervenciones europeas en países americanos se siguieron dando, como ejemplo, la ocupación de las islas Malvinas por Gran Bretaña en 1833 o la intervención francesa en México entre 1862 y 1865, entre otras.

Otra característica fundamental de la política de fortalecimiento del Estado norteamericano son las facultades que se atribuyen fuera de su territorio. En la Doctrina Monroe se pueden observar algunas atribuciones de este tipo cuando se incluye una advertencia, afirmando que si el bienestar de América Latina se veía afectado, sería un atentado directo contra el bienestar norteamericano; razón por la cual, no podrían permanecer indiferentes ante alguna intervención extranjera o

¹¹ Proyecto Filosofía en español, WEB, disponible en: <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>, consultado el 17 de Septiembre de 2013.

la incapacidad de defensa de algún país del hemisferio americano. Quedó establecida así:

Pero con respecto a estos continentes, las circunstancias son eminente y conspicuamente diferentes. Es imposible que las potencias aliadas extiendan su sistema político a cualquier porción de alguno de estos continentes sin hacer peligrar nuestra paz y felicidad; y nadie puede creer que nuestros hermanos del Sur, dejados solos, lo adoptaran por voluntad propia. Es igualmente imposible, por consiguiente, que contemplemos una interposición así en cualquier forma con indiferencia.¹²

Aunque la Doctrina Monroe no es considerada un documento del derecho internacional, sino más bien una política declarada y reiterada por el poder ejecutivo de los Estados Unidos y aprobada por el poder legislativo; se observan en ella justificaciones de extraterritorialidad e intenciones de expansionismo. Existe también correspondencia diplomática en la cual consta la intención de expansión territorial de Estados Unidos y en particular, su interés por Cuba y parte del territorio mexicano.

El 16 de agosto de 1823 el ministro británico Jorge Canning propone al embajador estadounidense Ricardo Rush, realizar una declaración conjunta británico-norteamericana sobre las colonias españolas en América que estableciera:

1. Concebimos la recuperación por España de las Colonias como un imposible.
2. Concebimos su reconocimiento como Estados Independientes como una cuestión de tiempo y de circunstancias.
3. No estamos, sin embargo, dispuestos a poner ningún impedimento a un arreglo entre ellas y la madre patria por medio de negociaciones amistosas.
4. No pretendemos nosotros la posesión de ninguna porción de ellas.
5. No podríamos ver con indiferencia la transferencia de ninguna porción de ellas a otra potencia.

A propósito de esta correspondencia, Thomas Jefferson, quien para entonces ya había sido presidente, expone en una carta su aprobación y sus razones para proseguir con las proposiciones hechas por el ministro británico al embajador estadounidense en Londres y muestra el interés en Cuba para los intereses de Norteamérica.

¹² *Íbidem* (Proyecto Filosofía en español).

Confieso cándidamente que siempre he mirado a Cuba como la adición más interesante que pudiera hacerse nunca a nuestro sistema de Estados. El control que, con Punta Florida, esta isla nos daría sobre el Golfo de México y los países y el istmo limítrofes además de aquéllos cuyas aguas fluyen a él, colmarían la medida de nuestro bienestar político.¹³

Sin embargo, Jefferson reconoce la oportunidad política que representa para Estados Unidos poder independizarse y cómo este hecho ayudaría a efectuar, en un futuro, los planes de expansión para el país. Aunque esto significara decirle a Inglaterra que no tenían ambiciones de adquirir nuevas tierras.

Pero, como soy sensible a que esto no se puede obtener, aun con su propio consentimiento, sino con guerra; y la independencia, que es nuestro segundo interés, (y especialmente la independencia de Inglaterra), se puede obtener sin ella, no tengo ninguna duda en abandonar mi primer deseo a oportunidades futuras, y en aceptar la independencia, con paz y la amistad de Inglaterra, mejor que la anexión al coste de guerra y de su enemistad.¹⁴

Durante la presidencia de Santiago Monroe, John Quincy Adams —quien más adelante se convertiría en presidente— siendo Secretario de Estado, relata una reunión de Gabinete con el Secretario de Guerra, y el Secretario de la Armada realizada a propósito de la intención de una declaración conjunta Inglaterra-Estados Unidos. En dicha reunión conjeturan que la intención del gobierno Británico sea la de prevenir la expansión estadounidense mediante intervenciones en América, específicamente en las posesiones de España. En este, aunque se niega la intención de adquirir Cuba y Texas como parte de su territorio; se plantea una posible estrategia para llevarlo a cabo.

Mr. Calhoun se inclina a dar poder discrecional a Mr. Rush para unirse en una declaración contra la interferencia de la Santa Alianza, aunque sea necesario obligarnos a no apoderarnos de Cuba o de la provincia de Texas; porque el poder de Gran Bretaña es mayor que el nuestro para apoderarse de ellas, debemos tomar la ventaja de obtener de ella la misma declaración que debemos hacer nosotros.¹⁵

John Quincy Adams, agrega:

¹³ Proyecto Filosofía en español, WEB, disponible en: <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>, consultado el 17 de Septiembre de 2013.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ídem*.

Pensé que los casos no son paralelos. No tenemos intención de apoderarnos de Texas o Cuba. Pero los habitantes de una o ambas pueden hacer uso de sus derechos básicos, y solicitar la unión con nosotros. Ciertamente no harán eso con la Gran Bretaña. Uniéndonos a ella, por consiguiente, en su propuesta declaración, le damos una promesa sustancial y quizás inconveniente contra nosotros mismos, y realmente no obtenemos nada a cambio. Mr. Southard muy inclinado a la misma opinión.¹⁶

Aunque desde principios de 1800 se venía concretando la expansión con la compra del territorio de Louisiana a Francia, o la cesión de Florida por parte de España, en 1846 las políticas expansionistas dan resultados, el Congreso norteamericano le declara la guerra a México y derivado de los enfrentamientos, se firma el “Tratado de Guadalupe Hidalgo” en febrero de 1848. México pierde así, mediante este tratado, más de la mitad de su territorio incluido tanto el control sobre Texas y el territorio en disputa —entre el río Nueces y el río Bravo—; como los hoy Estados norteamericanos de California, Nuevo México, Arizona, Nevada, Utah y partes de Colorado, Wyoming, Kansas y Oklahoma.

Los territorios de Puerto Rico, Guam, Filipinas y Hawaii se integran como parte del territorio de Estados Unidos en 1898, como consecuencia de la guerra hispano-estadounidense. Tres años después, las tropas que ocupaban la nueva República de Cuba adicionan a la Constitución la “Enmienda Platt” —vigente hasta 1934— que establecía el derecho de los Estados Unidos a intervenir en los asuntos cubanos cada vez que lo estimara conveniente. En ese año se crea la base naval de Guantánamo, al servicio de los Estados Unidos en territorio cubano.¹⁷

La idea que se expresa en la Doctrina Monroe de que la intervención de países europeos atentaba contra la seguridad estadounidense, sería retomada ochenta y un años después, en 1904, por Teodoro Roosevelt en su corolario ante las intenciones de algunos países europeos de utilizar la fuerza para obtener el pago de algunas naciones americanas a los bancos de las potencias europeas.

¹⁶ Proyecto Filosofía en español, WEB, disponible en: <http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>, consultado el 17 de Septiembre de 2013.

¹⁷ Instituto de Historia de Cuba, *Historia de Cuba*, WEB, disponible en: http://www.cubagob.cu/otras_info/historia/transito.htm, consultado el 30 de Septiembre de 2013.

Siendo presidente de los Estados Unidos, Roosevelt realizó una enmienda a la doctrina conocida como “corolario Roosevelt”. Esta consistió en permitir la intervención de los Estados Unidos en las naciones del hemisferio haciendo las funciones de “policía internacional” para controlar ese “mal crónico”.

Si una nación muestra que sabe cómo actuar con eficiencia y decencia razonables en asuntos sociales y políticos, si mantiene el orden y paga sus obligaciones, no necesita temer la interferencia de los Estados Unidos. Un mal crónico, o una impotencia que resulta en el deterioro general de los lazos de una sociedad civilizada, puede en América, como en otras partes, requerir finalmente la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental, la adhesión de los Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a los Estados Unidos, aun sea renuente, al ejercicio del poder de policía internacional en casos flagrantes de tal mal crónico o impotencia.¹⁸

El corolario de Roosevelt (1904), es de los documentos que más se acercan en su composición al concepto y la política de seguridad nacional. Roosevelt es fundamental para comprender la seguridad nacional pues él ya estaba consciente del papel que desempeñaría Estados Unidos, en la práctica, como nuevo líder mundial y de la preocupación constante que conlleva esta posición por la seguridad al interior, prevenida desde el exterior.¹⁹ Fue así, el primero en conceder desde el interior de los Estados Unidos, abiertamente, facultades políticas extraterritoriales.

En el mismo año, en Panamá se promulga la Constitución Nacional, incluyendo en ella un apartado que permite la intervención militar norteamericana si Washington lo considera necesario y la marina estadounidense interviene en sofocar un levantamiento armado opositor. En 1905, Roosevelt hace una declaración en la que afirma que Estados Unidos sería el “gendarme” del Caribe.²⁰

En 1917 Estados Unidos se incorpora a la Primera Guerra Mundial. En ese momento el presidente era Woodrow Wilson quien —influenciado por el escritor, periodista y en ese entonces asistente del Secretario de Guerra, Walter

¹⁸ *Op. cit.* (Proyecto Filosofía en español).

¹⁹ Don M. Snider, 15 de marzo de 1995, *The National Security Strategy: Documenting strategic vision*, National Security Strategy Archive, PDF disponible en: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2012/05/Snider.pdf>, consultado el 1 de Mayo de 2014.

²⁰ Red Voltaire, 26 de Mayo de 2005, WEB, disponible en <http://www.voltairenet.org/article125406.html>, consultado el 18 de Septiembre de 2013.

Lippmann—²¹ encarga constituir un grupo secreto para estudiar las posibilidades de extender el liberalismo en el mundo, a este grupo conformado por universitarios de alto nivel se le llamó “*L’Enquête*”, en español “La Encuesta” que produjo más de dos mil documentos de análisis de los hechos globales políticos, económicos y sociales que serían de utilidad para las negociaciones de paz.

El consejero especial del presidente, Edward Mandell House, trabajó con Lippmann el informe “Los objetivos de la guerra y las cláusulas de paz que requieren” que dio pie a los famosos catorce puntos bajo los cuales se crearía la Sociedad de Naciones cuya finalidad y elemento clave era la de hacer posible una seguridad colectiva que garantizara la integridad de todos los estados, fuertes y débiles, el arbitraje de los conflictos internacionales y el desarme.

En 1918, los esfuerzos del grupo “*L’Enquête*” serían complementados con reuniones a las que asistían funcionarios de alto rango de empresas bancarias, de fabricación, comercio, finanzas y varios abogados, encabezadas por Elihu Root²² que en ese momento se desempeñaba como Secretario de Estado, y autodenominaron al grupo Consejo de Relaciones Exteriores, aunque aún no contaban con la certificación oficial. Este grupo compartía la visión internacional de Wilson, pero tenía una preocupación por los efectos que la guerra y el tratado de paz pudieran tener en los negocios.

Un año después, Mandell House forma parte de los acompañantes del presidente Wilson en el viaje a París para tomar parte de las negociaciones del tratado de Versalles. La Conferencia de París fue la reunión de los aliados para acordar las condiciones de paz con los países de las potencias centrales. Fueron presididas por Woodrow Wilson, Georges Clemenceau primer ministro de Francia y Lloyd George primer ministro británico.

²¹ Encyclopaedia Britanica, 2014, Inc. *Encyclopaedia Britanica*, WEB, disponible en: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/342965/Walter-Lippmann>, consultado el 9 de Enero de 2014.

²² Premio nobel de la paz, quien se había encargado de organizar las intervenciones en Cuba, Santo Domingo y Honduras.

El hecho de que Estados Unidos encabezara las negociaciones de paz mediante el Tratado de Versalles, reflejó el nuevo rol que los EEUU estaban comenzando a jugar en la escena mundial. En los tratados de paz hay un claro intento por expandir la visión de un mundo con un comercio de puertas abiertas, sin aduanas ni regulaciones. Sin embargo, el proyecto es enmendado por los europeos y a la larga, la Sociedad de Naciones no prosperó debido a la negativa del Senado estadounidense, a las agresiones fascistas y militaristas, el abandono de Alemania, Japón e Italia en los años treinta, la expulsión de la URSS en 1939 y sobre todo, al inicio de la Segunda Guerra Mundial.²³

En el periodo entre guerras el Consejo de Relaciones Exteriores²⁴ de Estados Unidos crece. Pasa de 300 a 663 personalidades que representaban todas las tendencias, salvo la tendencia al aislacionismo norteamericano. En esta época el Consejo se hace de recursos mediante generosas donaciones privadas, entre las que destacan la Fundación Carnegie, Fundación Ford y Fundación Rockefeller. En esta época se le confiere, —como hasta la fecha conserva— la función de asesor del gobierno y se reproduce la figura en otros ocho clubes idénticos ubicados en grandes ciudades norteamericanas.²⁵

Franklin Delano Roosevelt observó que los regímenes totalitarios se estaban propagando por el mundo, que eso se traducía en ventajas relativas, ya que si

²³ Juan Carlos Ocaña, *Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX*, El sitio web de la historia del siglo XX, WEB, disponible en: <http://www.historiasiglo20.org/GLOS/doctrinatuman.htm>, consultado el 11 de Septiembre de 2013.

²⁴ El Consejo de Relaciones Exteriores se fundó oficialmente en el marco de las negociaciones de paz, como un Consejo apartidista y sin fines comerciales dedicado a sostener una asamblea entre expertos en finanzas, industria, educación, ciencia y el arte de gobernar sobre los asuntos exteriores que afectan a los Estados Unidos. El programa de estudios David Rockefeller funciona todavía como su *think tank* e influye en la política exterior mediante recomendaciones a la administración presidencial y a la comunidad diplomática, realiza conferencias, reuniones, simposios, tiene publicaciones entre las que destaca la revista *Foreign Affairs* y continuas reuniones con funcionarios del gobierno; es considerada la organización privada con mayor influencia sobre la política exterior de Estados Unidos.

²⁵ En México se crea años después, en 2002, el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, como una organización civil sin fines de lucro dedicada a actividades de investigación y análisis de acontecimientos internacionales, conformada por líderes de empresas transnacionales, embajadores, representantes de organismos internacionales, funcionarios públicos, periodistas y académicos reconocidos. Más recientemente, en 2012, se crea la *Global Advisory Board*, un Consejo mundial de asesores conformado por líderes empresarios, entre los que se encuentra el mexicano José Antonio Fernández Carbajal de Grupo FEMSA.

bien podían ser aprovechadas por los Estados Unidos, también podrían serlo por países con ideologías contrarias. Un ejemplo de ello es la capacidad de poder cambiar la economía de una nación en modo de combate de guerra en periodos muy cortos; lo que Roosevelt tradujo en una necesidad de mejorar la defensa ante posibles ataques. Lo expresa ante el Congreso en 1940 diciendo que aunque los océanos (Pacífico y Atlántico) servían como “barreras de defensa” en el paso, ya no serían suficientes para proteger a la nación. El entrenamiento militar, que sólo se podría alcanzar incrementando los gastos de defensa, tendría que darse en un aislamiento geográfico como base de la seguridad nacional.²⁶

Durante la Segunda Guerra Mundial, con Roosevelt presidiendo los Estados Unidos, veintiséis países aprobaron la Declaración de las Naciones Unidas. Esta iniciativa de organización mundial se implementa por primera vez en 1942 siendo actualmente un instrumento para coordinar la política estadounidense con el resto de los países y a la que tres años más tarde se sumaron cincuenta países en la Conferencia de San Francisco.

En este lapso, el Consejo de Relaciones Exteriores mediante un centenar de universitarios, financiado por la Fundación Rockefeller con 350,000 dólares realizó investigaciones que dieron sustento a un documento titulado “*War and Peace Studies*” dirigido al Departamento de Estado. Este documento serviría de base para convocar a las Conferencias de Dumbarton Oaks y de San Francisco, que serían el origen de la ONU. Para dicho documento, el Consejo se dividió en cuatro grupos temáticos en los que tomaron parte más de 100 personas: el de economía y finanzas, el de seguridad y armamento, el territorial y el político.

El grupo de economía y finanzas fue dirigido por Alvin Harvey Hansen, conocido por desarrollar las ideas de Keynes en los Estados Unidos y Jacob Viner, fundador de la escuela de Chicago; el grupo político estuvo a cargo de Whitney

²⁶ Douglas T. “Present at the Legislation: The 1947 National Security Act”, 2000, pp.5-24 en *Organizing for National Security*. Douglas C. Lovelace Jr. Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 5-24.

Shepardson, un empresario estadounidense que dirigió el sector de inteligencia secreta durante la Segunda Guerra Mundial; el grupo territorial estuvo bajo la responsabilidad de Isaiah Bowman, un reconocido geógrafo canadiense. Finalmente, el grupo de seguridad y armamento fue encabezado por Hanson W. Baldwin, un reconocido periodista del New York Times quien se especializó en temas militares y Allan Welsh Dulles, quien más tarde sería presidente del Consejo y el primer director de la CIA. Todos ellos fueron asesores del presidente Wilson durante las negociaciones del Tratado de Versalles y reforzaron las bases del gobierno empresarial.

Durante y después de la Segunda guerra mundial, los Estados Unidos comenzaron a utilizar más a menudo el concepto de seguridad nacional para definir su relación con el mundo. Walter Lippmann lo emplea por primera vez durante un discurso en 1943, al sostener que una nación está segura dependiendo de la capacidad militar de defensa: “cuando [una nación] 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”.²⁷

Bajo esta lógica, tanto el interés nacional, como la seguridad nacional son conceptos que no apuntan hacia un futuro pacífico. Por el contrario, al defender el interés nacional sin tomar en cuenta los de las otras naciones es constante el conflicto y la amenaza de guerra, que quizás sólo sería posible controlar por medio de la diplomacia.

Asimismo, los intereses de una nación cambian constantemente y más si se habla de una nación que conoce su posición como líder mundial, ejemplo de esto es el hecho de que además de la defensa e integridad del territorio, a lo largo del siglo XIX y sobre todo del XX, el concepto de seguridad nacional comenzó a integrar otros dos intereses principales: la promoción de valores y la prosperidad económica. Lo cual, era de esperarse tras el trabajo realizado por el Consejo de

²⁷ Walter Lippmann *Cit Pos.*; Joseph J. Romm. “Defining National Security: The non military aspects”, *Foreign Affairs*, Vol. 72, nº3 1993.

Relaciones Exteriores de crear un gobierno empresarial tal como lo ilustra Mark Barry en el documental *The Corporation*.

Me invitaron a Washington D.C. para asistir a una reunión organizada por la Agencia de Seguridad Nacional llamada el “Consortio del Pensamiento Crítico”. Recuerdo que entré y miré a un lado del salón y estaban la CIA, NSA, DIA, FBI, Aduanas y el Servicio Secreto. Y al otro lado del cuarto estaban Coca-Cola, Mobile Oil, GTE y Kodak. Recuerdo que pensé “Voy a ser el epicentro de la industria de inteligencia”. La línea no está borrosa, simplemente ya no existe. Ahí vi con claridad cómo el gobierno y la industria se consultan y trabajan juntos.²⁸

Roosevelt, tenía ya una preocupación al respecto, pues aunque tenía confianza en la comunidad de expertos que representaban el campo de estudio de la administración pública —dedicado a emplear teorías de la ciencia de la administración para crear mayor eficiencia y competitividad en los sectores público y privado— estaba consciente de que Estados Unidos había ganado la guerra trabajando con las grandes empresas y fomentando las ventajas competitivas *naturales* del sistema capitalista.²⁹

El proceso de conformación de la seguridad nacional como un concepto, a la par de los cambios de los intereses de los grupos de gobierno en los Estados Unidos, y su transformación en una estrategia quedará ilustrado en el siguiente apartado.

²⁸ *The corporation*, (vídeo), 2003, dirigido por Jennifer Abbot, Mark Achbar y Joel Bakan.

²⁹ *Op. cit.* (Douglas T. Stuart)

1.2. De la formación de un concepto a una estrategia política nacional.

Los rápidos avances tecnológicos que trajo la guerra se estaban convirtiendo en amenazas en potencia, el ataque de las tropas japonesas a la base naval de Pearl Harbor en 1941 desencadenó en preocupaciones sobre la inseguridad que Estados Unidos enfrentaría ante los rápidos avances tecnológicos de la época y al nuevo rol de potencia mundial; lo cual se traducía en vulnerabilidad.

Durante la guerra fría, que comienza con el período presidencial de Truman en 1945, el concepto de seguridad nacional pasa de ser un concepto descriptivo a una estrategia política nacional. Este cambio, quedará ilustrado en los debates sobre la expansión del concepto para incluir la ideología estratégica-militar de la Guerra Fría que consistía principalmente en la prevención de ataques externos, o en dado caso, en la defensa y protección de los intereses nacionales por encima de los de otras naciones.

Como respuesta a los acontecimientos internacionales que sucedieron en la década de los 40, se requirieron ajustes institucionales para llevar a cabo la política de la seguridad nacional. Ferdinand Eberstadt y James Forrestal son dos actores fundamentales sin quienes dichos cambios no hubieran podido efectuarse. Ambos estudiaron en la Universidad de Princeton y trabajaron en la década de los 20 como empresarios y pioneros del Wall Street, en la década de los años 40 incursionan en el sector público.

Eberstadt se desarrolló hábilmente en el ámbito público, además de ser amigo y consejero de Forrestal a lo largo de sus carreras. Presidió la junta de municiones de la marina en 1941, encargada de cabildear los requerimientos militares entre las agencias civiles. Al año siguiente, diseñó un nuevo set de controles de producción para la Junta de Producción de la Guerra, la agencia más grande de Washington para el control industrial durante la Segunda Guerra Mundial. En 1943, Forrestal es nombrado subsecretario de la marina y posteriormente, de 1944 a 1947, Secretario de Marina.

En 1945, siendo el encargado de la Marina, Forrestal solicitó a su amigo Eberstadt dirigir un comité de organización de la seguridad nacional en la postguerra. Existía una controversia en el Congreso desde la década pasada en torno a la integración de todas las fuerzas armadas en una sola dependencia, cuya principal oposición era la de la Marina. La unificación de fuerzas armadas era promovida por actores como Marshall, Truman y el propio Pendleton Herring.

Este último escribió el libro *The impact of war: our American democracy under arms* que contiene una de las primeras menciones del término seguridad nacional. En él describe cómo debía de ser la burocracia de la seguridad nacional, un nuevo enfoque de política exterior en el que los consejeros de guerra en altos mandos de gobierno mantuvieran un lugar permanente e influyente en tiempos de guerra y en tiempos de paz, que los Estados Unidos debían tomar ventaja en las nuevas tecnologías, y que la Casa Blanca y el Congreso debían reducir la separación de poderes y tener una relación más competitiva.³⁰

El resultado del comité de organización de la seguridad nacional se dio a conocer en un documento titulado “The Eberstadt Report” que se pronunció a favor de la unificación en las fuerzas armadas. Aún contra las convicciones personales de Eberstadt —Herring tuvo una gran injerencia en la redacción del documento como asistente— se enfatizó la necesidad de los Estados Unidos de estar preparados “tanto para la paz, como para la guerra” y se proponía la unificación de los departamentos de Guerra y de Marina. Dicho documento, sentó las bases de estructura organizacional del Acta de Seguridad Nacional, en la que quedó establecida la fundación del Departamento de Defensa —que sería dirigido por James Forrestal—, de la CIA y del Consejo de Seguridad Nacional. Esto último, permitiría intercambiar información y opiniones continuamente entre asesores de alto nivel y el poder ejecutivo para así poder coordinar la formulación de la política de seguridad nacional.

Para tal propósito fue necesario acordar una definición de la seguridad nacional que sirviera como guía para los encargados de la toma de decisiones, Eberstadt

³⁰ *Íbidem* (Douglas T. Stuart)

enfaticó que esta “requería necesariamente incrementar el concepto de seguridad nacional considerando no solamente factores militares: económicos, psicológicos, políticos, morales y tecnológicos”.³¹

A partir de este momento, el concepto de seguridad nacional se vuelve más ambiguo ya que los requerimientos para mantener una nación segura son tan variables, como sus intereses. Para poder comprenderlo mejor, Morgenthau sugiere dividir a los intereses en dos:

- El elemento constante: toda nación protege su identidad física, política y cultural contra la invasión de cualquier otra nación.
- El elemento variable: todas las corrientes opuestas de personalidad, opinión pública, intereses sectoriales, política partidista y tradición política y moral de *cada* pueblo.³²

Sin embargo, a pesar de que se puedan clasificar los intereses —que son el componente principal de la seguridad nacional— la comprensión del concepto sigue siendo limitada ya que se siguen desconociendo los medios para protegerlos.

A partir de la definición de Eberstadt la seguridad nacional pasa de ser una estrategia de defensa militar a una política, una herramienta para el gobierno de los Estados Unidos tanto para el interior, como para sus relaciones exteriores y un valioso instrumento para la planeación, cuyos medios se irían revelando más adelante.

En ese mismo año, como consecuencia de las investigaciones del Consejo de Relaciones Exteriores se reunieron cincuenta naciones en una conferencia en San Francisco para redactar la Carta de las Naciones Unidas, y con la reafirmación de la misma —aún pese a la reciente muerte de Roosevelt— se formaliza la creación de la ONU. En el artículo segundo de la Carta se establece que la organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros.

³¹ Jeffery M. Dorwart. *Eberstadt and Forrestal: A National Security Partnership 1909-1949*. Texas: ed. College Station: Texas A&M University Press, 1991. Traducción propia.

³² Hans Morgenthau, “Otro” gran debate”: el interés nacional de los Estados Unidos” en *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos*, de John Vázquez. México: ed. Limusa, 1994, pp. 167-170.

El capítulo V está dedicado al Consejo de Seguridad que podrá reunirse cada vez que la paz se vea amenazada y cuya responsabilidad primordial es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.³³ Actualmente, el Consejo de Seguridad está integrado por 15 miembros, cinco de ellos permanentes (China, Rusia, Reino Unido, Francia y Estados Unidos) y 10 elegidos por la Asamblea General de la ONU por un período de dos años. Tiene cuatro propósitos establecidos en la carta:

- Mantener la paz y la seguridad internacionales;
- Fomentar relaciones de amistad entre las naciones;
- Cooperar en la solución de problemas internacionales y en el desarrollo del respeto a los derechos humanos;
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones.

Para realizar estos propósitos está asistido por un Comité Militar y por diversos comités permanentes y organismos de expertos. De acuerdo con la Carta, el Consejo de Seguridad es el único que tiene el poder de tomar decisiones que los Estados Miembros están obligados a asumirlas.

Después de la rendición japonesa y la firma del tratado de paz, Japón se convirtió en aliado de Norteamérica mediante el “Pacto de Seguridad” en 1950. Dicho pacto, concedió a los Estados Unidos bases militares con estatuto de extraterritorialidad, con derecho a introducir todo tipo de armas. Por otro lado, prohíbe a Japón el derecho de denunciar el tratado y le niega la posibilidad de firmar otros tratados de defensa con otros países.³⁴ Este tratado, es importante para el tema a desarrollar ya que, sería renegociado en 1960 convirtiéndose en una pieza importante para la comprensión del sistema de seguridad estadounidense.

En 1947, George Marshall, entonces secretario de Estado, pronuncia un discurso anunciando el Programa de Reconstrucción Europeo, para el cual se reunieron los países europeos en la Conferencia de París. La URSS declinó al ofrecimiento de

³³ Las Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas*, WEB, disponible en: <http://www.un.org/es/aboutun/history/index.shtml>, consultado el 7 de Septiembre de 2013.

³⁴ *Op. cit.* (Juan Carlos Ocaña).

apoyo alegando que era un instrumento del imperialismo y la hegemonía norteamericana, dio argumentos sobre los propósitos que perseguía el Programa: impedir la insolvencia europea, prevenir la expansión del comunismo en Europa y crear una estructura que fuera favorable para la implantación y el mantenimiento de regímenes democráticos. Para concretar el apoyo económico y ante el golpe comunista de Praga, se crea dos años más tarde, la OEEC (Organización Europea de Cooperación Económica).

El gobierno de Truman adoptó una serie de medidas conocidas como la doctrina Truman y el Plan Marshall, ambas impulsadas por el consejero gubernamental George Frost Kennan cuyos escritos impulsaron la doctrina de “contención”. En general, sus teorías sostenían que el régimen soviético era expansionista por naturaleza y que había de ser contenido en aquellas áreas que fueran determinadas como de interés nacional para Estados Unidos. La estrategia de Truman consistía en:

- No se harían más esfuerzos para conciliar los desacuerdos con los rusos; en su lugar, estos serían transmitidos, francamente, pero no en un modo provocativo.
- No habrían más concesiones a la Unión Soviética: los Estados Unidos, en efecto, “dibujarían una línea” defendiendo todos los blancos de expansión soviética, pero no sin intentar “liberar” las áreas que ya se encuentran bajo el control soviético.
- Para facilitar esta tarea, la fortaleza militar de los Estados Unidos sería reconstituida y los requerimientos de los aliados de ayuda económica y militar serían considerados favorablemente.
- Las negociaciones con la Unión Soviética continuarían, pero sólo para el propósito de registrar la aceptación de Moscú sobre las posturas americanas o por dar a conocer la intransigencia soviética en orden para ganar aliados en el extranjero y apoyar en el interior.³⁵

El gobierno estadounidense se preocupó, bajo esta lógica, por asegurar la ayuda militar y económica para Grecia y Turquía para combatir a los insurgentes comunistas. En un discurso ante el Congreso el 12 de marzo de 1947, Harry Truman hizo la siguiente afirmación: "Creo que la política de los EE.UU. debe ser apoyar a los pueblos libres que están resistiendo intentos de agresión de minorías

³⁵ John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment*. Nueva York: Oxford University Press. 2005. Traducción propia.

armadas o presión exterior",³⁶ política de enorme parecido a la Doctrina Monroe que después fue conocida como Doctrina Truman. Este discurso consiguió, en efecto, el apoyo del Congreso. Mientras con estas acciones políticas de "contención" del comunismo incrementaba la magnitud de la Guerra Fría, también incrementaba la necesidad de mejorar la eficacia de la política exterior en los Estados Unidos es así, que el Acta de Seguridad Nacional surge como solución a este problema.

Se da a conocer en 1947 el Acta de Seguridad Nacional³⁷ que es creada con base en el reporte de Eberstadt y firmada por el presidente Truman. Mediante esta, se formaliza la estrategia de seguridad nacional y se le dota de medios para operar. La ley se divide en tres partes principales: primero unificó a la fuerza naval (Navy Department) y el departamento de guerra bajo el departamento de la defensa, este departamento facilitaría el control y la guía de las acciones militares de la nación; segundo, estableció el Consejo de Seguridad Nacional como coordinadora de acciones de inteligencia y diplomáticas; tercero la creación de la Central Intelligence Agency (CIA) diseñada no solamente para reunir y coordinar la información de inteligencia, sino como posteriormente quedaría demostrado, para manejar operaciones encubiertas en otras naciones.

De esta forma, en el Acta de 1947 quedó establecida la creación y se delineó en ella el marco legal de instituciones que funcionaron para la defensa nacional militar durante la guerra fría. Tanto el Departamento de Estado, como el propio Estado quedaron marginados institucionalmente de una forma que había sido comprensible durante la guerra, pero que en tiempos de paz no se explicaba.³⁸

Desde entonces la seguridad nacional además de ser una estrategia de defensa y de desarrollo nacional comenzó a ser la política a seguir. En 1948, Truman aplicaba a todo el mundo las palabras que en la Doctrina Monroe eran dirigidas hacia el continente americano: "La pérdida de independencia de cualquier nación

³⁶ *Op. cit.* (Juan Carlos Ocaña)

³⁷ Intelligence Senate, 26 de Julio de 1947, PDF, disponible en: <http://www.intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>, consultado el 4 de Septiembre de 2013.

³⁸ *Op. cit.* (Douglas T. Stuart)

afecta directamente a la inseguridad de los Estados Unidos y de todas las naciones libres”.³⁹

El 4 de Abril de 1949, en Washington se firmó el Tratado del Atlántico Norte o Alianza Atlántica. Lo firmaron doce países: Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Francia, Italia, Noruega, Dinamarca, Islandia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo y Portugal. Después, en 1952 se adhirieron Turquía y Grecia; Alemania en 1955 y finalmente España, en 1982. Esta alianza perseguía tres principales objetivos: disuadir el expansionismo soviético, impedir el resurgimiento del nacionalismo militar en Europa mediante de una fuerte presencia norteamericana en el continente, e impulsar la integración política de Europa.⁴⁰

Aunque en la creación de la OTAN no se hable en un principio de seguridad nacional, existe una clara relación entre las declaraciones del presidente Truman y el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte que compromete a sus miembros a tomar las medidas necesarias en caso de una agresión contra un estado miembro "incluyendo el empleo de la fuerza armada para restablecer y asegurar la seguridad en la región del Atlántico Norte". Esta organización, ha funcionado como el brazo ejecutor de la política de la seguridad nacional llevada al ámbito internacional, la ha convertido en una estrategia maleable y sobre todo, capaz de articularse con otras naciones.

Tras la detonación de la primera bomba atómica soviética y el desencadenamiento de Guerra de Corea, en 1950 se creó una estructura militar permanente de la OTAN, la “Supreme Headquarters Allied Powers Europe” (SHAPE) con el general Dwight D. Eisenhower, como el primer “Supreme Allied Commander Europe” (SACEUR).

³⁹ Ernest May, “National Security in American History,” 1992, en *Rethinking America’s Security: Beyond cold war to a new World Order*, New York, p.99. Cit pos. David Jablonsky. Strategic studies institute, PDF, 2003, p. 5, disponible en: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/02winter/jablonsk.pdf>, consultado el 4 de Abril de 2014. Traducción propia.

⁴⁰ North Atlantic Treaty Organization, NATO, WEB, disponible en: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>, consultado el 11 de Septiembre de 2013.

En ese mismo año, el Consejo de Seguridad Nacional acuña su propia definición seguridad nacional como una condición necesaria para “preservar a los Estados Unidos libres, como nación libre con sus instituciones y valores intactos”.⁴¹ Es justo en este mismo año cuando el Consejo de Seguridad Nacional adquiere mayor injerencia en la toma de decisiones, tal como lo afirma Jablonsky:

Después de 1950, el Consejo de Seguridad Nacional se convierte en el mecanismo de dirección principal del gobierno, con el poder de tomar decisiones al involucrar en el proceso invariablemente a los Asistentes del Presidente para asuntos de Seguridad Nacional. Ese puesto se incrementó exponencialmente en importancia durante la administración Kennedy, alcanzando nuevos picos a los años de Nixon y Carter, cuando los asesores de Seguridad Nacional a menudo dejaron de lado a los Secretarios de Estado.⁴²

Desde los años sesenta y durante las siguientes dos décadas se observa la ampliación constante de la seguridad nacional tanto al interior de los Estados Unidos, como al exterior. Se siguen integrando objetivos económicos, promoción de valores y crece el poder de las instituciones que colaboran para llevarla a efecto. Logrando elevar los intereses nacionales como una necesidad para preservar la seguridad, y manteniendo presente la fuerza militar a través de la OTAN en las relaciones internacionales.

Reflejo de lo anterior son las siguientes dos definiciones. La primera corresponde a la descripción de lo que por seguridad nacional comprendía Harold Brown Secretario de Defensa en 1980, durante la administración de Carter:

la capacidad de preservar la integridad física de la nación y de su territorio, de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes; de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras.⁴³

⁴¹ Consejo de Seguridad Nacional, *Cit pos.* Joseph J. Romm, “Defining National Security: The non military aspects”, *Foreign Affairs*, Vol. 72, nº3, 1993, pp. 5, 6. Traducción propia.

⁴² David Jablonsky, *Strategic studies institute*, PDF, 2003, disponible en: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/02winter/jablonsk.pdf>, consultado el 4 de Abril de 2014, p. 9. Traducción propia.

⁴³ Harold Brown, “Reflexiones acerca de la Seguridad Nacional”, p.9, *Cit pos.* Alejandro Martínez Serrano, *Universidad Nacional Autónoma de México*, PDF, Mayo de 2011, disponible en: <http://www.tuobra.unam.mx/obrasPDF/publicadas/020211124628.html>, consultado el 22 de Diciembre de 2013.

La segunda, proviene del Departamento de las Naciones unidas para Asuntos de Desarme en 1986. Es uno de los estudios más completos sobre la comunidad internacional que sostiene que tienen que armonizarse las seguridades —e intereses— de las diferentes naciones:

En un principio, la seguridad es una condición en que los estados consideran que no existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los estados miembros de la comunidad internacional. Por consiguiente, la seguridad internacional no puede lograrse sin una total cooperación internacional. No obstante, seguridad es un término relativo, no absoluto.⁴⁴

Es claro que para poder cumplir con estas definiciones de seguridad era necesario por un lado incrementar la posibilidad de defensa ante cualquier ataque, y por otro promover una planeación nacional que garantizara la fortaleza interna, para poder procurar la seguridad al exterior.

⁴⁴ Richard C. Rockwell y Richard H. Moss. “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, de Sergio Aguayo y Bruce Bagley. México: Siglo XXI editores, 1990, p. 54.

1.3. La seguridad nacional como instrumento para la planeación.

Desde el periodo presidencial de Truman (1950-1953), los presidentes acostumbraban presentar ante el Congreso un documento en el que se exponía la estrategia de seguridad nacional. Este variaba en forma, especificidad y era entregado tan frecuentemente como lo consideraran necesario. En este apartado, se hará una revisión de los reportes de seguridad nacional como documentos para la planeación de 1986 y hasta el 11 de septiembre de 2001 ya que este reporte surge ante una coyuntura y por esta razón, requiere un análisis más cuidadoso.

A partir de 1986 con la ley Goldwater-Nichols promovida por los senadores Barry Goldwater y Bill Nichols, se establece la obligatoriedad del presidente de entregar un reporte anual con la estrategia de seguridad nacional.⁴⁵ La intención era hacer coincidir en la planeación los objetivos de la seguridad nacional con los de la política de seguridad. Gracias a esta ley se reestructuró el Departamento de la Defensa que no había sido modificado desde su creación en 1947. Al Jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas le fue otorgada la autoridad operacional y fue asignado como asesor militar del presidente, del Secretario de Defensa y del Consejo de Seguridad Nacional.

Un año después de publicada la ley (1987), el presidente Ronald Reagan entregó sus dos reportes correspondientes que, aunque con los años se fueron haciendo más extensos, marcarían la estructura básica de los elementos del reporte y con ello, de la estrategia de seguridad nacional.

En el primer reporte de Reagan se observan elementos estructurales y estratégicos que persisten hasta la actualidad. Define al documento como una guía para transformar los intereses en objetivos, es decir, llevarlos a la acción. Se centra en la amenaza que representa la expansión del socialismo y las armas nucleares, para prevenirlo contempla políticas regionales diseñadas para varios países. Establece además cinco intereses nacionales, de los que se desprenden los objetivos y las estrategias para defenderlos:

⁴⁵ John Giffiths Spielman. *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de América, Perú y Chile*, Santiago de Chile: RIL editores, 2011.

1. La supervivencia de los Estados Unidos como una nación libre e independiente, con sus valores e instituciones fundamentales intactos.
2. Una economía nacional saludable y en crecimiento.
3. El crecimiento de la libertad, instituciones democráticas y mercados liberalizados de todo el mundo unidos por un sistema de intercambio internacional justo y abierto.
4. Un mundo estable y seguro, libre de las principales amenazas a los intereses estadounidenses.
5. Alianzas estadounidenses sanas y vigorosas.⁴⁶

Como instrumentos para poder realizar la estrategia de seguridad nacional hacia el exterior se mencionan varios: el ejemplo (moral y político), la vitalidad económica y fuerza militar, las alianzas, asistir a otros países en cuestiones de seguridad y económicas, comercio, cooperación en ciencia y tecnología, inversión privada en economías en desarrollo, mediación diplomática, organizaciones internacionales, y apoyar a los defensores de la libertad, ayuda alimentaria, programas de educación internacional y comunicación, ayuda al desarrollo y las operaciones en ultramar del Departamento de Estado.

Al año siguiente, en un contexto de déficits significativos en la balanza comercial y en el presupuesto federal, Reagan entrega el último reporte de su administración, descrito por algunos expertos “como el primero (y a veces como el último) en que una estrategia de seguridad nacional comprensiva y bien integrada fue promulgada”.⁴⁷

Para la continuidad de la política en áreas específicas el reporte incluye el GATT, el principal acuerdo comercial de esa época, que buscó garantizar el libre comercio de recursos estratégicos para que Estados Unidos pueda importarlos al menor costo. En la cuestión energética busca construir una reserva nacional estratégica para no estar a merced de la escasez o los precios del petróleo; en el ámbito económico, fija como objetivo macroeconómico la inflación controlada a través del FMI y el BM, con la premisa de que el desarrollo de los países con economías no inflacionarias es entendido como un beneficio mutuo económico y de seguridad. Ilustra un panorama mundial de las intervenciones del bloque

⁴⁶ *Op. cit.* (Don M. Snider)

⁴⁷ *Íbidem.* (Don M. Snider)

soviético en algunos países y marca la estrategia a seguir en cada uno. Aunque la producción y el tráfico de drogas son catalogados como conflictos de baja intensidad se propone asistir a otros países en la erradicación y prohibición.

En este último reporte, Reagan afirma que las políticas que contienen la planeación de la seguridad nacional pueden cambiar como lo han hecho a lo largo del tiempo, y las siguientes administraciones lo seguirán haciendo. Pero que mientras se sigan enfrentando a la amenaza de la expansión soviética, los intereses se mantendrán en esencia igual defendiendo los valores democráticos. Por esta razón afirma, no debe separarse de la estrategia de seguridad nacional la cuestión económica.

Consecuentemente con la caída del muro de Berlín en 1989 se cuestiona la pertinencia de mantener vigentes la Alianza Atlántica y la estrategia misma de la seguridad nacional, cuya principal misión era impedir el expansionismo soviético. Como lo señala Jablonsky:

Las capacidades, declaraciones y acciones que componían la política de seguridad nacional de Estados Unidos sólo tenía sentido con respecto a la amenaza soviética. Esta amenaza, no era *un* factor que contribuía a definir los propósitos de la política de Estados Unidos, gran estrategia, y estrategia militar. Era *la* estrategia.⁴⁸

Sin embargo la OTAN permanece aún en funciones porque aunque la Unión Soviética ya había sido disuelta, dos principales argumentos le dieron razón de ser: impedir el ascenso de nacionalismo, que se relacionaba con la ideología que difundía el bloque soviético; y sentar las bases de la seguridad colectiva que promoviera la democratización política y la integración en Europa.

Huntington escribe un artículo al respecto en el que afirma que la identidad americana está basada en la construcción de un enemigo común que es definido siempre como oponente a los valores y al estilo de vida norteamericano, es decir, la libertad —política, económica, etc. — es por eso, que en tiempos de guerra

⁴⁸ *Op.cit.* (David Jablonsky)

existe una mayor cohesión social; el debilitamiento o ausencia de un enemigo común “*puede tener justo el efecto contrario*”.⁴⁹

En el primer reporte que entregó George H. W. Bush, (1989-1993) no se profundizará mucho ya que este documento no sirvió como base para la planeación y ejecución de la estrategia de seguridad nacional. Al comienzo de su administración Bush realizó una revisión detallada de las instituciones encargadas de implementar la estrategia de seguridad nacional; esto provocó un retraso en la entrega del reporte de 1989, que ante la caída del muro de Berlín, resultó obsoleto.

Debido a los cambios que se suscitaban en el mundo a raíz de la caída del muro —la Guerra del Golfo, la relación con la Unión Soviética, los tratados de armas y la ruptura del bloque oriental soviético— el siguiente informe de Bush (1991) también fue presentado con retraso. De este documento se destaca la visión de lo que se espera de Estados Unidos como nación para el siglo XXI: en primera instancia se da por terminada la guerra y la nueva aspiración es a un “nuevo orden mundial”. Es decir, un sistema internacional acorde a los intereses, valores y objetivos estadounidenses, para lo cual se diseñaron tres agendas: la política, la económica y la de defensa.⁵⁰

En la agenda política para la década de los noventa se prevé que para la supervivencia de los Estados Unidos como una nación libre e independiente, es necesario generar un mundo estable y seguro en el que la libertad política, las instituciones y los derechos humanos prosperen. Para concretarlo se propone fortalecer el rol de instituciones internacionales como las Naciones Unidas que promuevan los valores democráticos, la apertura, la libertad internacional y el control de armas.

En cuestiones de inteligencia, se habla por primera vez de posicionar en lo alto de la agenda internacional los retos por temas como: las drogas ilegales, el terrorismo y el daño al medio ambiente. Además se cataloga como amenaza mayor el papel

⁴⁹ *Op. cit.* (Samuel P. Huntington)

⁵⁰ *Op. Cit.* (Don M. Snider)

que juega el comercio ilícito de drogas en la estrategia de seguridad nacional por la violencia que genera y el daño que ocasiona a los valores e instituciones. En este reporte se habla de apoyar con fuerzas militares a la región andina en la que se produce la cocaína.

En la agenda económica se aspira a mantener un crecimiento sano para asegurar tanto la prosperidad individual, como de los recursos nacionales (al interior y al exterior). En el aspecto de comercio exterior se habla de buscar reducir los desequilibrios para Estados Unidos, en otros países promover políticas macroeconómicas para sustentar la economía global y la estabilidad en los precios acompañado de una nueva estrategia para reducir la deuda externa de otros países orquestada por el FMI y el BM. Se advierte que continuarán los esfuerzos realizados en la Ronda de Uruguay para poder extender las reglas del GATT a la agricultura, los servicios, la inversión, la protección de propiedad intelectual y textiles.

En el tema de energía se prevé llenar su reserva estratégica de petróleo, se hace especial énfasis en la región del Golfo debido a que ahí se encuentran dos terceras partes de las reservas de petróleo mundiales, se considera que los problemas políticos y militares tanto en esta región, como en Medio Oriente, tienen un impacto directo en la economía ya que ahí se encuentran los intereses vitales nacionales.

Consecuentemente en la agenda de defensa se prevé una estrategia específica para el otro lado del Atlántico, específicamente en Europa y Medio Oriente asegurar la tecnología para la defensa, una base industrial con equipo moderno y la rápida expansión de las fuerzas armadas. Se destaca el papel de la OTAN como fundamental en la estrategia de defensa para mantener con la presencia de las fuerzas militares estadounidenses una influencia positiva en las regiones distantes.

Finalmente, en el reporte se afirma que el concepto de la seguridad interna no puede, ni podrá estar separado de la libertad, el bienestar y la seguridad

nacional,⁵¹ y aconseja reforzar los lazos morales con los aliados sobre percepciones comunes de aquello que representa una amenaza a la seguridad. Respecto a la Unión Soviética, se expresa la intención de impulsar las nuevas democracias de Europa.

El contenido del siguiente reporte (1993) no varió mucho respecto al anterior debido a que la política interna de los Estados Unidos atravesaba momentos de cambios. Este, que fue el último que entregó George H. W. Bush, se centró en destacar los logros de los 12 años pasados de administración Republicana ya que los demócratas estaban en vías de llegar al poder.⁵²

El presidente que ha entregado la mayor cantidad de reportes —siete de ocho— es William J. Clinton (1994 a 1999). Con la salvedad del reporte de 1999 que propone una visión para el nuevo siglo, la mayoría sigue la misma estructura. En el primer reporte se expondrán los componentes básicos de dichos documentos y en los siguientes, se destacan únicamente los cambios que se consideren pertinentes para el tema a desarrollar.

Debido a conflictos burocráticos para conciliar sobre los principios básicos que debiera seguir la política exterior, el primer informe de Clinton fue presentado en Junio de 1994 casi un año y medio después su llegada a la presidencia. En este se refleja además de una visión de la seguridad nacional más extensa, la incorporación de amenazas de la seguridad nacional a la agenda internacional.

Clinton define la seguridad como aquello que involucre “la protección de... nuestra forma de vida”.⁵³ La estrategia para lograrlo está basada en la expansión de las democracias de mercado; ya que a mayor liberalización política, económica y democrática en el mundo, —particularmente en los países que de importancia geoestratégica para los Estados Unidos— la nación será más prospera y segura. A la par el Pentágono realizó una evaluación a gran escala de las necesidades de las fuerzas de defensa para la nueva era de la seguridad, Clinton destinó recursos

⁵¹ En inglés se habla de *safety* y *security*.

⁵² *Op. cit.* (Don M. Snider)

⁵³ “protecting...our way of life”. Traducción propia.

para la defensa por cinco años y enfatizó que él dibujaría la línea contra cortes de presupuesto que a futuro pudieran reducir la preparación militar.⁵⁴

Aunque el terrorismo ya figuraba como amenaza a la seguridad, en el reporte de 1994 se considera además una de las ampliaciones de los compromisos e intereses debido a un incidente catalogado como ataque terrorista en febrero de 1993, en el que unos individuos, después fueron calificados por el FBI como “radicales del Islam”, detonaron una bomba debajo del World Trade Center. Dos años más tarde, en abril de 1995, Timothy McVeigh, un terrorista juzgado como de extrema derecha hizo explotar un camión cargado de bombas frente a un edificio federal en Oklahoma.⁵⁵

Otra ampliación a las amenazas de seguridad nacional es el combate al tráfico de drogas ilegales, al respecto se señala que éste afecta a la sociedad estadounidense degradando su economía, competitividad y liderazgo internacional en el cumplimiento de la ley. Para combatirlo se propone aumentar los esfuerzos hacia el exterior para que otras naciones construyan una economía fuerte y se reduzcan los incentivos del mercado para la producción de narcóticos.

Como resultado de esto, a fines del mismo año se celebra la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada⁵⁶, en la cual se aprobó la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles (Italia), documentos que sirvieron como inspiración para las negociaciones de una convención internacional en esta materia. Tiempo después, y con base en la Declaración de Nápoles, la Asamblea General de la ONU decidió elaborar una convención internacional contra la delincuencia transnacional organizada y

⁵⁴ *Íbidem.* (Don M. Snider), *Cfr.* National Security Strategy Archive, *National Security Strategy Archive*, PDF, 2012, disponible en: <http://nssarchive.us/NSSR/1987.pdf>, consultado el 30 de abril de 2014.

⁵⁵ Shawn Reese, 8 de Enero de 2013, *Congressional Research Service*, *Federation of American Scientists*, PDF, disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/R42462.pdf>, consultado el 31 de Mayo de 2014.

⁵⁶ Eduardo Ibarrola Nicolín, *La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. Un nuevo marco de cooperación internacional*, *biblio jurídicas unam*, PDF, p. 139, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/13.pdf>, consultado el 22 de Mayo de 2014.

examinar la preparación de instrumentos internacionales que abordaran además del tráfico ilícito de drogas; los problemas de la trata de mujeres y niños, el transporte ilícito de migrantes, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego.

En materia económica, el reporte de Clinton hace énfasis en la prosperidad económica y se incluyen nuevos apartados para el GATT y el TLCAN que había entrado en vigor a principios de ese año.⁵⁷

A su vez, en el TLCAN se incluyen precisiones acerca de la seguridad nacional relacionadas con el comercio de energéticos. En el artículo 607 se establece que:

ninguna de las Partes podrá adoptar ni mantener una medida que restrinja las importaciones o las exportaciones de un bien energético o petroquímico básico desde, o hacia otra de las Partes, conforme con el Artículo XXI del GATT o con el Artículo 2102, "Seguridad nacional"...

En el Artículo 2102 se expresa que ninguna de las disposiciones expuestas (en el Tratado) puede ser interpretada con fines de obligar a las Partes a proporcionar o dar acceso a información cuya divulgación considere contraria a sus intereses esenciales en materia de seguridad, ni para impedir que se adopten medidas consideradas necesarias para proteger sus intereses esenciales en materia de seguridad (defensa y armamento).

Con estos ejemplos se ilustra cómo al integrar un asunto a las amenazas de seguridad nacional, éste puede traspasarse mediante tratados internacionales. Aunque no se puede afirmar que sea una constante, sí se puede afirmar que el reporte de la estrategia de seguridad nacional es un documento que revela los intereses del país, y que es diseñado como guía para la planeación nacional. Puede suponerse además, que si un asunto es considerado prioritario para el país, éste será promovido tanto al interior, como al exterior.

⁵⁷ *Op. cit.* (Don M. Snider), *Cfr. National Security Strategy Archive, 2012, National Security Strategy Archive*, PDF, disponible en: <http://nssarchive.us/NSSR/1987.pdf>, consultado el 30 de abril de 2014.

⁵⁸ Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2014 *Sistema de Información sobre Comercio Exterior*, Organización de los Estados Americanos, WEB, disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp, consultado el 22 de Mayo de 2014.

En el reporte de 1995 permanecen como temas centrales la promoción de la democracia, la importancia del compromiso de los Estados Unidos como líder internacional, la expansión, el control de armas, las relaciones comerciales, el libre comercio e incluso el combate al tráfico de drogas y al terrorismo. En el aspecto de comercio, sin embargo, se incluye un pequeño apartado que tiene como objetivo facilitar la integración del sector privado al gobierno estadounidense; es decir, establecer un vínculo como socios, entre el sector privado y el gobierno mediante la simplificación del libre comercio.

Nuestra estrategia económica ve al sector privado como el motor de crecimiento de la economía. Ve el rol del gobierno como socio del sector privado, actuando como abogado de los intereses de negocios de los Estados Unidos; nivelando el campo de juego en los mercados internacionales; ayudando a estimular las exportaciones americanas; y encontrando formas de remover las barreras internas y externas a la creatividad, iniciativa y productividad del negocio Americano.⁵⁹

Con este fin, se da a conocer la intención de realizar varias reformas para reducir la línea entre las relaciones comerciales internas y externas. Se propone facilitar los trámites de solicitud de licencias para exportar, la abogacía, el financiamiento para la exportación, generar sistemas de información de mercado; lo que se traduciría en empleo para los estadounidenses y en el fortalecimiento de la habilidad para prevenir la proliferación y proteger otros intereses nacionales.

El reporte de 1996 hace mención de la invitación hecha por Clinton a cada país para unirse a la negociaciones que llevarían a una declaración internacional para la seguridad ciudadana que debía incluir: un pacto de lucha contra el terrorismo y antinarcóticos, una garantía de dar fin al tráfico ilegal de armas y materiales nucleares biológicos y químicos. Hace mayor énfasis en la expansión de los mercados pues se incluye además de la cooperación económica entre Asia y el Pacífico, el TLCAN y el GATT; una estrategia y controles de exportaciones, mercado trasatlántico con la Unión Europea, la OCDE y visualiza el papel de las instituciones económicas internacionales para el siglo XXI.⁶⁰

⁵⁹ *Op. cit.* (National Security Strategy Archive).

⁶⁰ *Íbidem.* (National Security Strategy Archive).

El reporte de 1997 enfatiza la importancia de tomar consciencia del liderazgo de los Estados Unidos en aras del siglo XXI, se refiere a la Constitución para establecer aquello que compone a la seguridad nacional y bajo cuyos criterios debiera ser juzgada "... proveer para la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar las bendiciones de la libertad para nosotros mismos y para nuestra prosperidad",⁶¹ la estrategia descansa sobre los mismos tres objetivos que los reportes anteriores:

1. Fortalecer los medios ya sean militares o diplomáticos, de manera que estén preparados ante cualquier situación "listos para ganar o pelear".
2. Prosperidad económica basada en la construcción de un mercado libre.
3. La promoción de la democracia en el mundo.⁶²

En este documento se destaca el papel de la OTAN para llevar a cabo este último objetivo. Aunque originalmente fue concebida para fortalecer a Europa occidental, ahora se prevé que pudiera hacer lo mismo por la parte oriental e incluso se aborda la iniciativa de crear una colaboración de seguridad y pro democracia OTAN-Rusia y posteriormente OTAN-Ucrania. En la actualidad cuando se habla de llevar la democracia a algún país, se entiende el derrocar al gobierno en turno, para realizar elecciones e imponer a un candidato que defienda los valores e intereses de la clase empresarial.

A raíz de esto, surgen nuevas clasificaciones de amenazas a los intereses nacionales:

1. Amenazas regionales o centradas en el Estado; por ejemplo, naciones inestables con conflictos o Estados fallidos.
2. Amenazas transnacionales; por ejemplo, el terrorismo, el tráfico de drogas y el daño al medio ambiente.
3. Amenazas de destrucción masiva.

Además del combate al tráfico de drogas, en este reporte se dedica un apartado al crimen organizado transnacional, que aunque no se define en el documento, se ubican las principales naciones en las que éste tiene que ser combatido, a saber,

⁶¹ *Ídem.*

⁶² *Ídem.*

en partes de lo que fue la Unión Soviética, Colombia, Italia, el sur de Asia y Nigeria y se convoca a un esfuerzo internacional para combatir a los principales cárteles.

En el reporte de 1998⁶³ destaca una nueva amenaza transnacional para los intereses nacionales: el crimen cibernético vía la red global de información ya que este no se ve obstaculizado por las fronteras geográficas o internacionales y resalta el papel fundamental de la comunicación para la inteligencia extranjera.

En cuanto al combate al tráfico de drogas surge, por primera ocasión en un documento de este tipo, la referencia explícita a México como uno de los lugares donde se cultiva y transporta. En este sentido, se propone erradicar las drogas desde su origen, concertando con los países aliados. Destaca el énfasis que se hace en el terrorismo, expresado en la atención especial a los estados fallidos clasificándolos ya no como asuntos humanitarios, sino como amenaza al interés nacional, debido al hecho de que al ser inestables, se conviertan en un ambiente propicio para el reclutamiento y entrenamiento de terroristas a largo plazo.

El primero de diciembre de 1999 se hace entrega del que sería el reporte de seguridad nacional que serviría para el primer año del nuevo siglo. Este, sigue prácticamente la misma línea de acción que los anteriores, pero clasifica los intereses nacionales en: vitales, importantes y humanitarios y se destaca la participación activa de las instituciones internacionales en la conformación del nuevo orden mundial, específicamente del FMI, la ONU, la OTAN y el BM.

Profundiza en los ataques cibernéticos como una amenaza a la seguridad nacional, reconoce que Estados Unidos es dependiente del ciberespacio “más que cualquier otra nación”, y que por esa razón es un país vulnerable a ataques de otros gobiernos y grupos terroristas que planean ataques contra las redes con información crítica. Para ello, trabajando en conjunto el Gobierno Federal, las agencias de inteligencia y el sector privado compartirían información sobre amenazas cibernéticas, vulnerabilidad y ataques para detectar y responder a tiempo a cualquier amenaza antes de que pudiera causar algún daño severo. Por otro lado, se da a conocer que el gobierno está desarrollando nuevas tecnologías

⁶³ *Ídem.*

para detectar intrusos y proteger al Departamento de la Defensa y a otros sistemas federales críticos. Se impulsa también al sector privado para desarrollar la tecnología apropiada: un sistema que permita la reconstitución rápidamente en caso de que ocurra un ataque cibernético serio.

En diciembre de 2000 Clinton hace entrega del que sería su último reporte antes de dejar la presidencia en enero de 2001. En este, destaca en el tema de combate a las drogas una descripción de la estrategia que centra los esfuerzos en la reducción de la oferta de drogas de los principales países productores y exportadores. Se afirma Colombia es de especial importancia debido a los conflictos en la región derivados del tráfico de drogas, combinado con insurgentes armados, el crecimiento del movimiento paramilitar, la corrupción y el malestar económico. Por esta razón, los Estados Unidos apoyan al presidente de Colombia Andrés Pastrana proveyendo de 1.3 billones de dólares en apoyo al Plan Colombia, una estrategia de seis años concebida para combatir el tráfico de drogas, fortalecer la democracia, reactivar su economía, promover el proceso de paz y reducir la producción y el tráfico de drogas.

En el caso mexicano, se habla de una cooperación bilateral sin precedente en la lucha contra el tráfico de drogas, comienza a trabajar un grupo de trabajo denominado Grupo de Contacto de Alto Nivel para poder alcanzar un diagnóstico conjunto y establecer una estrategia conjunta. Como medida adicional, los Estados Unidos se proponen continuar apoyando los programas de prohibición para detener el flujo de drogas en Estados Unidos

A lo largo de la administración de Clinton se puede observar que el terrorismo se mantuvo como una amenaza a la seguridad nacional, fue catalogado como una amenaza transnacional por su forma de operar, al igual que el tráfico de drogas. Se afirma en el reporte de 2001 que los responsables de los ataques terroristas a principios de la administración, ya cumplen una condena por los crímenes cometidos. Se observa también una mayor inclinación a asociaciones entre los sectores gobierno y privados, el uso de fuerzas militares globales con el fin de la promoción de valores a nivel internacional, el tema del combate a las drogas fue

cobrando importancia como amenaza latente y creciente y surge la seguridad cibernética como una amenaza a la infraestructura informática del gobierno.

Como se ha demostrado, el tema del terrorismo ya era considerado parte importante de las amenazas a la seguridad de Estados Unidos. Sin embargo, a partir de los atentados del 11-S, se realizan intervenciones militares para su prevención.

1.4. Después del 11 de septiembre de 2001: Seguridad nacional y seguridad interna.

Cuando inicia su administración George W. Bush (2001-2009), el terrorismo ya se consideraba una amenaza a la seguridad de los Estados Unidos. Prueba de ello es que el Panel de Defensa Nacional, venía advirtiendo ya desde 1997, reiteradas veces, sobre la necesidad de prepararse para los nuevos retos que el siglo XXI traía consigo; y con ellos, la apremiante necesidad de modificar el concepto de seguridad nacional desde un enfoque diferente al que fue el resultado de la Guerra Fría, así como distinguir la seguridad nacional de la defensa:

creemos que la mejor manera de asegurar nuestra seguridad futura es proveer un proceso para desarrollar las herramientas y conceptos necesarios para implementar lo que fuera la estrategia más apropiada para el momento.⁶⁴

Según la estrategia nacional de combate al terrorismo publicada por la CIA en 2003, el primer ataque terrorista a gran escala registrado en el distrito financiero de Nueva York fue el 16 de septiembre de 1920, cuando un grupo de anarquistas hicieron explotar un carruaje lleno de dinamita cerca de las calles de Broad y Wall.⁶⁵

No obstante, no fue sino hasta los incidentes del 11 de Septiembre (11-S) que se consideró que la situación ameritaba un reajuste tanto del concepto, como de la estrategia de seguridad nacional.

cuatro aviones de pasajeros fueron secuestrados en ruta hacia el estado de California desde el Aeropuerto Internacional de Boston, el Aeropuerto Internacional de Washington-Dulles y el Aeropuerto Internacional Libertad de Newark. Los cuatro aviones tenían como destino el estado de California, los tres primeros aviones hacia Los Ángeles y el último avión a San Francisco. Los dos primeros aviones impactaron contra las Torres Gemelas del World Trade Center, el tercero contra el Pentágono, en el Condado de Arlington,

⁶⁴ National Defense Panel, Diciembre de 1997, Federation of American Scientists, WEB, disponible en: <http://www.fas.org/man/docs/ndp/part02.htm>, consultado el 31 de Mayo de 2014.

⁶⁵ Central Intelligence Agency, febrero de 2003, *Central Intelligence Agency*, CIA, PDF, disponible en: https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf, consultado el 6 de Junio de 2014.

cerca de Washington DC, y el cuarto en campo abierto en Shanksville, Pensilvania.⁶⁶

A partir de esta fecha, la idea de establecer un orden mundial liderado por los Estados Unidos como un fin en sí mismo, se vuelve más imperativa. La estrategia de seguridad nacional y con ella, el concepto de seguridad nacional, aumentan el énfasis en el terrorismo como amenaza a los intereses nacionales y con esto, se actualiza el concepto centrándose en una amenaza diferente a la soviética, una amenaza que puede presentarse en países inestables que den, permitan o propicien la formación de terroristas.

Según la OTAN después del 11-S, una nueva definición de seguridad fue concebida basada en el mantenimiento de la paz y la asistencia en la construcción de la modernidad, una definición que incluía el aseguramiento de la libertad individual frente a la amenaza del extremismo violento provocado por la inestabilidad y el fracaso del Estado-nación.⁶⁷ Apoyada en la nueva concepción de la seguridad nacional, la OTAN interviene en Afganistán en otoño de 2001, con la llamada “Operación Libertad Duradera”, el objetivo era detener a tantos líderes de Al-Qaeda como fuera posible de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) una fuerza multilateral en y alrededor de Kabul para ayudar a estabilizar al país y crear las condiciones de una paz auto-sostenible”.⁶⁸

En cuanto al ajuste derivado del 11-S de lo que se entiende por seguridad nacional, el Acta de Seguridad Interna de 2002 (*homeland security*) lo divide en dos tipos; *national security* y *homeland security* que se traducen al español como seguridad nacional y seguridad interna,⁶⁹ respectivamente. Aunque es considerable que en el caso de *homeland security* se ha perdido en su traducción la intención de lo que implica “la seguridad de la tierra donde se encuentra el

⁶⁶ Wikipedia, disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Atentados_del_11_de_septiembre_de_2001#Los_atentados, consultado el 13 de noviembre de 2012.

⁶⁷ *Op. cit.* (North Atlantic Treaty Organization).

⁶⁸ *Íbidem.* (North Atlantic Treaty Organization).

⁶⁹ Traducción propia.

hogar”, pues ésta según ha sido concebida, no se logra únicamente con acciones exclusivamente internas.

Aunque pudiera parecer que la seguridad interna se limita exclusivamente a los asuntos locales de los Estados Unidos, en la práctica ésta no es excluyente del concepto de seguridad nacional, sino complementaria. Es decir, mientras la seguridad interna responde a la coyuntura en la que entraron los Estados Unidos ante la amenaza del terrorismo; la seguridad nacional procura el liderazgo de Estados Unidos en el orden mundial y la promoción de sus valores en otras partes del mundo.

La seguridad nacional busca:

garantizar la soberanía e independencia de los Estados Unidos con nuestras instituciones y nuestros valores fundamentales intactos. Provee de un marco para crear y aprovechar oportunidades que fortalezcan nuestra seguridad y prosperidad.⁷⁰

Este concepto seguiría siendo utilizado como un instrumento para la planeación, sujeto a cambios dependiendo lo que se considerara un asunto prioritario para el país. Complementaria a esta concepción, la seguridad interna derivada del 11-S es definida como:

un esfuerzo nacional concertado para prevenir ataques terroristas en los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América ante el terrorismo, y minimizar el daño y recuperarse de los ataques que ocurren.⁷¹

Consecuentemente, surgen diversos documentos oficiales que redefinen la seguridad nacional y proveen de una estrategia para llevarla a cabo. Los documentos provienen de dos principales fuentes:

- Por un lado, la Estrategia de Seguridad Nacional⁷² que el Presidente tiene la obligación de entregar anualmente al Congreso desde 1987 e incluye la estrategia general tanto a nivel interior del país, como a nivel internacional;

⁷⁰ Office of Homeland Security, Julio de 2002, *Catalog of U.S. Government Publications*, PDF, disponible en: http://permanent.access.gpo.gov/lps20641/nat_strat_hls.pdf, consultado el 1 de Junio de 2014.

⁷¹ *Ibidem*. (Office of Homeland Security).

⁷² National Security Strategy. Traducción propia.

- por otro lado, la Casa Blanca emite la Estrategia Nacional de Seguridad Interna⁷³ en 2002, 2003, 2007 y 2011; que incluye estrategias para temas específicos como el terrorismo o la seguridad del ciberespacio.

Estos documentos se complementan con otros que tienen como objetivo aterrizar tanto la estrategia de seguridad nacional que se utiliza para el diseño y planeación del rumbo del país, como la seguridad interna que responde a la coyuntura:

- Una revista cuadrienal de la seguridad interna, cuya primera edición es de febrero de 2010;⁷⁴
- Una “revista/reseña de abajo hacia arriba” que surge en julio de 2010,⁷⁵
- El plan estratégico para los años fiscales 2008-2013 titulado “Un equipo, una misión, asegurar nuestra seguridad nacional”,⁷⁶ aprobado por el Departamento de Estados Unidos de Seguridad Interna el 20 de marzo de 2008; y el Plan Estratégico del Departamento de Seguridad Interna para los años fiscales 2012-2016.⁷⁷
- Adicionalmente, la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo publicada por la CIA en Febrero de 2003.⁷⁸

De estos documentos serán abordados principalmente aquellos que fueron utilizados para la planeación, más que aquellos que detallan ejecución. Sin embargo, debido a las diferentes concepciones de lo que se entiende por seguridad nacional se acotarán las definiciones encontradas, dado el caso.

Ante los eventos del 11-S y el envío de esporas antrax por paquetería, surge el Acta de Seguridad Interna (*Homeland security*) copatrocinada por 118 miembros del Congreso y firmada por el presidente George W. Bush para hacer uno de los mayores reacomodos después del Acta de seguridad nacional (*national security*)

⁷³ National Strategy for Homeland Security. Traducción propia.

⁷⁴ Quadrennial homeland security review. Traducción propia.

⁷⁵ Bottom-up Review Report. Traducción propia.

⁷⁶ “One Team, One Mission, Securing Our Homeland”. Traducción propia.

⁷⁷ Department of Homeland Security Strategic Plan Fiscal years 2012-2016. Traducción propia.

⁷⁸ National Strategy for Counterterrorism. Traducción propia.

en 1947. En esta, apenas once días después del 11-S, a través de un pasaje, el Gobernador de Pensilvania, Tom Ridge fue nombrado el primer director de la oficina de Seguridad Nacional en la Casa Blanca y se formaliza la creación del Departamento de Seguridad Nacional,⁷⁹ que abrió sus puertas hasta 2003 con la misión de coordinar una estrategia de seguridad nacional coherente para salvaguardar la integridad del país y prevenir futuros ataques.

El primer reporte de seguridad nacional de George W. Bush presentado en septiembre de 2002 es otra de las respuestas ante los atentados del 11-S y sirve como guía de acción para la política de seguridad hasta 2006. En este documento, cambia completamente la estructura: la defensa contra el terrorismo y cualquier enemigo vuelve a ser el objetivo principal, haciendo énfasis en que conforme la tecnología ha ido progresando, se ha vuelto más fácil y accesible poder hacer daño a una nación.

Enuncia como armas para combatir el terrorismo: *el poder militar, mejorar las defensas nacionales, la aplicación de la ley, la inteligencia e impedir el financiamiento a terroristas*. Habla por primera vez en un informe de seguridad global basada en el peligro que representan para varios países; la violencia, el terrorismo y el caos. Se mencionan en el reporte las metas a lograr para forjar un camino hacia el progreso: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros Estados y el respeto a la dignidad humana. Esto ilustra cómo mediante un concepto como “seguridad global” la política de seguridad de Estados Unidos se convierte en una forma de obtener aliados y de mundializar sus objetivos.

Asimismo en este documento se habla de la defensa de valores considerados por ellos universales mediante instituciones globales y sobre el papel, cada vez más importante que éstas desempeñarán en el funcionamiento del orden internacional. Entre estos, destaca como valor principal la libertad en diferentes ámbitos: libertad

⁷⁹ Department of Homeland Security, 2002, *Homeland Security Act of 2002*, WEB, disponible en: <http://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>, consultado el 1 de Junio de 2014.

de credo, libertad en el mercado, en el comercio, en la elección del gobierno y del gobernante para Estados Unidos y también para otros países.

Vamos a trabajar activamente para llevar la democracia, el desarrollo, los mercados libres, y el libre comercio a cada esquina del mundo. Los eventos del 11 de septiembre de 2001, nos enseñaron que los estados débiles, como Afganistán, pueden suponer un gran peligro a nuestros intereses nacionales como estados fuertes. La pobreza no convierte a la gente pobre en terroristas y asesinos. Sin embargo, la pobreza, las instituciones débiles y la corrupción pueden hacer a los estados débiles vulnerables a redes terroristas y cárteles de droga dentro de sus fronteras.⁸⁰

Bush identifica a los estados enemigos como aquellos que abusan de su población y sus recursos con fines de ganancias personales, violan tratados internacionales, están dispuestos a adquirir armas de destrucción masiva y tecnología militar avanzada para ser usadas como amenazas ofensivas y por rechazar y odiar los valores de los Estados Unidos y todo lo que defiende.

Se plantea finalmente, *la más grande reorganización* desde la creación del Consejo de Seguridad Nacional y el Departamento de Defensa en la administración de Truman. La propuesta, que ya estaba en marcha, consistió en la creación del Departamento de Seguridad Interna, un nuevo comando militar unificado y un reordenamiento fundamental en el FBI.

En febrero de 2003, la Casa Blanca emite una estrategia nacional para asegurar el ciberespacio.⁸¹ En esta, consta la importancia que tiene la protección del ciberespacio como aquél que garantiza el funcionamiento del *sistema nervioso* de toda la infraestructura del Estado. Convoca además, para lograrlo, a trabajar de manera conjunta el gobierno federal con los gobiernos estatales o locales, el sector privado y la sociedad norteamericana.

⁸⁰ *Op. cit.* (National Security Strategy Archive).

⁸¹ The White House, febrero de 2003, *United States Computer Emergency Readiness Team, US-CERT*, PDF, disponible en: https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/cyberspace_strategy.pdf, consultado el 4 de Junio de 2014.

También en febrero del mismo año, la CIA presentó una estrategia para combatir el terrorismo.⁸² En ella, se muestra una comprensión de la estructura organizativa de los grupos terroristas y la estrategia para ubicarlos, negarles todo el apoyo y financiamiento, disminuir las condiciones que propician el funcionamiento de estos grupos y defender a la nación.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) sostiene una definición de seguridad enfocada a los asuntos internacionales que llama, “seguridad en el hemisferio”⁸³ que comparte características con la seguridad nacional y aparentemente no se refieren a lo mismo. Esta variante de seguridad fue incorporada en la reunión de 1991 en Santiago de Chile y según la definición que fue dada por este organismo en 2003, se distingue principalmente por incorporar en su definición las prioridades de cada Estado, el desarrollo integral y el respeto por la soberanía nacional.

No obstante, la seguridad hemisférica es un concepto poco clarificador, ya que las características que comparte con el concepto de seguridad nacional de los Estados Unidos son: las mismas amenazas, valores, preocupaciones y retos a la seguridad del Estado. Los valores que se imponen son aquellos que con pretexto de la democracia, se consideran necesarios para poder considerar a una nación estable como: contribuir a la consolidación de la paz, promover la justicia social como parte de los valores democráticos; respeto, promoción y defensa de los derechos humanos como solidaridad y cooperación.

Como amenazas considera: el terrorismo, el crimen organizado, la corrupción, el lavado de dinero, tráfico ilegal de armas, pobreza extrema, exclusión social de amplios sectores de la población (ya que esto afectaría a la estabilidad y a la democracia), desastres naturales y desastres creados por el hombre, el VIH SIDA y otras enfermedades, la degradación ambiental, el tráfico de personas, el

⁸² *Op. cit.* (Central Intelligence Agency).

⁸³ Organization of American States, 28 de octubre de 2003, OEA, WEB, disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339e04.doc>, consultado el 27 de mayo de 2014, p. 2.

potencial de daño que puede surgir de un incidente durante el transporte de materiales peligrosos como el petróleo, materiales radioactivos, y basura tóxica; el acceso y las posibilidades de uso de armas de destrucción masiva a grupos terroristas y finalmente, ante el surgimiento de internet en la década pasada, la seguridad cibernética.⁸⁴ Los criterios compartidos de la seguridad hemisférica con la nacional, permiten asumir que la seguridad hemisférica es una de forma de *transnacionalizar* la seguridad nacional y homologar el contenido de ésta en algunos países del continente americano, en este caso.

El último reporte de seguridad nacional que entrega George W. Bush en 2006, comienza con un panorama sobre la situación de guerra que atraviesan el país, y el mundo contra el terrorismo. La estructura del informe es muy similar a la de 2001 en ella se declara expresamente que la lucha contra el terrorismo se centra tanto en ganar las batallas en Afganistán e Irak, como en el desarme de armas de destrucción masiva. Asimismo, se va haciendo cada vez más notoria la manera en la que los informes de seguridad nacional, se conforman de los sucesos internacionales o lo que acontece en otros países como estrategia para garantizar la seguridad a los estadounidenses. De tal manera que se prevé en el reporte el interés de promover e incentivar mediante *diplomacia transformadora* movimientos e instituciones democráticas en cada nación.⁸⁵

Debido a la crisis que representó el huracán Katrina en agosto de 2005, se elevan a la par de la seguridad nacional los desastres naturales; en primera instancia, como preocupación nacional y por ende, como estrategia particular enfocada a la prevención de desastres naturales y a la capacidad de reaccionar adecuadamente y recuperarse en caso de que ocurra alguno. Al respecto, se realiza un reajuste a la *estrategia nacional de seguridad interna* presentada en 2002, se complementa con la *estrategia de seguridad nacional* y con la *estrategia nacional del combate al terrorismo*.

En este último se define a la seguridad interior como:

⁸⁴ *Ibidem*. (Organization of American States).

⁸⁵ *Op. cit.* (National Security Strategy Archive).

...un esfuerzo nacional concertado para prevenir ataques terroristas dentro de los Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América ante el terrorismo, así como minimizar el daño y recuperarse de los ataques que de hecho, ocurren.⁸⁶

El Departamento de Seguridad Interna emite en 2008 un documento como un primer esfuerzo para conjuntar y aterrizar las diversas estrategias que inciden en la seguridad nacional. En este documento, se comprende el concepto como: *“Un esfuerzo nacional unificado para prevenir y disuadir ataques terroristas, proteger y responder a amenazas, y asegurar las fronteras de la nación”*.⁸⁷

A poco más de un año de haber tomado la presidencia, Barack Obama entrega su primer reporte de seguridad nacional al Congreso. Comienza con un llamado del presidente a renovar el liderazgo mundial de Estados Unidos, seguido por un panorama del mundo actual como estrategia para construir el mundo deseado. En este panorama se exaltan por un lado, los valores democráticos, de libertad y las ventajas que estos han traído a Estados Unidos y a algunos otros países del mundo; y por otro lado, una breve mención de los problemas provocados por la crisis de diferencias ideológicas —que ocasionó el 11-S— como la inestabilidad económica, la desigualdad creciente los daños al medio ambiente, entre otras. Además afirma que *“Los ataques del 11 de septiembre de 2001, fueron un evento transformativo para la Estados Unidos, demostrando qué tanto las tendencias que están mucho más allá de nuestras fronteras pueden poner en peligro la seguridad personal del pueblo Americano”*. De ahí que se comprenda como seguridad nacional: *Un esfuerzo coordinado entre el gobierno federal, estatal y local para prevenir, proteger de y responder a amenazas y desastres naturales*.⁸⁸

Como objetivo principal de la estrategia de seguridad nacional planteada por Obama, se establece la renovación tanto de la economía, como del liderazgo mundial para poder mantener y defender sus valores e intereses a lo largo del

⁸⁶ The White House, Octubre de 2007, *National Strategy for Homeland Security*, Department of Homeland Security, PDF, disponible en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf, consultado el 6 de Junio de 2014.

⁸⁷ Department of Homeland Security, 20 de marzo de 2008, “One Team, One Mission, Securing Our Homeland”, *U.S. Department of Homeland Security Strategic Plan. Fiscal Years 2008-2013*, WEB, disponible en: <https://www.fdle.state.fl.us/Content/getdoc/67e98737-3bf6-4cff-bda1-78ee2061b2c3/DHSSStrategicPlan2008-2013.aspx>, consultado el 11 de Junio de 2014.

⁸⁸ *Op. cit.* (National Security Strategy Archive).

siglo XXI. El medio para alcanzar ese objetivo continúa siendo incentivar la democracia en otros países para así, mientras se establece la seguridad interna en otros países, garantizar también la de los Estados Unidos.

A los gobiernos adversarios, les ofrecemos una opción clara: acatar las normas internacionales, y alcanzar los beneficios políticos y económicos que vienen con una mayor integración con la comunidad internacional; o rehusarse a aceptar este camino, y aguantar las consecuencias de esa decisión, incluyendo un mayor aislamiento. Por medio del compromiso, nosotros podemos crear oportunidades para resolver las diferencias, fortalecer el apoyo de la comunidad internacional con nuestras acciones, aprender acerca de las intenciones y naturaleza de regímenes cerrados, y demostrar plenamente al público dentro de las naciones que los gobiernos tienen la culpa por su aislamiento.⁸⁹

Establece que los intereses nacionales para defender a nivel internacional están basados en cuatro principios:

1. La Seguridad; la seguridad de los Estados Unidos, sus ciudadanos, sus aliados y sus socios; las amenazas a esta incluyen: las armas de destrucción masiva, pandemias, ciber-ataques a larga escala, terrorismo y desastres naturales. La ciber-seguridad que hace referencia al uso positivo o negativo que puede tener el internet, procurar la seguridad de los ciudadanos en el ciber-espacio mediante leyes que protejan de ciber-crímenes y garanticen la privacidad.
2. La prosperidad; se refiere al crecimiento económico y a la promoción de un sistema económico abierto para alcanzar un crecimiento estable y sustentable. Para ello, le apuestan a la educación y a una reforma migratoria más abierta para innovar en investigación científica y tecnológica así como al libre flujo de información, bienes y servicios.
3. La promoción y el respeto a los valores universales: libertad individual, de reunión, de culto, para elegir dirigentes, dignidad, tolerancia, igualdad y una administración equitativa de la justicia.
4. Y, finalmente, el orden internacional liderado por los Estados Unidos:

⁸⁹ *Íbidem.* (National Security Strategy Archive).

Este orden internacional va a apoyar nuestros esfuerzos por avanzar en seguridad, prosperidad y valores universales, las fuerzas de inestabilidad y desorden minarán la seguridad global.⁹⁰

En los informes de seguridad nacional se observan ciertas constantes que son muy ilustrativas respecto a los objetivos primordiales de la seguridad nacional de Estados Unidos en todos los tiempos:

- Seguridad interna y externa. En mayor o menor grado, se encuentra el uso de la fuerza militar para garantizarlas mediante la aseguración de una superioridad militar.
- Prosperidad económica estadounidense.
- Promoción internacional de valores norteamericanos y los derechos humanos.
- Promoción de la democracia como forma de gobierno.

El primero de febrero de 2010 el Departamento de Seguridad Nacional emite la *revista cuadrienal de seguridad interior* que busca delinear la estrategia en las áreas y misiones prioritarias para dirigir las acciones de toda la organización de seguridad nacional. Define a la seguridad interior como “empresa”, en términos de esfuerzos colectivos y coordinados:

el esfuerzo colectivo y coordinado de responsabilidades compartidas a nivel federal, estatal, local, tribal, territorial, no-gubernamental, y socios del sector privado así — como individuos, familias y comunidades— para mantener las capacidades críticas de la seguridad nacional. Connota una comunidad de base amplia con un interés común en la seguridad y el bienestar de América y su sociedad americana.⁹¹

Para efectos de la planeación las variaciones en los conceptos de seguridad nacional que se manejan en los documentos estratégicos, se traducen en imposibilidad para planear y cumplir las misiones u objetivos que quedan establecidos en cada definición diferente.⁹²

Como un primer esfuerzo para unificar las estrategias de seguridad nacional, el Departamento de Seguridad Interna publica una revista en Julio de 2010 llamada

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Department of Homeland Security, febrero de 2010, *Quadrennial Homeland Security Review*, revista PDF, disponible en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr_report.pdf, consultado el 11 de junio de 2014.

⁹² *Op. cit.* (Shawn Reese)

Informe de abajo hacia arriba. Éste, pretende coordinar la estrategia que es presentada por el Presidente y la que desarrolla el Departamento de Seguridad Interna, con la finalidad de poder aterrizarlas específicamente dentro de la planeación presupuestaria. En dicha revista se comprende a la seguridad interna como aquella que procure:

prevenir el terrorismo, responder y recuperarse de los desastres naturales, control de aduanas y colección de la renta aduanera, administración de servicios inmigración legal, seguridad y gobierno de los cursos de agua de la nación y del sistema de transportación marítima, así como de otras misiones legadas de los varios componentes del Departamento de Seguridad Interna.⁹³

La Casa Blanca emite la *estrategia nacional de lucha contra el terrorismo* en junio de 2011 para dar continuidad al desmantelamiento de Al Qaeda.⁹⁴ En esta se comprende por seguridad interna: *los esfuerzos defensivos para contraatacar a las amenazas terroristas*; se exponen los logros del gobierno, entre los que destacan la captura de Osama Bin-Laden y el debilitamiento de Al-Quaeda.⁹⁵ Como valores principales para llevar a cabo dicha lucha se encuentran: adherirse a los valores fundamentales de los Estados Unidos, construir asociaciones de seguridad, aplicando las herramientas de lucha al combate contra el terrorismo apropiadamente y construir una cultura de resistencia.

Finalmente en 2012 y hasta el año fiscal 2016, el Departamento de Seguridad Interna lanzó el *plan estratégico de seguridad interna*.⁹⁶ Este documento, recoge las metas de las estrategias ya delineadas en el *informe de abajo hacia arriba* y la

⁹³ Department of Homeland Security, Julio de 2010, *Bottom-Up Review Report*, revista PDF, disponible en: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/bur_bottom_up_review.pdf, consultado el 11 de Junio de 2014).

⁹⁴ The White House, junio de 2011, *National Strategy for Counterterrorism*, PDF, disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf, consultado el 11 de junio de 2014, p. 2.

⁹⁵ *Íbidem*. El documento define afiliados como grupos que se han alineado con Al-Quaeda; y adherentes como aquellos individuos que han formado una relación colaborativa con, actuado en nombre de, o son de otro modo inspirados a tomar acción en promoción de las metas de Al-Quaeda –la organización y la ideología– incluyendo la realización de la violencia independientemente de si tal violencia es dirigida a los Estados Unidos, sus ciudadanos o sus intereses.

⁹⁶ Department of Homeland Security, febrero de 2012, *Department of Homeland Security Strategic Plan Fiscal years 2012-2016*, PDF, disponible en: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-strategic-plan-fy-2012-2016.pdf>, consultado el 11 de Junio de 2014.

revista cuatrienal de seguridad interna y busca ser el nexo en el que se aterriza el plan de acción para llevar a cabo las metas planteadas. En él, se comprende por “seguridad nacional” *los esfuerzos para garantizar una nación que sea segura, que esté fuera de peligro, y resistente al terrorismo y a otras amenazas.*

Recapitulando, en sus inicios el concepto de seguridad nacional para los Estados Unidos giró en torno a la defensa militar de amenazas de origen externo, y por esa razón centra su análisis y esfuerzos en el reforzamiento del poder nacional y en la construcción de la identidad nacional. Sin embargo, en la actualidad la seguridad nacional no puede ser comprendida sino como un concepto dinámico y, desde una perspectiva global, basada en la relación internacional en la que se reflejan las pugnas por posicionar preocupaciones nacionales de los sectores político, económico, social, militar, y medioambiental.

Como se puede observar en los documentos aquí referidos al hacer coincidir las premisas nacionales con la agenda global, la seguridad nacional se fue convirtiendo —en la práctica— más que en un concepto, en el eje rector de la política de los Estados Unidos al interior, y sobre todo hacia el exterior. Después de los sucesos del 11-S, la política de la seguridad nacional se agudizó, especialmente en cuestión de defensa y prevención del terrorismo. La planeación fue complementada por la estrategia de seguridad interna, lo que derivó en un plan de ejecución mucho más específico pero que compartía los mismos objetivos.

Siendo así, se afirma que aunque en sus inicios la seguridad nacional fue un concepto diseñado para fines de política exterior, en la actualidad es una estrategia política de gobierno que se forma desde la práctica y se emplea para priorizar asuntos coyunturales. Con esto, el contenido de la seguridad nacional, e incluso sus elementos, cambian constantemente confirmando que el significativo es tan variable como lo son los asuntos prioritarios de una nación en un determinado momento.

Capítulo 2. Origen y evolución de la seguridad nacional en México

La seguridad nacional como concepción teórica se comenzó a utilizar primero en los Estados Unidos, por esta razón se puede suponer que cuando se habla de seguridad nacional en México se hace referencia al mismo paquete de conceptos. Sin embargo, en México la seguridad nacional ha tenido un contenido diferente al de los Estados Unidos en donde —como quedó comprobado en el capítulo anterior— no puede ser comprendida sino como una estrategia tanto para el desarrollo interno, como de política exterior.

Cuando en México se comienza a emplear el término de seguridad nacional se adhiere en funciones a las instituciones que desempeñaban labores de inteligencia, que es de suponer que existían desde antes por las épocas de guerra que culminaron en la formación del Estado mexicano. Aunque la inteligencia ha estado presente lo mismo en la organización militar, que en la formación del gobierno, en este capítulo se tomará como antecedente de la seguridad nacional aquella labor de inteligencia que cimbró las bases —a la par del desarrollo del gobierno revolucionario— para que esta diera cabida a una institución que la fue centralizando, que le ha permitido a lo largo del tiempo, seguir realizando esta labor y que en la década de los ochenta adoptó entre sus atribuciones la salvaguarda de la seguridad nacional mexicana por excelencia.

Se pretende identificar en qué punto converge la seguridad nacional de los Estados Unidos con el contexto mexicano, rastreando sus antecedentes en los servicios de inteligencia institucionalizados debido a no hay ninguna evidencia anterior a estas instituciones de que el gobierno mexicano haya adoptado este concepto. Se seguirá también la evolución que dichas instituciones fueron teniendo, ya que a la par de estas se puede dar seguimiento al proceso de la *mexicanización* de la seguridad nacional.

Se expondrán finalmente los usos de la seguridad nacional en México: cómo la seguridad nacional es utilizada como parte de la defensa nacional, la forma en que los actores que estaban al mando de las instituciones mexicanas fueron comprendiendo y delimitando el concepto ayudándose para esto último, de la

reciente creación de un marco legal que definiera los actores e instituciones a quienes conciernen los asuntos previstos en la agenda.

El recuento del proceso evolutivo de la seguridad nacional mexicana se hará con el fin de poder determinar si el diseño del contenido de la seguridad nacional en México se articula con lo que se considera prioritario para la agenda de los Estados Unidos y en caso de que se encontraran indicios de que es así, determinar si este fenómeno es la constante histórica o es sólo coyuntural.

2.1. Antecedentes: los servicios de inteligencia.

Se le puede seguir la pista a los servicios de inteligencia como parte de las estrategias de guerra a través de los ejercicios de gobierno y sus instituciones. Desde el gobierno de Benito Juárez (1868-1872), por ejemplo, como una tarea de gobierno que ya no es estrictamente militar porque se dedica a investigar lo relacionado con la iglesia y en materia civil lo que quedó del movimiento conservador. Pero fue a la par del desarrollo del gobierno revolucionario, que los servicios de inteligencia se fueron centralizando en instituciones u organizaciones gubernamentales en las que se identifican claramente las funciones de las labores de inteligencia.

La primera acción para institucionalizar las labores de inteligencia fue en el año 1915 cuando Venustiano Carranza al crear la “Sección primera” para espiar a los enemigos dentro de los campos de batalla a cargo de la señora Dolores Betancourt y conformada por miembros del ejército. Tres años después Carranza dio la orden al Secretario de Gobernación de crear un servicio de agentes de investigación dentro de esa institución.⁹⁷

La “Sección Primera” se convierte en 1929 en el Departamento Confidencial que contaba con agentes de información política y de policía administrativa cuya tarea principal era la de “investigar la verdad [...] y proporcionar discreta, fiel e inteligentemente, los datos de orientación que se le piden para, de esa manera, colaborar en el perfeccionamiento [...] del gobierno revolucionario y la colectividad nacional”.⁹⁸

Diez años después, el presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940), transforma el Departamento Confidencial en la Oficina de Información Política con la misión de realizar “toda clase de investigaciones relativas a la situación política del país y

⁹⁷ Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, 12 de Noviembre de 2013, *CISEN*, WEB, disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>, consultado el 24 de Septiembre de 2014.

⁹⁸ José de la Luz Mena Alcocer. “Historia del Departamento Confidencial y deducciones sobre la labor de cada uno de los jefes que han actuado al frente de este Departamento”, *Cit pos.* Sergio Aguayo Quezada. *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, México: ed. Grijalbo. 2001. p. 38.

prestar los servicios confidenciales que le solicitaran los altos funcionarios de la Secretaría de Gobernación”.⁹⁹

En 1942, mientras transcurría la Segunda Guerra Mundial y en México el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), la Oficina de Información Política se transformó en el Departamento de Investigación Política y Social. Este último con la función inicial de atender asuntos de orden político interno, pero después se amplió con el propósito de cimentar un servicio de inteligencia orientado principalmente al control de extranjeros.

El siguiente gobierno, el de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se da en el contexto de la Guerra Fría. Éste se caracterizó por buscar por un lado, la unidad, la estabilidad política y erradicar cualquier influencia de la izquierda en México; por otro lado, examinó los objetivos de la Constitución de 1917 que frenaban el desarrollo del capitalismo y de la revolución extranjera. Con estos objetivos en mente y sumados a la mala imagen que había adquirido la Oficina de Información Política de la Secretaría de Gobernación tanto al interior, como al exterior del país, en 1947 crea la Dirección Federal de Seguridad (DFS), mismo año en que Estados Unidos da a conocer el Acta de Seguridad Nacional. La DFS era una institución que dependía directamente de la Presidencia de la República y es la que más adelante, asumiría el encargo de apoyar al gobierno a preservar la seguridad nacional.

No existe fecha oficial de creación de la DFS ni se conoce algún decreto, pero hay registros de sus actividades y por el perfil que tenían sus primeros directores se cree que en su diseño influyeron los militares. A un mes de haber emitido el primer documento oficial —fecha en la que se registra oficialmente su creación— se incorporan policías de varias instituciones y diez de los mejores oficiales egresados del Heroico Colegio Militar. Su primer director fue el teniente coronel Marcelino Inurreta de la Fuente, quien además de su experiencia y formación militar, había trabajado en el Departamento Confidencial.

⁹⁹ *Op. cit.* (Centro de Investigación y Seguridad Nacional).

La función de la DFS era mantener informado al Presidente sobre actividades terroristas, políticas, subversivas, económicas y sociales que atentaran contra la estabilidad del gobierno tanto en el interior del país, como en otros países. Además la Federal de Seguridad atendía asuntos considerados “de importancia”, el criterio para definirlos de ese modo dependía del Presidente de la República, del Secretario de Gobernación o en ocasiones, del propio director de la DFS. En otras palabras, la principal función de la DFS era su contribución en la formación de la agenda de gobierno.

Por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.¹⁰⁰

Por otro lado, Sergio Aguayo afirma que los cursos de capacitación que recibió la primera generación de la DFS fueron impartidos por el FBI de los Estados Unidos.¹⁰¹ Sin minimizar la importancia que este hecho pudo haber tenido en el *modus operandi* de los agentes de la DFS, se puede deducir por la formación de las primeras generaciones que se incorporaron a esta institución, que en sus orígenes tuvo también similitudes con el ejército mexicano que ya contaba con un área especializada en inteligencia y análisis de información.

Cuando asume el gobierno Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), la Federal de Seguridad era una institución frágil, de la que él no tenía una buena opinión e intentó desaparecerla; pero en su lugar la conservó y transfirió nuevamente a la Secretaría de Gobernación, cambió su estructura y gran parte de su personal.¹⁰²

La imagen que se tenía dentro del país de la DFS no mejoró, con el coronel Leandro Castillo Venegas a cargo (1952-1957), se desorganizó la institución pues se afirma que se otorgaron credenciales (charolas) en gran cantidad y a personas

¹⁰⁰ Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: ed. Miguel Ángel Porrúa. 1993. P. 29.

¹⁰¹ Sergio Aguayo Quezada. *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: ed. Grijalbo. 2001. p. 66.

¹⁰² *Ibidem.* (Sergio Aguayo Quezada, p. 72)

que no pertenecían a la DFS.¹⁰³ Por esta razón Gilberto Suárez Torres entró como director durante el último año del período de Ruiz Cortines. En contraste con la mala imagen al interior del país, Sergio Aguayo afirma haber encontrado en los archivos de la CIA un informe sobre la DFS, de quien tenían una buena opinión a pesar de que según estos informes, el coronel Carlos I. Serrano controlaba la DFS de manera extraoficial, fue descrita como:

una organización relativamente nueva que responde de manera directa al presidente. Su organización y métodos fueron modelados siguiendo al FBI y su personal es competente y capaz.¹⁰⁴

Las tareas de la DFS en este sexenio fueron vigilar, analizar e informar sobre “los hechos relacionados con la seguridad de la nación”,¹⁰⁵ hacerlos de conocimiento del Ministerio Público Federal para que éste actuara acorde a sus atribuciones y proporcionar seguridad a funcionarios extranjeros que visitaran el país. Es notable en esta definición que las atribuciones de la DFS se acotan, probablemente debido a la mala imagen con la que se consideraba que contaba la institución hacia el interior del país, se trata de quitarle lo pragmático a las labores de inteligencia y que estas permanezcan únicamente con el objetivo de investigar y analizar. Por otro lado, no se establece quién o qué definen cuáles son “los hechos relacionados con la seguridad de la nación” o la seguridad de la nación en sí, pero se puede considerar que es en este período y en estos términos, cuando la DFS comienza a incorporar la seguridad nacional en sus funciones. La seguridad nacional y su contenido en este momento fueron, consecuentemente, tan acotadas como el margen de acción de la DFS.

En este lapso, en el año 1955 aproximadamente, Fernando Gutiérrez Barrios — quien años después sería director de la DFS— facilita la salida de México a Fidel Castro para la invasión cubana. Este hecho, no sólo benefició la relación de México con el gobierno revolucionario, sino, que además en un plano personal Gutiérrez Barrios cultivó una amistad con Fidel Castro que le daría apoyo en el

¹⁰³ *Ibidem.* (Sergio Aguayo Quezada, p. 78)

¹⁰⁴ Central Intelligence Agency, 24 de enero de 1951, SR-18, p. 58, “México”, *Cit pos.* Sergio Aguayo Quezada, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México.* México: ed. Grijalbo. 2001. p. 74.

¹⁰⁵ *Op. cit.* (Centro de Investigación y Seguridad Nacional)

desempeño de su función en la DFS y sobre todo certeza cuando tuvo que tratar los asuntos relacionados con las guerrillas.¹⁰⁶

El coronel Manuel Rangel Escamilla dirigió la DFS durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964). En este tiempo, no se encontró ninguna mención a la seguridad nacional, ningún referente a la función de la DFS o algo que indique que en este período la DFS tuvo una buena o mala gestión, salvo que continuaron los intentos por reorganizarla.

Cuando entra Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) nombra como director de la DFS a Fernando Gutiérrez Barrios, cuya vocación estaba en la investigación y buscó dotar de estas funciones a la institución. Sin embargo, este fue un largo proceso pues en ese momento la DFS no contaba aún con la infraestructura necesaria o con un número suficiente de agentes para el desempeño de labores de investigación. Por otro lado, en cuestión de planeación la “agenda de riesgos a la seguridad nacional”, parte importante de la agenda de gobierno, continuó siendo definida por el presidente, el secretario de Gobernación y/o el director de la DFS.

Al ser rediseñada la DFS y colaborar la CIA en la formación de las agencias de inteligencia, en su estructura y facilitar su operación, comenzó a funcionar también como un conducto o vía de intercambio de información entre México y Estados Unidos en cuestiones de seguridad nacional. Además, la CIA entregaba diariamente un resumen de información al Presidente de México sobre las actividades de los grupos de izquierda mexicanos y una revisión de temas internacionales. Según archivos de la DFS, el secretario de Relaciones Exteriores en este sexenio, Antonio Carrillo Flores (quien más adelante se encargaría del diseño del CISEN) colaboró de manera deliberada con el gobierno de Estados Unidos.¹⁰⁷

En 1967, el Departamento de Investigaciones Políticas y Sociales modifica su nombre a Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales (DGIPS), ahora dedicada a estudiar los problemas políticos y sociales del país, así como a

¹⁰⁶ *Op. cit.* (Sergio Aguayo Quezada, pp. 107-110)

¹⁰⁷ *Íbidem.* (Sergio Aguayo Quezada, p. 106)

realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de relevancia nacional. En el siguiente sexenio, el de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), quedaría la DGIPS bajo el mando de Gutiérrez Barrios quien fue nombrado subsecretario de Gobernación y Luis de la Barreda Moreno como director de la DFS.

De 1970 a 1978 Miguel Nazar Haro fue el subdirector general de la DFS y se dedicó a combatir y desarticular guerrillas, para lo cual creó un grupo de recopilación de información llamado C-047, a este le llegaba información de todos los estados e instituciones y 46 analistas se encargaban de elaborar tarjetas y expedientes.¹⁰⁸ Las disputas y conflictos que se daban entre los mismos grupos armados dejaron vacíos políticos de poder económico y paramilitar que fue posteriormente cubriendo el narcotráfico.

Tres meses después de la toma de posesión del presidente José López Portillo (1976-1982) Javier García Paniagua es nombrado director de la Dirección Federal de Seguridad, duró un año y cinco meses en el cargo, sucedido por Miguel Nazar Haro. El 13 de enero de 1982, cuando García Paniagua fue derrotado para la candidatura presidencial, José López Portillo lo separó del cargo.

Aguayo asegura que entre los años 1958 y 1985, los servicios de inteligencia fueron controlados por unos cuantos hombres: Gustavo Díaz Ordaz, Luis Echeverría Álvarez, Fernando Gutiérrez Barrios, Javier García Paniagua y José Antonio Zorrilla Pérez. Además afirma que el grupo compartía la visión de la seguridad nacional, de los enemigos de ésta, y de cómo combatirlos, calificando su visión de *poco intelectual* debido a que “no hay evidencia de que alguno de ellos se hubiera preocupado por estudiar los significados reales de la seguridad nacional.”¹⁰⁹

Por lo que se ha sustentado a lo largo de la tesis, se puede afirmar que tal cosa como los *significados reales* de la seguridad nacional no existen; por el contrario lo que se ha observado es que en su uso la seguridad nacional no ha sido estática, ni mucho menos ha mantenido una relación constante entre la estricta definición y

¹⁰⁸ *Op. cit.* (Centro de Investigación y Seguridad Nacional)

¹⁰⁹ *Op. cit.* (Sergio Aguayo Quezada, p. 91)

su ejecución. En el caso mexicano, en particular, no se ha encontrado registro de que existiera una definición o el intento de definición de la seguridad nacional anterior a la fecha en que se sitúa a estos funcionarios, lo que es más la seguridad nacional no había sido incorporada aún al discurso. Lo que hasta este momento cabe destacar es que la seguridad nacional había sido utilizada como un aglutinante de asuntos nacionales para que fueran atendidos por una institución.

2.2. La institucionalización.

Conforme se va avanzando en la introducción del modelo neoliberal para insertar a México en la globalización, se comienza a encontrar en documentos oficiales la seguridad nacional y eventualmente, en instituciones dedicadas a ella. Sin embargo, el período de 1980-2000, aunque se puede observar un proceso de institucionalización de la seguridad nacional; destaca la falta de una definición o de una apropiación de lo que significa la seguridad nacional para México.

El gobierno de López Portillo realizó acciones políticas, administrativas y sobre todo económicas que iban encaminadas hacia la globalización. Al iniciar su período, dividió su sexenio en tres etapas de dos años cada una: recuperación, estabilización y crecimiento sostenido de la economía. Esta última iría acompañada por una planeación hecha desde la Secretaría de Planeación y Presupuesto, el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Aunque durante su gobierno no quedó muy claro lo que por esta se entiende, la seguridad nacional, ya se puede encontrar en el Plan Global de Desarrollo como menester para poder llevarlo a cabo.

Los propósitos y acciones de la política interna, política exterior, la seguridad nacional y la impartición de la justicia contribuyen decisivamente a la viabilidad de las acciones que se proponen [en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982], sobre todo, a su adecuada orientación.¹¹⁰

En 1981 la DFS elabora un video¹¹¹ para el Presidente que muestra cómo operaba la Dirección Federal de Seguridad. En este, además de describir la estructura orgánica y el funcionamiento administrativo, ya se afirma que esta institución era la encargada de preservar la seguridad nacional mexicana.

Por otro lado, aunque la DFS tenía varios años asumiendo la tarea, la preservación de la seguridad nacional se le atribuye como función a las fuerzas armadas en el Plan Global de Desarrollo. Además se da una idea de que la seguridad nacional está relacionada con buscar conservar las causas históricas

¹¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1980, *Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México.

¹¹¹ *Así es la Dirección Federal de Seguridad*, (vídeo), 1981, dirigido por Lic. Alfonso Cabrera Morales.

que nos han formado como nación como son la independencia, el orden constitucional y la soberanía.

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.¹¹²

A pocos meses de tomar posesión de la presidencia, Miguel de la Madrid, inauguró la primera sesión del Grupo de Trabajo de Seguridad Nacional. En estas reuniones se trabajó en identificar las amenazas a la seguridad nacional y hay que destacar que entre ellas, no se encontraba el narcotráfico, según afirma Carrillo Olea:

Algún día, hace no mucho tiempo, me mandó llamar el Lic. De la Madrid “Oye, Jorge –me dice–, se está corriendo el rumor de que en la primera agenda de riesgos no estaba el narcotráfico”. Pues no, no estaba porque no era un problema de la magnitud de hoy, y esa agenda estuvo refrendada por todos los secretarios: Bernardo Sepúlveda de [la Secretaría de] Relaciones Exteriores, la Defensa, Marina, la PGR. Está refrendado por todos en el primer acuerdo del Gabinete de Seguridad Nacional. Ahí se presentó la agenda y todos estuvieron de acuerdo. No tenía el problema la magnitud para incorporarse a la agenda de riesgos de seguridad nacional. Era un problema de seguridad pública.¹¹³

La importancia de incluir o no el tema del narcotráfico en la agenda, se comprende mejor a partir de la concepción de Aguilar Villanueva:

El proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información; análisis, concertación, legislación, movilización, operación.¹¹⁴

Poco más tarde, llega a la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el primer presidente tecnócrata. Había hecho carrera en el Banco de México e incorporó a su gabinete a economistas y técnicos financieros principalmente, en sustitución de políticos y abogados como sucedía en administraciones pasadas. A

¹¹² *Op. cit.* (Diario Oficial de la Federación).

¹¹³ Luis Herrera-Lasso. “Entrevista a Jorge Carrillo Olea el 4 de diciembre de 2008” *cit. pos. CISEN, 20 años de historia: testimonios*. México: Secretaría de Gobernación. 2009. p. 30.

¹¹⁴ *Op. cit.* (Luis Aguilar Villanueva, pp. 27, 28).

lo largo de su sexenio, De la Madrid proyectó un México liberal, democrático y descentralizado implementando una serie de acciones —sobre todo económicas— como la reducción de las capacidades económicas del Estado, la disminución del gasto público; la eliminación de los subsidios, de paraestatales o empresas no estratégicas; y en materia de comercio una nueva apertura al exterior sin protección arancelaria, buscando un comercio exterior sin trabas.

En este contexto de avance del modelo globalizador y del achicamiento del Estado mexicano, se situó la comprensión de la seguridad nacional como una herramienta, definida así en el Plan Nacional de Desarrollo, para mantener las condiciones de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional, aunque no se especifican los medios para llevarla a efecto.

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 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*.¹¹⁵

Sobre el desempeño de la DFS Miguel de la Madrid no tenía una buena impresión, afirmaba que “...eran desiguales tirando a malos”.¹¹⁶ Jorge Tello afirma que por decisión del presidente Miguel de la Madrid, comenzaron a trabajar en la creación de un sistema moderno de inteligencia para México ya que De la Madrid “percibe con mayor claridad la necesidad de la institucionalidad del servicio de inteligencia”.¹¹⁷

Como director de la DFS nombró a José Antonio Zorrilla Pérez, quien había sido secretario particular de Fernando Gutiérrez Barrios. Pero a la par, estaba ya en marcha un proyecto para formar nuevos criterios para el análisis y orden de la información en la DGIPS de la SEGOB que serviría para que Jorge Carrillo Olea,

¹¹⁵ Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) *Cit. pos.* María de la Luz Lima Malvido, 2001, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, Biblioteca Jurídica Virtual, PDF, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3064/30.pdf>, consultado el 16 de Marzo de 2015.

¹¹⁶ Entrevista con Miguel de la Madrid *cit. pos.* Sergio Aguayo Quezada, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: ed. Grijalbo. 2001. p. 230.

¹¹⁷ Luis Herrera-Lasso, “Entrevista a Jorge Enrique Tello Peón realizada por Luis Herrera-Lasso M. en noviembre de 2008” *cit. pos.* Cisen, *20 años de historia: testimonios*, de México: Secretaría de Gobernación. 2009. p. 39.

siendo subsecretario de Gobernación y con la asesoría de Jorge Tello Peón¹¹⁸, diseñaran un servicio nacional de inteligencia que más tarde se convertiría en el CISEN.

Me instruyó para que hiciera un diagnóstico en asuntos de seguridad. Me dedicó mucho tiempo para conversar sobre la materia. Yo preparaba documentos amplios que leía con cuidado y que me regresaba con observaciones o preguntas al margen de la página. De esa manera empezó a definirse una agenda de inteligencia que terminaría siendo el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).¹¹⁹

El proyecto consistió en profesionalizar los servicios de inteligencia, respetando los derechos humanos y apoyándose con la más alta tecnología disponible, para desarrollar una inteligencia de mayor alcance. En un primer momento, el CISEN se encargaría de la inteligencia política, es decir, “la agenda de estabilidad y gobernabilidad del país”.¹²⁰ El proyecto original consideraba desarrollar también a mediano plazo una inteligencia financiera, de recursos naturales, ambiental, etcétera aunque esta no se concretó.

Por otro lado se creó la instancia operativa en el ámbito de la PGR y se construyó el CENDRO, instancia responsable de atender los temas de inteligencia para el narcotráfico. Con el tiempo, menciona Carrillo Olea en una entrevista, este fue decayendo por la poca comprensión que había de la seguridad nacional y consecuentemente el sistema que se estaba desarrollando en torno a ésta.

El procurador le dijo al Secretario de la Defensa: “Mire, General, yo no sé de eso, yo no entiendo de eso, entonces mejor se lo paso”. Y ahí empezó, otra vez, el decaimiento. No sabían para qué estaba diseñado ni entendían el concepto del sistema de seguridad nacional.¹²¹

El tercer pilar del proyecto de Carrillo Olea en el ámbito de la inteligencia, que aún sigue faltando, era un centro de inteligencia criminal.

La DFS desapareció debido a que además de la mala imagen que tenía el presidente de la institución, ocurrieron dos hechos que contribuyeron

¹¹⁸ *Op. cit.* (Sergio Aguayo Quezada, p. 252)

¹¹⁹ *Op. cit.* (Luis Herrera-Lasso, p. 24)

¹²⁰ *Íbidem.* (Luis Herrera-Lasso, p. 23).

¹²¹ *Íbidem.* (Luis Herrera-Lasso, pp. 23, 24).

decisivamente a su desaparición: el primero, el asesinato del periodista Manuel Buendía en 1984 quien estaba por publicar un artículo revelando conexiones de políticos con el narcotráfico, —por este hecho el entonces director de la DFS José Antonio Zorrilla Pérez fue encarcelado acusado de haber sido el autor intelectual del crimen en 1989—; el segundo, el asesinato del agente de la DEA Enrique Camarena en 1985 por el narcotraficante Rafael Caro Quintero.

Ante este último hecho, la prensa en Estados Unidos comenzó a publicar versiones sobre la posible protección de funcionarios a los secuestradores y la del gobierno de Washington, la Oficina de Aduanas y la DEA decidieron cerrar las fronteras para hacer presión, de forma similar a como había pasado en la Operación Intercepción durante el gobierno de Díaz Ordaz.

Respecto al cierre de la DFS, Carrillo Olea señaló que para el año en que fue disuelta “...para muchos de sus integrantes esta instancia había perdido rumbo, desvirtuado sus funciones y padecía serios problemas de corrupción. Se había convertido en una instancia con mucho poder y pocos controles”.¹²² Sobre estos sucesos, Miguel de la Madrid recuerda en la entrevista realizada por Sergio Aguayo que:

... empecé a recibir noticias, información y chismes de que la DFS andaba mal. Bartlett siempre defendía a Zorrilla. Cuando se da el asesinato de Camarena y la fuga de Rafael Caro Quintero, Bartlett estuvo de acuerdo en que había que quitar a Zorrilla. Sin embargo, me dijo que ya que era un elemento tan informado le abriéramos una oportunidad política. Y así fue como llegó a candidato a diputado por el estado de Hidalgo. Al mes regresa Bartlett para decirme que había descubierto una gran cantidad de irregularidades y que no se le podía tener confianza a Zorrilla. Que había que quitarlo de candidato. Reiteré la instrucción que había dado a Bartlett para que se creara una nueva entidad que no fuera de policías sino de agentes de inteligencia: abogados, economistas, sociólogos. Pero lo que más pesó en la desaparición de la DFS fue la fuga de Caro Quintero. No sé cuando empezó el proceso de degeneración pero nadie se podía meter a la DFS.¹²³

Para realizar las órdenes del presidente de desaparecer la DFS, fue seleccionado Pablo González Ruelas, antes encargado del área que se dedicaba a interceptar

¹²² Luis Herrera-Lasso “Inteligencia y seguridad nacional: apuntes y reflexiones”, en *Seguridad nacional y seguridad interior*, coord. Arturo Alvarado y Mónica Serrano. México: Colegio de México, 2010. pp. 191-226.

¹²³ *Op. cit.* (Entrevista con Miguel de la Madrid *cit pos.* Sergio Aguayo Quezada, p. 230)

llamadas telefónicas. “González Ruelas aceptó y fue insustituible porque tenía la autoridad al interior para desmantelar el aparato”. González Ruelas informó a los comandantes que a partir de ese momento quedaba abolido el uso de las *charolas* y de armamento.

Cada uno de ustedes [les dijo] deposite en el suelo la pistola que les ha entregado la institución y su credencial. Un servicio de inteligencia no necesita ni de armas ni de credencial.

Posteriormente, entre Jorge Tello y González Ruelas revisaron e informaron al secretario sobre los expedientes para realizar con el recorte de personal. Tiempo después, Pablo González Ruelas decidió jubilarse, fue el último director de la DFS.

En Agosto de 1985 el presidente Miguel de la Madrid Hurtado traslada la responsabilidad de la seguridad nacional la Secretaría de Gobernación, establece en el artículo primero del reglamento interior que corresponde a la Secretaría “...coordinar las acciones en materia de seguridad nacional y la información relativa al orden político y social que lo afecte o se origine en las dependencias del Ejecutivo Federal”.¹²⁴ Además, se especifica la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional como una unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación con las funciones de:

- I. Vigilar e informar sobre hechos relacionados con la seguridad de la Nación y, en su caso hacerlos del conocimiento del Ministerio Público;
- II. Realizar investigaciones y análisis de los problemas de índole política y social del país que encomiende el Titular del Ramo;
- III. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional;
- IV. Proporcionar la seguridad, cuando se requiera, a funcionarios extranjeros que visiten oficialmente el país; y
- V. Las demás funciones que las disposiciones legales y reglamentarias le atribuyan, así como aquellas que le confiera el Titular del Ramo.

Cuando el terremoto del 1985 dejó inhabilitado al edificio de la DFS ubicado en la Plaza de la República, el presidente pidió al subsecretario de Gobernación, Jorge Carrillo Olea, que se hiciera cargo de reubicar la institución y éste localizó unos edificios en la delegación Magdalena Contreras. Este suceso, fue decisivo para

¹²⁴ Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1985, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México.

impulsar los cambios que ya se tenían previstos para la Dirección Federal de Seguridad.

El 29 de noviembre de 1985 el Presidente Miguel de la Madrid disolvió la Dirección Federal de Seguridad. Sin embargo, el momento no era propicio para la creación de nuevas instituciones, es por eso que aunque el proyecto a cargo de Jorge Carrillo Olea y Manuel Bartlett se encontraba listo, el resultado es la fusión de DFS con la DGIPS para crear la Dirección General de Investigación y de Seguridad Nacional (DGISEN).

En 1985 el Presidente tuvo una reflexión muy serena, me dijo: “Mira, estamos en una crisis que vino a acentuarse con los sismos. Estamos en una crisis en la relación con Estados Unidos. ¿Cómo explicar que se crea más burocracia, que es la lectura que va a tener el ciudadano común? Vamos simplemente a decir que de dos direcciones vamos a hacer una. Entonces le cambias el nombre, y haces lo que quieras menos crear burocracia”. Y así se hizo. Se fundieron teóricamente las dos direcciones, y quedó como la DGISEN, la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional.¹²⁵

El DGISEN estuvo a cargo del abogado oaxaqueño Pedro Vásquez Colmenares quien tenía el perfil que se requería para la nueva organización de los servicios de inteligencia en México. Permanece en el cargo de 1985 a 1989, cuando la DGISEN se convierte en CISEN. Al momento de su nombramiento como Director General de la DGISEN, Vásquez Colmenares se desempeñaba como Gobernador constitucional del Estado de Oaxaca (1980-1985).¹²⁶

Recuerdo que al decirle [al presidente Miguel de la Madrid] que yo no tenía ninguna experiencia policiaca, me detuvo y me dijo: “Lo que queremos ahí no es un policía, sino un político con formación jurídica”. Tuve, sí, un intenso período de entrenamiento que incluyó una vista al Mossad, en Israel, por espacio de un mes.¹²⁷

A partir de la creación del DGISEN, Jorge Carrillo Olea se convirtió en un actor fundamental para comprender los servicios de inteligencia en México. Se apoyaba frecuentemente en Jorge Tello, Alejandro Alegre y Cibeles Marín. Alejandro Alegre

¹²⁵ *Op. cit.* (Luis Herrera-Lasso, p. 25)

¹²⁶ Secretaría de Gobernación, *CISEN, 20 años de historia: testimonios*, México: ed. Secretaría de Gobernación. 2009.

¹²⁷ Pedro Vásquez Colmenares. “Comunicación de Don Pedro Vásquez Colmenares a Guillermo Valdés Castellanos, Director General del CISEN” en *CISEN, 20 años de historia: testimonios*, México: ed. Secretaría de Gobernación. 2009. p. 20.

Rabiela, quien más adelante sería director del CISEN recuerda que en sus inicios, el DGISEN sin tener una dirección determinada, se centró en el proceso de recopilación y reconoce que no existía aún una agenda que identificara los riesgos:

Por lo menos el proceso de recopilación no se hacía con base en una agenda de riesgos predeterminada. Porque hay que decirlo, no había una agenda de riesgos formal. Sabíamos qué era lo que teníamos que recolectar, pero no estaba escrito en ningún lugar y no se nos inducía a trabajar a partir de un pensamiento estratégico; no lo teníamos, y sin embargo el aparato funcionaba.¹²⁸

Una de las primeras acciones de Pedro Vásquez Colmenares fue fundir las *charolas* para hacer una estatua de Juárez y de esta forma, romper simbólicamente con el pasado de la institución. A partir de este momento, los esfuerzos se centraron en institucionalizar los servicios de inteligencia y con ello, la seguridad nacional:

Durante mi gestión se construyó y se puso en servicio el moderno y funcional edificio que hoy alberga a la institución [...] Se crearon estructuras básicas para su operación y funcionamiento y las Direcciones de Investigaciones, Análisis, Contra Inteligencia y Seguridad fueron ocupadas por funcionarios provenientes de las instituciones desaparecidas, pero de probada capacidad, experiencia y honorabilidad, ya fusionadas para dar origen al DGISEN.¹²⁹

En cuanto a la gestión, siguió existiendo colaboración e intercambio de información con los órganos de inteligencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de Marina, de la Procuraduría General de la República y del Distrito Federal.

En los informes anuales que siendo presidente Miguel de la Madrid Hurtado presentó al H. Congreso de la Unión, perdura la idea de que el ejército era el encargado de salvaguardar la seguridad nacional “*el pueblo de México[...] encomienda su seguridad nacional a la defensa institucional de las fuerzas armadas, que son también el pueblo de México*”. En el mismo documento se enlistan entre sus objetivos: contribuir en acciones de auxilio a la población,

¹²⁸ Luis Herrera-Lasso “Entrevista realizada a Alejandro Alegre Rabiela por Luis Herrera-Lasso, noviembre 2008”, en *CISEN, 20 años de historia: testimonios*, México: ed. Secretaría de Gobernación, 2009. p. 52.

¹²⁹ *Op. cit.* (Pedro Vásquez Colmenares, p. 20).

protección de los recursos naturales, el mantenimiento de los principios de nuestra política exterior y finalmente, se establece por primera ocasión en México, el combate al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional.¹³⁰

Hasta poco antes de que terminara la Guerra Fría la seguridad nacional fue ejecutada en México por los servicios de inteligencia, que se centraron en eliminar la subversión interna mediante una labor cada vez más organizada, institucionalizada y con menos funciones policiacas.

El siguiente sexenio, el de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se caracterizó por continuar con las medidas globalizadoras; en la economía disminuir la inflación, incrementar el PIB, la reducción de la administración pública mediante ajustes a las finanzas públicas y privatizaciones, buscar una apertura comercial hacia el exterior —la acción más significativa en este rubro fue la firma del TLCAN— y en materia electoral una serie de reformas y regulaciones del proceso.

A diferencia de los informes de Miguel de la Madrid, en el Plan Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se menciona el papel de las fuerzas armadas como un papel de *contribución* —ya no exclusivo— a la seguridad nacional y la integridad territorial. Además como equivalente de la seguridad nacional, se manejan la soberanía y el Estado de Derecho.

La seguridad nacional es condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de derecho y a los principios que éste representa.¹³¹

En el capítulo tercero de dicho plan, titulado “Soberanía, Seguridad Nacional y Promoción de los Intereses de México en el Exterior”, se establece la diplomacia como medio para preservar los intereses nacionales; destaca también, aunque sólo en el discurso, la relación entre el nacionalismo y seguridad nacional:

¹³⁰ Miguel De la Madrid Hurtado, *Informes presidenciales*, México: Cámara de Diputados, 2012.

¹³¹ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 *cit. pos.* María de la Luz Lima Malvido, 2001, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, Biblioteca Jurídica Virtual, PDF, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3064/30.pdf>, consultado el 16 de Marzo de 2015.

Por lo anterior es preciso asegurar las condiciones para el mantenimiento de la seguridad nacional a través de:

- respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional; y
- reafirmar el nacionalismo como elemento esencial de nuestro desarrollo autónomo en el marco del Derecho.¹³²

La seguridad nacional sufrió algunas modificaciones con la creación del Gabinete de Seguridad Nacional —integrado por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y Procuraduría General de la República— al iniciar de la administración de Salinas. Aunque como concepto siguió siendo poco claro, se buscó acotar el término y los medios para preservarla:

La seguridad de la nación 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 su soberanía e independencia.¹³³

Es decir, aunque se relacionan conceptos como soberanía, nacionalismo y Estado de Derecho con lo que se entiende por seguridad nacional, se afirma que no podrá lograrse (como un fin en sí misma) sin un *equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población*. Lo cual, aunque da una definición teórica de lo que se entiende por seguridad nacional, no da mucha claridad sobre los mecanismos que se utilizarán para conservarla y garantizar un equilibrio de intereses efectivo de los distintos sectores.

Una de las primeras acciones de Carlos Salinas de Gortari como presidente fue la legislación y la creación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN)¹³⁴ un organismo autónomo federal desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, esta última encargada entre otras cosas de “coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional y Protección Civil”.

Según el capítulo VII del Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación, el CISEN tenía entre sus facultades “establecer y operar un sistema de investigación

¹³² Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. México, 1988.

¹³³ *Ibidem*. (Carlos Salinas de Gortari)

¹³⁴ Jorge Torres, *CISEN. Auge y decadencia del espionaje mexicano*. México: ed. Debate. 2009 pp. 41, 42.

e información para la seguridad del país, recabar y procesar la información clasificando su tendencia, valor y/o significado, realizar estudios políticos, estudios sociales y encuestas de opinión pública sobre asuntos de interés nacional”.¹³⁵

En ese período, en la dirección general del CISEN fue designado el Gral. y Lic. Jorge Carrillo Olea como Director General y Fernando Gutiérrez Barrios como secretario de Gobernación. Respecto a la configuración de la agenda de riesgos, Carrillo Olea comenta que cuando se hacía durante su gestión “había una gran confusión y la agenda de riesgos que se le presentaba al Presidente no podía ser tan explícita de dar tiempos o calendarios, o comprometer que se va a cumplir, con excepción de las prioridades. Así se hacía. Yo no sé ahora cómo se hace”.¹³⁶

Aunque el tema del narcotráfico fue recurrente a lo largo del sexenio de Salinas, el CISEN no tenía responsabilidades directas en este. Es por eso, que en octubre de 1990 el presidente Carlos Salinas decide trasladar a Jorge Carrillo con su equipo básico a construir el aparato de inteligencia dedicado al narcotráfico en la Procuraduría General de la República. En su lugar, quedó al mando del CISEN Fernando del Villar.¹³⁷

Carrillo Olea tenía la intención de hacer de la seguridad nacional un instrumento para la planeación —como lo es en Estados Unidos— por medio de la agenda de seguridad y de la previsión de riesgos para que los servicios de inteligencia, pudieran emplearse como un instrumento para la toma de decisiones y no sólo eso, sino que funcionaran como un instrumento para priorizar en el actuar del ejecutivo influyendo en la configuración de la agenda de riesgos y prioridades.

Según Guillermo Valdés Castellanos, en los primeros años del CISEN se logró reemplazar la concepción policiaca de la institución dedicada a las labores de inteligencia, con un servicio de inteligencia civil. “Llegó a conformar un equipo de profesionales en diversos campos de inteligencia, con un agregado poco común:

¹³⁵ Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989, *Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación*, México.

¹³⁶ *Op. cit.* (Luis Herrera-Lasso M, pp. 29, 30)

¹³⁷ *Op. cit.* (Secretaría de Gobernación, *CISEN, 20 años de historia: testimonios*)

eran dueños de una mística, de un sentido de pertenencia a su institución y de un compromiso de lealtad al Estado mexicano”.¹³⁸

En 1991 se reúne en Santiago de Chile la Organización de Estados Americanos (OEA) en donde se realizan diversos acuerdos en materia de seguridad que, como se demostró en el capítulo anterior, ayudarían a homologar las agendas de seguridad nacional en el continente americano con los temas de la seguridad nacional de Estados Unidos, que para ese momento ya era empleada como un instrumento para la planeación nacional e internacional. Para poder desarrollar una serie de ideas que condujera a tal fin, se empleó una nueva variante de la seguridad, la *seguridad hemisférica*, basada en el fortalecimiento de la paz y la democracia como son: el control de instrumentos de guerra y de destrucción masiva, el intercambio de información de este tipo, el fomento al desarrollo económico y social, la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos humanos, el cese de ayuda a los movimientos de insurrección e impedir el uso de su territorio para atacar a otros Estados.¹³⁹

Después de la reunión de la OEA, 1994 fue un año decisivo para las concepciones de seguridad nacional a nivel internacional, y en consecuencia para México. En este año se realizó en Nápoles, Italia, la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada en la que participó el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobernación, Marina y la Procuraduría General de la República. En dicha reunión se aprobó la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles, documentos que inspiraron las negociaciones de una convención internacional en esta materia. Posteriormente, la Asamblea General de la ONU decidió establecer un comité especial intergubernamental, con la finalidad de elaborar una convención internacional contra la delincuencia organizada transnacional y de examinar la preparación de instrumentos internacionales que abordaran los problemas de la trata de mujeres y

¹³⁸ Guillermo Valdés Castellanos, “Presentación” en *CISEN, 20 años de historia: testimonios*, de México: Secretaría de Gobernación. 2009.

¹³⁹ Organization of American States, Junio de 1991, OEA, WEB, disponible en: <http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Resoluciones-Declaraciones.asp>, consultado el 1 de diciembre de 2015.

niños, la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego y el transporte ilícito de migrantes, que concluyó en la Convención de Palermo y sus protocolos.¹⁴⁰

En ese mismo año en México, fue un año electoral, en medio de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, surge el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este acontecimiento hizo dudar sobre la eficacia del CISEN, ya que el Presidente responsabilizó al CISEN por no haber dado la información oportuna sobre el caso. Dos semanas después de este suceso, el Presidente nombra al abogado Jorge Carpizo como Secretario de Gobernación y a Jorge Tello como responsable del CISEN.

En este contexto se llevaron a cabo las elecciones de 1994 en medio de incertidumbre social debido a la aparición del EZLN, al asesinato del candidato a la presidencia Luis Donaldo Colosio en un acto de campaña, la apresurada nominación de Ernesto Zedillo como candidato, el asesinato del Cardenal Posadas y de José Francisco Ruíz Massieu Secretario General del PRI seis meses después. Sumado a esto, a un mes de que Ernesto Zedillo —licenciado en economía por el IPN y doctor en ciencias económicas por la universidad de Yale— tome protesta como presidente, se desata una crisis económica.

Zedillo ratifica a Jorge Tello en la dirección del CISEN. Desde su llegada, la elaboración de la agenda de seguridad nacional y la identificación de riesgos se prepara cada año. Ese año en particular, debido a los sucesos nacionales e internacionales ya mencionados, surgen nuevos temas en la agenda de seguridad, a saber, la descomposición política, los secuestros, la coordinación institucional para la seguridad pública, y el narcotráfico.

En la administración de Zedillo (1995-2000) no se define con precisión qué es la seguridad nacional en el PND. Sin embargo sí se amplía su concepción, teniendo como principio rector la soberanía y para ello siendo condición: la identidad nacional, la integridad territorial, la política exterior, la autodeterminación, el

¹⁴⁰ *Op. cit.* (Eduardo Ibarrola Nicolín, p. 139)

nacionalismo, la unidad nacional, el desarrollo social y una política económica que promoviera el crecimiento, la justicia social y la estabilidad interna basada en una democracia regida por la ley.¹⁴¹

La seguridad nacional como prioridad nacional, pues se 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 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 diálogo permanente y la cohesión social.¹⁴²

En enero de 1995, al ser nombrado Director General del CISEN, Jorge Enrique Tello Peón, quien cabe destacar, se desempeñaba hasta ese momento como Comisionado para el Combate a las Drogas de la Procuraduría General de la República. Permanece en el cargo hasta mayo de 1999, cuando pasa a ocupar la Subsecretaría de Seguridad Pública en la Secretaría de Gobernación.¹⁴³

Mientras Tello Peón dirige el CISEN, se refuerza un proceso de colaboración con los servicios de inteligencia de otros países:

La cooperación y colaboración con países como Estados Unidos y con otros servicios ya existía. En lo que logramos avanzar fue en construir una interlocución madura y respetuosa, lo que sí abrió un capítulo nuevo". Además agrega que, "Al principio, cuando iniciaba el Centro, el contacto era con los servicios del mundo occidental, los llamados servicios amigos, pues todo el mundo estaba dividido en Este y Oeste. Los servicios de Estados Unidos eran el eje de la relación. Después nos empezamos a apoyar en el Mossad, situación que los propios estadounidenses terminaron por aceptar, pues era para el beneficio de todos. Después seguimos con Alemania, España, Centro y Sudamérica, y poco a poco, nos ganamos nuestro lugar en la comunidad internacional de inteligencia, una comunidad muy celosa.¹⁴⁴

Además Tello Peón impulsa la primera iniciativa de un proyecto de Ley de Seguridad Nacional que no tuvo los resultados esperados, al respecto comenta que:

¹⁴¹ Edmundo Salas Garza, 26 de mayo de 2011, *Aspectos a considerar en torno a la reforma de la ley de seguridad nacional*, archivos.diputados.gob.mx, PDF, p. 115, disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/Derechos_Humanos/Ponencias/12.pdf, consultado el 23 de abril de 2014.

¹⁴² *Op. cit.* (María de la Luz Lima Malvido)

¹⁴³ *Op. cit.* (*CISEN, 20 años de historia: testimonios*)

¹⁴⁴ *Op. cit.* (Luis Herrera-Lasso, entrevista a Jorge Enrique Tello Peón, p. 44).

El proyecto de ley se lo entregué al Secretario de Gobernación, a quien le pedí que lo leyera y lo revisara para después poder circularlo entre los legisladores. Debíamos hacer todo lo posible para que pasara. Lo leyó con puntualidad Jorge Carrillo Olea, lo leyó con puntualidad Manuel Bartlett, estaban sus correcciones en los borradores. Se lo entregué a Jiménez Lemus, del PAN; se lo platicué a los del PRD; lo conversé largamente con Porfirio Muñoz Ledo. Hicimos todo lo posible; no logramos avanzar más. No eran los tiempos.¹⁴⁵

En mayo de 1999 es designado Jorge Alegre como director del CISEN y ocupa el cargo hasta la conclusión del período presidencial de Ernesto Zedillo, en diciembre de 2000. Al momento de ser nombrado Director General, ocupaba la Secretaría General del CISEN. De 1986 a 1999 ocupó diversos cargos en áreas de inteligencia y seguridad nacional en la Secretaría de Gobernación y en la Procuraduría General de la República. Posteriormente se desempeñó como Director General de Planeación y Presupuesto del Banco de México, y en la actualidad es Director General de Emisión y cajero principal en la misma institución.¹⁴⁶

Alegre continúa con el proyecto diseñado por Carrillo Olea y Tello Peón, hace esfuerzos por darle a la seguridad nacional mexicana un contenido teórico y práctico acorde al contexto internacional. Hace énfasis en las relaciones del CISEN con la comunidad internacional porque de esa forma, asegura se puede saber qué están pensando y cuáles son las preocupaciones de los otros servicios de inteligencia; saber lo que están haciendo, cómo están atendiendo las amenazas, qué enfoques y qué métodos utilizan y además realizar intercambios de capacitación, reconociendo que podemos dar y recibir especialización en distintos temas y sobre todo, el beneficio más importante puede ser el intercambio de información.

En mi primer paso por el Centro, el único contacto que tuve con la comunidad internacional de inteligencia fue un viaje a Alemania para tomar un seminario de inteligencia del BND [órgano de inteligencia alemán] –una o dos semanas– que nos permitía conocer la estructura de la comunidad alemana de inteligencia, su agenda, sus productos y sus procesos. Año con año viajaban de cinco a ocho servidores a Alemania a tomar este curso...¹⁴⁷

¹⁴⁵ *Íbidem*. (Luis Herrera-Lasso, entrevista a Jorge Enrique Tello Peón p. 45).

¹⁴⁶ *Op. cit.* (*CISEN, 20 años de historia: testimonios*)

¹⁴⁷ *Op. cit.* (Luis Herrera-Lasso, entrevista a Alejandro Alegre Rabiela, p. 59).

Además agrega:

Conscientes de que cada servicio tiene sus intereses, desarrollamos nuestra propia agenda, de inteligencia o de contrainteligencia; por cierto, esta segunda un área importantísima que apenas acabamos de desarrollar; esto nos llevó a construir una extraordinaria relación con el servicio cubano de inteligencia, a firmar convenios de entendimiento y acuerdos con China.¹⁴⁸

Sin embargo, no detalla ni da a conocer cuál fue el contenido de la agenda de seguridad nacional. Afirma que para cuando él llegó al CISEN, el proceso de democratización de las instituciones del país era parte de dicha agenda y que tuvo también un papel activo en el marco electoral:

El Centro dedicaba buena parte de sus esfuerzos de recolección de información, análisis y producción de inteligencia al proceso de modernización de las instituciones del país. El Centro formaba parte de esa modernización. Sí creo que fue fundamental el rol del Centro en ese proceso. En el marco electoral, en el que Vicente Fox llega a la Presidencia de la República, el Centro le propone al Secretario de Gobernación un mejor esquema de comunicación con los distintos actores políticos y sociales, a través de interlocutores de la propia Secretaría para facilitar el intercambio de información y el posicionamiento del nuevo gobierno y de su agenda en la política nacional.¹⁴⁹

Con esto, se observa que a la par de las dos décadas en que se implementan medidas neoliberales, para culminar con la introducción del modelo globalizador, la seguridad nacional es una categoría a la que se alude cada vez con más frecuencia pero cuyo contenido sigue siendo variable, inestable y no identificable. No se especifican los medios para llevarla a efecto, pero con la creación del DGISEN y su posterior transformación en CISEN se institucionaliza como un proyecto impulsado por Miguel de la Madrid y un equipo entre quienes destacan Jorge Carrillo Olea, Jorge Enrique Tello Peón y Alejandro Alegre Rabiela; adquiriendo principalmente las labores de los servicios de inteligencia. Ante lo cual surge la interrogante, ¿con qué objetivo? La respuesta a esta pregunta sería determinada por el contenido de la seguridad nacional, que hasta este momento seguía siendo ambiguo.

¹⁴⁸ *Íbidem.* (Luis Herrera-Lasso, entrevista a Alejandro Alegre Rabiela, p. 60).

¹⁴⁹ *Íbidem.* (Luis Herrera-Lasso, entrevista a Alejandro Alegre Rabiela, p. 54)

2.3. Los sexenios del Partido Acción Nacional (PAN) y la seguridad nacional.

En los sexenios panistas se va desarrollando por varios caminos una política de seguridad nacional. En la administración de Vicente Fox se puede observar a nivel internacional que con los —así calificados— atentados terroristas del 11-S, cambiaron los objetivos, las amenazas y los intereses que comprenden la seguridad nacional dando paso a la unificación de una comprensión de las amenazas a la seguridad *regional*; internamente hubo un reforzamiento teórico de lo que significa la seguridad nacional, acompañado de la creación de un marco legal que delimite tanto su comprensión, como su actuar y quiénes intervendrán en asuntos de seguridad nacional. Por otro lado, en el sexenio de Felipe Calderón la política de combate frontal al crimen organizado hace que la política de la seguridad en México tome un rumbo aún más acorde a la agenda regional.

Las elecciones de 2000 se caracterizaron por una intensa cantidad de propaganda y publicidad de los candidatos. Con un margen de 16.42%, respecto al segundo lugar, gana por primera vez la Presidencia el Partido Acción Nacional (PAN) con Vicente Fox Quesada como candidato, un político y empresario mexicano, licenciado en administración de empresas que tras hacer carrera en la Compañía Coca-Cola se dedicó a los negocios de la alimentación agropecuaria, las verduras congeladas y el calzado; en el ámbito político había sido diputado federal y gobernador por Guanajuato.

Una de las primeras tareas por hacer de la administración panista según el Plan Nacional de Desarrollo, fue revisar el significado de la seguridad nacional, el funcionamiento del CISEN y el papel que éste pudiera haber tenido en frenar el cambio de partido en el poder ejecutivo.

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

gobierno de tareas primordiales para el cuidado efectivo de la seguridad nacional.¹⁵⁰

Se establece además que en cuanto al interés y la seguridad nacional la redefinición debe estar orientada a la gobernabilidad y la democracia y debe también contener una estrategia en la que se identifiquen los nuevos propósitos del país y para el logro de la cual, trabajen las instituciones de inteligencia. Como amenazas a la seguridad nacional, se identifican la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad frente a desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen y por primera vez con énfasis en la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. Se propone como estrategia *para* la seguridad nacional elaborar un *rediseño* de una *política de seguridad nacional* definiendo como punto de partida las metas de la seguridad nacional:

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 drogas.¹⁵¹

Debido a la percepción de que al ser una institución de inteligencia creada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), la seguridad nacional y el CISEN servían a los intereses de éste, la permanencia de dicha institución se vuelve muy cuestionada, y el replanteamiento de la seguridad nacional inaplazable.

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. Se cuenta con un diagnóstico de fortalezas y debilidades del CISEN que permitirá la puesta en marcha de un programa de reforma institucional que conlleve a consolidarlo como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional y la democracia.¹⁵²

Entre las características deseables para las agencias de inteligencia, establece el PND que deben poseer un sistema de investigación, información y análisis que contribuya a preservar la estabilidad y permanencia del Estado mexicano,

¹⁵⁰ Vicente Fox Quesada, *Plan Nacional de Desarrollo. 2000-2006*, Honorable Cámara de Diputados, WEB, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, consultado el 9 de diciembre de 2015.

¹⁵¹ *Ibidem.* (Vicente Fox Quesada)

¹⁵² *Ibidem.* (Vicente Fox Quesada)

anticipando y previniendo los riesgos y amenazas a la seguridad nacional. Deben contar también con criterios de operación *proprios de una Estado democrático*, es decir, en un marco de rendición de cuentas institucional.

Como Director del CISEN, Vicente Fox nombra a Eduardo Medina-Mora¹⁵³ y le otorga un plazo de 100 días para la evaluación de esta institución; y a la par, anuncia la creación de la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional. En paralelo, se trabajaba en un proyecto para constituir una Comisión de la Verdad dedicada a esclarecer con justicia y apego a los derechos humanos los asuntos del pasado, de los gobiernos anteriores.

Adicionalmente se instauró la Fiscalía Especializada para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) para esclarecer los crímenes y violaciones a los derechos humanos por la implementación de políticas represivas por parte de los servidores públicos, el encargado fue Ignacio Carrillo Prieto. En la práctica, la FEMOSPP acotó sus investigaciones principalmente a los delitos relacionados con la guerra sucia del período presidencial de Luis Echeverría; en particular del movimiento estudiantil de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1971. Finalmente, no fueron sentenciados ni el expresidente, ni ninguno de los funcionarios acusados y la FEMOSPP desaparece en marzo de 2007 por decreto presidencial.

El órgano —oficialmente constituido por decreto presidencial el 27 de noviembre de 2001— costó más de 300 millones de pesos en gasto corriente y salarios, rubro este último del cual Carrillo Prieto devengó, a partir del 4 de enero de 2002, un sueldo bruto mensual de 213 mil 190.89 pesos, de acuerdo con informes de la PGR. Lo anterior, sin considerar los recursos destinados para gastos relativos a investigaciones en materia de seguridad nacional, de los cuales se desconoce públicamente el monto exacto, ya que se consideran un asunto confidencial.¹⁵⁴

¹⁵³ Antes había tenido cargos directivos en el Consejo Nacional Agropecuario, la Confederación Patronal de República Mexicana y el Consejo Coordinador Empresarial. Fue el negociador del sector privado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para temas jurídicos, prácticas desleales de comercio, inversión, solución de controversias y sector agropecuario. En el sector público también había desempeñado distintos cargos en la SPP, CONASUPO y la Secretaría de Pesca. Actualmente es embajador de México ante los Estados Unidos.

¹⁵⁴ Alfredo Méndez Ortiz, 27 de marzo de 2007, *La Femospp se extingue sin conseguir que se castigue a presuntos represores*, periódico en línea La Jornada, WEB disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2007/03/27/index.php?section=politica&article=014n1pol>, consultado el 16 de mayo de 2016.

Los resultados de la evaluación se resumen, en que a pesar de contar con equipo e instalaciones de alto nivel, los resultados de la institución no eran útiles, en la urgencia por crear un marco jurídico que regule su funcionamiento y se obtuvieron las pruebas de que el CISEN filtra información a grupos de poder.¹⁵⁵

A pesar de lo anterior el CISEN permaneció y siguió funcionando sin ningún cambio estructural de fondo y al poco tiempo de haberse creado la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, desapareció. Medina-Mora permanece a cargo de dicha institución, quien tenía un perfil empresarial e internacional que sería fundamental para sobrellevar los eventos internacionales que implicaron cambios en cuestión de seguridad nacional y para darle un impulso a las relaciones diplomáticas del CISEN con otras instituciones de Inteligencia.

En la elaboración de la primera agenda de seguridad nacional, e identificación de riesgos, en el año 2000 participaron la directiva del CISEN, especialistas externos, dependencias federales, estatales y municipales. Un año después, con los cambios de agenda, amenazas y prioridades de los Estados Unidos ocasionados por los acontecimientos del 11-S, que al ser catalogados como actos de *terrorismo*, provocan un ajuste en las amenazas a la seguridad nacional en el mundo.

Un ejemplo de cómo esto puede ser aplicado a varios temas es la legislación bioterrorista, una serie de controles y regulaciones para los exportadores de productos agrícolas y ganaderos que entró en vigor a finales de 2003.

A pocos días de ocurridos estos hechos, Jorge Eduardo Navarrete, nuestro embajador ante la ONU, fijaba la posición mexicana ante el pleno de la Asamblea de este organismo:

México desea reiterar su plena disposición a, por una parte, llevar adelante y fortalecer sus propias acciones nacionales orientadas a prevenir y evitar la comisión de actos terroristas en su territorio y, por otra, sumarse, con la urgencia y firmeza que exige la

¹⁵⁵ Sebastián Barragán, 15 de enero de 2013, *México y sus 95 años con agencias de inteligencia*, El Universal Unión, WEB, disponible en: <http://m.unionguajuato.mx/articulo/2013/01/14/seguridad/mexico-y-sus-95-anos-con-agencias-de-inteligencia>, consultado el 10 de octubre de 2016.

situación, a los esfuerzos de cooperación internacional encaminados a la prevención y erradicación del terrorismo en todas sus formas.¹⁵⁶

Respecto a si existió en este momento una relación de dependencia entre la agenda de seguridad nacional mexicana y la norteamericana, se podría afirmar, de acuerdo con el testimonio de Medina-Mora que si bien, la agenda nacional se orientó hacia el tema del terrorismo como parte de las principales amenazas de varios países, en México fue más bien una decisión preventiva por parte del gobierno:

La lógica que se planteaba entonces no era que teníamos que darle un enorme énfasis al tema del terrorismo por el hecho de que estuviéramos obligados a satisfacer los deseos de nuestro poderoso vecino, sino por el hecho de que si alguna vez algún terrorista podía entrar a los Estados Unidos y cometer un acto de agresión en los Estados Unidos, pasando por México, las consecuencias para la seguridad nacional de México, para la vida cotidiana de los mexicanos, serían dramáticas porque la reacción en Estados Unidos iba a ser totalmente irracional, obviamente culpando a México de ser foco u origen de estos atentados.¹⁵⁷

Otra parte importante de los cambios que impulsaron los atentados en Estados Unidos fueron las relaciones del CISEN con otros servicios de inteligencia en el mundo:

Potencializamos nuestra relación con los servicios españoles, tanto la Comisaría General de Información de la Policía Nacional como el Centro Nacional de Inteligencia; y construimos todo un entramado de relación interinstitucional con los servicios de inteligencia de América Latina. Creamos el foro de servicios de América Latina, con la participación de España, y el de Centroamérica, bajo la misma lógica. También construimos una relación muchísimo más intensa con el servicio canadiense. Con otros servicios europeos la relación fue más discreta, pero la tarea internacional del Centro se potenció de manera importante, precisamente para atender el fenómeno del terrorismo internacional.¹⁵⁸

A la par de la intención de internacionalizar y profesionalizar los servicios de inteligencia, se llevó a cabo un amplio proceso legislativo en materia de seguridad nacional. El proceso de la Ley de Seguridad Nacional comenzó desde 2001,

¹⁵⁶ Jorge Eduardo Navarrete, 1 de Octubre de 2001, *Declaración del Representante Permanente de México, Embajador Jorge Eduardo Navarrete, en el debate sobre el tema 166 "Medidas para eliminar el terrorismo internacional" en el Plenario de la LVI Asamblea General, Centro de Información de las Naciones Unidas, WEB, disponible en: <http://www.cinu.org.mx/multi/ter/Declaraciones/Navarrete.htm>, consultado el 2 de febrero de 2016.*

¹⁵⁷ Luis Herrera-Lasso, "Entrevista a Eduardo Medina- Mora Icaza por Luis Herrera-Lasso en noviembre de 2008" en *CISEN, 20 años de historia: testimonios.*, Secretaría de Gobernación, México, p. 76.

¹⁵⁸ *Íbidem.* (Luis Herrera-Lasso, entrevista a Eduardo Medina- Mora Icaza, p. 77).

primero con la idea de la reforma a la Constitución (2001-2002) en el artículo 73, para que la materia de seguridad nacional existiera, y por ende la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional —distinta a las otras materias como la administrativa, civil, penal, laboral—, y que pudiera generar otras atribuciones específicas en este ámbito.

Un año después, se modifica el Artículo 73 Constitucional para que otorgar la facultad al poder legislativo de legislar en materia de Seguridad Nacional, el 30 de julio de ese mismo año se emite un nuevo reglamento interno de la SEGOB en el que se hace referencia explícita al CISEN, y sus atribuciones se definen en forma más extensa y explícita:

- I. Establecer y operar un sistema de investigación e información que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, a dar sustento a la gobernabilidad democrática y a fortalecer el Estado de Derecho;
- II. Recabar y procesar información generada por el sistema a que se refiere la fracción anterior; determinar su tendencia, valor, significado e interpretación específica y formular las conclusiones que se deriven de las evaluaciones correspondientes, 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. Realizar encuestas de opinión pública sobre asuntos de seguridad nacional;
- V. Elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y una agenda de riesgos y someterlos a la aprobación del Consejo a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento;
- VI. Proponer y, en su caso, coordinar medidas de prevención disuasión, contención y desactivación de amenazas y riesgos que pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones nacionales, la gobernabilidad democrática o el Estado de Derecho;
- VII. Establecer coordinación y cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en apoyo estricto a sus respectivos ámbitos de competencia, con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

- VIII. Fortalecer los sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos a la soberanía y seguridad nacionales;
- IX. 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, y
- X. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Secretario.
- XI. El Centro de Investigación y Seguridad Nacional estará a cargo de un Director General y contará con las unidades administrativas y el personal que requiera para el cumplimiento y el ejercicio de sus atribuciones y que figuren en su estructura autorizada, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. El Secretario de Gobernación expedirá el estatuto interno que contenga las políticas laborales del Centro.¹⁵⁹

Este Consejo Interinstitucional, al que se refiere el reglamento en la fracción V, estaría integrado por los titulares de: SEGOB, SEDENA, SEMAR, SSP, SHCP y la SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); el Procurador General de la República tendría una participación de invitado permanente y el Director General del Centro como Secretario Técnico. El Secretario de Gobernación sería el Presidente y se tendrían que reunir por lo menos cada tres meses y en sesión extraordinaria cada vez que su Presidente lo convocase. Entre las atribuciones del Consejo se encuentran:

- I. Aprobar anualmente los lineamientos generales del plan estratégico y la agenda de riesgos elaborados por el Centro;
- II. Conocer el informe anual de las actividades del Centro, emitir sugerencias de mejora y darles seguimiento;
- III. Acordar medidas específicas para el Centro, que le permitan ejercer sus atribuciones con la confidencialidad y oportunidad que las mismas ameritan;
- IV. Acordar mecanismos que faciliten la coordinación de acciones estratégicas y tácticas entre las instituciones que integran el Consejo, y

¹⁵⁹ Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 2002, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México.

- V. Las demás que le asigne el titular del Ejecutivo Federal o le confiera el Secretario de Gobernación, dentro de la esfera de sus facultades.¹⁶⁰

Aunque la *política de seguridad nacional* de Fox tenía contemplada la necesidad de crear un marco legal que precisara lo que se entiende por seguridad nacional del Estado mexicano y sus elementos, en el año 2003 México recibió otros estímulos para impulsar los cambios necesarios. Por un lado, en la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica (2003) —que como ya se mencionó es un concepto empleado por la OEA para unificar las agendas de seguridad nacional— se acordó una extensión del concepto tradicional de seguridad, incluyendo un núcleo de las llamadas “nuevas amenazas”: el terrorismo internacional, el narcotráfico y el crimen organizado. Por otro lado, durante la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, también conocida como la Convención de Palermo que resaltó la necesidad de crear leyes en cada Estado que tipifiquen los delitos internacionales. El resultado de este ejercicio fue el progreso de la legislación en materia de seguridad nacional cuyo proceso continuaría incluso en la administración de Calderón.

No obstante, vale la pena mencionar la aproximación a la comprensión de la seguridad nacional realizada por el Gral. Clemente Vega, Secretario de la Defensa durante el sexenio de Fox, quien tras sistematizar 52 definiciones sostuvo una definición de seguridad nacional basada en el desarrollo de la nación, cuya base son las aspiraciones nacionales comunes a todo un pueblo como resultado de un proceso histórico.

La seguridad nacional tiene como metas garantizar un sistema de vida a una sociedad, en los términos político, económico, social y militar; persigue propiciar un desarrollo nacional justo y equilibrado.¹⁶¹

Esta comprensión, refleja por un lado la definición académica que se puede encontrar frecuentemente en literatura especializada; por otro lado expresa lo que se advierte como una intención nacionalista de apropiarse o adaptar una agenda

¹⁶⁰ *Íbidem.* (Diario Oficial de la Federación).

¹⁶¹ Raúl Rodríguez Robles, mayo-agosto 1994, “Seguridad nacional: Concepto, organización, método del General Gerardo Clemente Vega García.” *Revista Sociológica* año 9, nº 25, mayo-agosto.

de seguridad nacional que responda a los intereses del país y no a una agenda sistematizada y posicionada en foros internacionales. Sin embargo no corresponde con el uso de la seguridad nacional durante estos sexenios, ni hay evidencia de que haya sido implementada.

Eduardo Medina-Mora deja el CISEN en septiembre de 2005 para ocupar la titularidad de la Secretaría de Seguridad Pública, en sustitución del Secretario Ramón Martín Huerta, quien pierde la vida en un accidente aéreo. La responsabilidad temporal del CISEN quedó en manos de Alejandro Rubido, “*uno de los mejores cuadros y pieza fundamental de la institución, maestro y formador de muchas generaciones*”.¹⁶²

A poco tiempo, el Dr. Jaime Domingo López Buitrón, investigador del CIDE y catedrático del COLMEX ocupa el cargo de Director del CISEN desde octubre de 2005 y fue ratificado por Calderón en el cargo hasta enero de 2007, —y posteriormente de noviembre de 2011 a diciembre de 2012—período que fue complicado no sólo por la transición de un gobierno al otro; sino, por un lado, por los operativos especiales de la Policía Federal con el Ejército primero en Tamaulipas para contener la situación de inseguridad pública; por otro lado, Estados Unidos anunciando su intención de fortalecer la vigilancia en los cruces migratorios y de extender el muro fronterizo.

Respecto a su repentino nombramiento en 2005, él recuerda:

Cuando ingreso al Centro, en octubre de 2005, había proyectos ya con un gran avance; en particular algo que no es nada menor: la publicación de la Ley de Seguridad Nacional, en febrero de 2005, que puso al CISEN a la altura de los órganos de inteligencia civil más importantes del mundo. La propia Ley de Seguridad Nacional implicaba acciones en las que teníamos que avanzar, tales como la publicación de su propio Reglamento, la elaboración de los Convenios con todas la Entidades Federativas, todo lo anterior, con el objetivo resuelto del fortalecimiento institucional.¹⁶³

¹⁶² Luis Herrera-Lasso, 2009, “Entrevista a Jaime Domingo Buitrón realizada por Luis Herrera-Lasso en diciembre de 2008” en *CISEN, 20 años de historia: testimonios*. México: Secretaría de Gobernación. p. 79.

¹⁶³ *Ibidem*. (Herrera-Lasso M., Luis, entrevista a Jaime Domingo Buitrón, p. 81)

López Buitrón expresa la diferencia en la concepción de seguridad nacional y seguridad pública que prevalecieron en el discurso durante el sexenio de Calderón:

Hay una clara diferencia: la seguridad pública, que se define para trabajar en la protección jurídica, física y patrimonial de las personas, lo que hoy en día constituye luchar frontalmente contra el crimen organizado; y la seguridad nacional, para garantizar al Gobierno la ejecución de sus planes y programas, la viabilidad de sus instituciones, la permanencia de la democracia, el respeto a los derechos humanos, es decir, la permanencia, estabilidad e integridad del Estado Mexicano y de sus instituciones, entre otras cosas, para que este sea capaz de proveerle seguridad pública y seguridad jurídica a los mexicanos.¹⁶⁴

Como se observa, conceptos clave como la permanencia de las instituciones, la democracia, los derechos humanos, etc. se pueden encontrar también en las definiciones de la seguridad nacional de Estados Unidos. Incluso, la constante relación del CISEN con otros países es señal de la influencia que éstos han tenido en la conformación de la agenda. Como muestra de ello, López Buitrón dijo:

Con las diferentes agencias de los Estados Unidos y Canadá tuvimos intercambios muy sensibles y de alto nivel. La interacción fue muy intensa, al grado que el Estado Mexicano determinó que la alianza de largo plazo ASPAN (Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte), que abarca de Alaska hasta Chiapas, se plantearan acuerdos de seguridad que permitieran avances importantes en el flujo seguro y ordenado de personas y mercancías, pero al mismo tiempo protegieran a la región contra amenazas extra-regionales.¹⁶⁵

Como se puede observar, el abordaje a la seguridad ha sido muchas veces realizado en la perspectiva extraterritorial, de una seguridad ya sea global, hemisférica, regional, coordinada; que va más allá de la delimitación geográfica de nuestro país.

También y entre muchas otras, trabajamos intensamente con el Servicio de Inteligencia Extranjera (SVR) de la Federación Rusa; con las agencias de inteligencia y seguridad de la Unión Europea, en particular con el Centro Nacional de Inteligencia (CNI) de España; asimismo, nos abocamos a mantener una relación intensa con los servicios de Guatemala y Belice, que tiene madurez y circunstancias diferentes.¹⁶⁶

¹⁶⁴ *Ídem.* (Herrera-Lasso M., Luis, entrevista a Jaime Domingo Buitrón, p. 90)

¹⁶⁵ *Ídem.* (Herrera-Lasso M., Luis, entrevista a Jaime Domingo Buitrón, p. 91)

¹⁶⁶ *Ídem.* (Luis Herrera-Lasso, entrevista a Jaime Domingo Buitrón)

El proceso de regulación en materia de seguridad nacional se completaría en febrero de 2005, con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional para lo cual, era necesario proveer de facultades al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional. En abril de 2004 le fue otorgada: “El Congreso tiene facultad: Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes”.¹⁶⁷

Como consecuencia de esto, en 2005 se publica la Ley de Seguridad Nacional. En esta ley se establecen los principios por los cuales se orientará la labor de la seguridad nacional, las funciones de la institución, la obligación de aprobar anualmente una agenda de riesgos, las dependencias que intervienen y se crea el Consejo de Seguridad Nacional. Las responsabilidades en materia de inteligencia se extienden también a los poderes legislativo y judicial. Los autores de la iniciativa de la Ley de Seguridad Nacional fueron el senador Enrique Jackson y el senador Antonio García Torres.¹⁶⁸ Una vez aprobada la ley se regresó a la lógica, primero del Gabinete de Seguridad Nacional, y después al Consejo de Seguridad Nacional.

En dicha ley se define la seguridad nacional y las amenazas a ésta. Por seguridad nacional se entiende que son “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;
- 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;

¹⁶⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 1917, “Sección III De las Facultades del Congreso”, Art. 73°, XXXIX-M°.Fracción adicionada-DOF-05-04-2004.

¹⁶⁸ *Op. cit. (CISEN, 20 años de historia: testimonios*, p. 69)

- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados sujetos de derecho internacional, y
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.¹⁶⁹

Las amenazas a la seguridad nacional se delimitan en:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que pueden implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;
- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.¹⁷⁰

Un año después, tras unas elecciones reñidas que exigían un recuento de votos, con un margen de 0.56% por encima del candidato de coalición del PRD-PT-Convergencia, Andrés Manuel López Obrador, llega a la presidencia Felipe Calderón Hinojosa del PAN. En este escenario, a once días de haber tomado la presidencia Felipe Calderón Hinojosa declaró la guerra y priorizó el combate al narcotráfico, sosteniendo que los resultados de esta lucha serían benéficos para la

¹⁶⁹ *Ley de Seguridad Nacional*, 2005, México, art. 3°.

¹⁷⁰ *Íbidem*. art. 5°.

sociedad. Con este hecho, la seguridad nacional se convirtió en una estrategia que permaneció a lo largo de su administración. Calderón encomendó a los titulares de la SEDENA, SEMAR, SSP y la PGR, la mayor responsabilidad.

A partir de entonces y durante todo su gobierno, el objetivo de la política de seguridad fue combatir frontalmente la delincuencia organizada, el consumo y tráfico de drogas y al encomendar esta tarea al Ejército Nacional en colaboración con el CISEN, la política se consideró además de un asunto de seguridad pública, un asunto de seguridad nacional.

Socialmente este hecho generó descontento por el incremento en la violencia, el número de muertes y por el uso del ejército para llevarla a cabo. La determinación de dicha política durante ese período como un asunto de seguridad pública y nacional, desencadenó la cuestión de a qué institución(es) compete definir la estrategia para contrarrestarlo ya que, en contraste con las acciones indicadas por el Presidente, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada¹⁷¹ indicaba que el combate al crimen organizado es responsabilidad del Ministerio Público de la Federación, a través de la PGR, el cual puede auxiliarse de otras dependencias relacionadas con el sistema fiscal, bancario y financiero.

Por otro lado, la tipificación de la situación como un *atentado* a los intereses del país, indica que como observan Rockell y Moss¹⁷² “las conceptualizaciones de seguridad no están fundadas en una comprensión teórica, sino que responden en objetivos políticos”, que además, se puede agregar, son posicionados en agendas internacionales que se adecuan a una concepción global de la seguridad nacional diseñada en los Estados Unidos.

En el PND 2006-2012 de la administración de Felipe Calderón se comprende la seguridad nacional como:

¹⁷¹ Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1996, *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, periódico, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905021&fecha=07/11/1996, consultado el 19 de febrero de 2016.

¹⁷². *Op. cit.* (Richard C. Rockwell y Richard H. Moss, pp.60 y 85)

... una herramienta para garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y *asegurar la viabilidad del Estado y la democracia*. Se establece que es una función básicamente de las fuerzas armadas para salvaguardar la *integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación* que es objetivo y obligación irrenunciable del Estado mexicano.

En este documento se afirma que los cárteles del narcotráfico se han fortalecido controlando diversos territorios del país, generando inseguridad y violencia, degradando el tejido social del país, lastimando la integridad de las personas y poniendo en riesgo la salud física y mental de niños y jóvenes; constituyendo una amenaza para la seguridad nacional y que ante esto, el Estado no puede permanecer indiferente y plantea en su octavo objetivo “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”.¹⁷³

Para llevarlo a cabo previeron cuatro estrategias: fortalecer las instituciones de seguridad; disminuir, detener o evitar el consumo de drogas; desarticular a las organizaciones criminales y recuperar los espacios públicos. Para lo cual, se reitera la función del ejército como el encargado de salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía de la nación, además de afirmar que cuenta con un amplio margen de credibilidad por parte de los ciudadanos, que respaldaba su intervención en la lucha contra el narcotráfico.

Dada esta coyuntura, recuperar la normalidad en el respeto a la ley y la convivencia social ordenada, requiere que el Estado emplee los recursos con los que cuenta para combatir al narcotráfico, y la participación de las Fuerzas Armadas es uno de los más valiosos.¹⁷⁴

Por otro lado, la política de seguridad nacional planteada en el PND, prevé que se aumenten los esfuerzos por parte de las Fuerzas Armadas, sobre la legalidad y el orden en los flujos migratorios, comerciales o de cualquier tipo en las franjas fronterizas de México como lo son la trata de personas, el narcotráfico y el contrabando de armas.

¹⁷³ Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>, consultado el 28 de octubre de 2010.

¹⁷⁴ *Ibidem*. (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012)

En diciembre de 2006 López Buitrón es relevado en la dirección del CISEN por Guillermo Valdés Castellanos, un licenciado en Ciencias Sociales por el ITAM quien había ocupado diversos cargos como servidor público en la Presidencia de la República, la SEP, la SEDESOL y la SPP; y en la iniciativa privada, fungió como responsable del área política y como socio consultor del Grupo de Economistas Asociados (GEA) y como consultor en materia política para diversos gobiernos estatales.¹⁷⁵

Guillermo Valdés Castellanos recuerda que en el diseño de la agenda, le fue encomendado por el presidente Felipe Calderón incorporar todo tipo de amenazas y riesgos que se desprenden de la definición legal, “y no sólo las más evidentes como pueden ser el crimen organizado, la subversión, la seguridad fronteriza y el terrorismo”.¹⁷⁶

Durante la gestión de Valdés Castellanos y dando continuidad al perfil más profesional que se quería para el CISEN desde su creación, se crea la “Escuela de Inteligencia para la Seguridad Nacional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (ESISEN)”, que estaría encargada de capacitar y formar al personal del CISEN.

Como se puede observar y de acuerdo a la información con la que se tiene acceso, en el CISEN la seguridad nacional se ha convertido en una labor de inteligencia y contrainteligencia primordialmente. La agenda que se elabora no es del conocimiento público pero durante la administración de Calderón fue bien sabido que ésta era uno de sus pilares para el análisis de información policiaca para la captura de criminales, y al parecer la institución se ha ido moldeando a sí misma desde el interior.

A mitad del sexenio de Calderón, la política de combate al crimen organizado tuvo un importante apoyo financiero y político de los Estados Unidos —complementario a la planeación interna de la seguridad nacional— a través de la Iniciativa Mérida o Plan Mérida. Un programa de cooperación conjunto para aumentar la capacidad

¹⁷⁵ *Op. cit.* (CISEN, 20 años de historia: testimonios)

¹⁷⁶ *Op. cit.* (Guillermo Valdés Castellanos, p. 12)

de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales que será abordado con mayor cuidado en el siguiente capítulo.

Dando continuidad al sustento legal de la política de seguridad nacional, en agosto de 2009 se publica en el DOF el Programa para la Seguridad Nacional. En este documento, se define la seguridad nacional de la misma forma en que lo hace la Ley de Seguridad Nacional; y se conciben los antagonismos (amenazas y riesgos) a la seguridad nacional como:

Amenazas:

fenómeno intencional generado por el poder de otro estado, o por agentes no estatales contemplados en el artículo 5 de la Ley, cuya característica es una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado.¹⁷⁷

Riesgos:

aquel antagonismo a la Seguridad Nacional que no teniendo el carácter de amenaza conforme a la Ley, 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, cuya presencia pudiera poner en entredicho el desarrollo nacional.¹⁷⁸

El Programa contiene una breve reseña de los orígenes de la seguridad nacional en el que se hace un recuento de las instituciones que se han dedicado a labores de inteligencia, y además en referencia a la polémica que causó el uso de las fuerzas armadas para coadyuvar con la política de combate al crimen organizado se afirma que la seguridad nacional se vincula con las fuerzas armadas desde la década de los ochenta:

Es también en esa década [ochenta] cuando las fuerzas armadas, además de cumplir con las tareas de preservar la integridad territorial, se convierten en un coadyuvante fundamental en la lucha contra el tráfico de drogas. En su inquebrantable defensa de la nación, marcada por la lealtad, el patriotismo, la

¹⁷⁷ Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, periódico, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009, consultado el 15 de febrero de 2016.

¹⁷⁸ *Íbidem.* (Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012).

entrega, la valentía, la rectitud, la vocación de servicio y la dignidad sin precedentes, las fuerzas armadas han contribuido —de manera particularmente relevante— a la salvaguarda de las instituciones del país, fungiendo como garantía de la libertad y democracia que hemos conquistado, y siendo baluarte de la soberanía e independencia nacionales.¹⁷⁹

En cuanto al contexto internacional, en este documento (Programa para la Seguridad Nacional) se afirma que los orígenes de la seguridad nacional pueden encontrarse “referentes marcadamente enraizados en la vida interna del país, pero también llegó a establecerlos con respecto al exterior, muy particularmente en cuanto a la seguridad internacional.”

Para llevar a cabo el plan de salvaguarda de la seguridad nacional, el Programa concibe la coordinación interinstitucional mediante el Sistema de Seguridad Nacional, al cual se hace referencia en el Plan Nacional de Desarrollo, y a lo largo de todo este documento. “Es el conjunto de instancias, políticas, capacidades, procesos e instrumentos que la ley de la materia establece con la misión expresa de preservar la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano, mediante la generación de políticas públicas y la ejecución de acciones coordinadas y dirigidas a hacer frente a los riesgos y amenazas que puedan vulnerar los elementos esenciales que le dan existencia”. Es decir, comprende instituciones como SEDENA, SEGOB, Presidencia de la República, SEMAR, SSP, PGR, SHCP, SFP, SRE, SCT, CISEN.

En conclusión, aunque no existe una relación directa comprobable entre lo que se considera prioritario en la planeación de la seguridad nacional de los Estados Unidos y las acciones que pudieran desprenderse de la seguridad nacional mexicana, ya sea de su comprensión como un paquete de conceptos o como una política que guíe lo que se considera prioritario para el país. Sin ser una constante, se han encontrado indicios, de que existen presiones externas para integrar contenidos en la seguridad nacional, como es el caso de la política de combate al crimen organizado durante el sexenio de Felipe Calderón como se analizará a continuación.

¹⁷⁹ *Ibidem.* (Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012).

Capítulo 3. La seguridad nacional en la política de combate frontal al crimen organizado (2006-2012).

Como se pudo observar en el capítulo segundo, no existe una relación directa comprobable entre lo que se comprende por seguridad nacional en México, su contenido como política y lo que se considera prioritario en la agenda de Estados Unidos. A pesar de eso se identificaron elementos que sugieren que hay temas que se posicionan coyunturalmente y cuando esto sucede, la seguridad nacional —comprendida como un instrumento para la planeación— de ambos países unifica los criterios de lo que se considera prioritario para ejercer una política bilateral.

La política de combate al crimen organizado en el período de Calderón cobra gran relevancia por ser la primera vez en que un gobierno declara la guerra a un problema interno, lo integra pragmáticamente a su concepción de seguridad nacional y lo convierte en una prioridad de gobierno con alto impacto mediático, social y en la administración pública. En este capítulo se determinará si la política emprendida por Calderón fue diseñada a partir de lo que se considera prioritario para la agenda de seguridad nacional de los Estados Unidos.

La primera medida bilateral anti-drogas que generó presión a México para comenzar una serie de acciones de erradicación al cultivo y paso de la droga en México fue un programa llamado Operación Intercepción, que se realizó durante el gobierno de Díaz Ordaz, y recién empezado el gobierno de Nixon. Aunque se jactaba de ser una acción conjunta y coordinada entre México y Estados Unidos, en la práctica fueron una serie de revisiones e inspecciones aéreas, terrestres, en todos los puntos de la frontera México-Estados Unidos.

Este hecho ocasionó además de una polémica en los Estados Unidos por los inconvenientes económicos que generaba la disminución del flujo de mexicanos a los comerciantes fronterizos, la inconformidad explícita del gobierno mexicano por la desconfianza en que estaban basadas las acciones emprendidas y el daño que

estas podían causar en la relación entre los dos países. El asunto terminó, tras una serie de intercambios diplomáticos, como un error burocrático.

Tras la reanudación de operaciones conjuntas, comenzó la segunda fase de la operación a la que se llamó Operación Cooperación, que aunque tenía la intención de disminuir la tensión entre ambos países, no duró mucho. Al poco tiempo de ser lanzada se realizaron una serie de pláticas México-Estados Unidos donde el tema principal resultó ser el respeto a la soberanía mexicana. El hecho culminó con una declaración conjunta a la par de una disculpa por parte de Richard M. Nixon a Díaz Ordaz.¹⁸⁰

Aunque la Operación Cooperación no tuvo para Estados Unidos los resultados esperados respecto a la disminución del consumo de drogas, las acciones emprendidas desde la Operación Intercepción sí tuvieron repercusiones en México posicionando el tema en los medios de comunicación, cada vez más como un tema prioritario en la agenda política y generando presión para que México adoptara la política antidrogas propuesta por Nixon desde su campaña a la presidencia.

Dando continuidad a esta política, se crea en julio de 1973 la DEA que unifica a las oficinas encargadas de combatir el tráfico ilegal de narcóticos. En su sitio web se afirma que cuando esto sucede Estados Unidos atraviesa un momento en el que el consumo de drogas se convierte en algo cada vez más aceptado socialmente, y aunque el consumo aún no había alcanzado su pico más alto, el problema fue considerado por el gobierno de Nixon lo suficientemente serio como para declarar una guerra contra la amenaza de la droga.

Cabe mencionar que para cuando esto sucede, las instituciones que antecedieron a la DEA ya contaban con oficinas en México que además, tenían como objetivo suprimir el comercio ilegal de drogas. Esto a pesar de que se afirma en su sitio web respecto al comercio de drogas ilegales, que los grupos de narcotraficantes

¹⁸⁰ Richard Craig. "Operación Intercepción: una política de presión internacional" Foro Internacional XXII, n° 2, Octubre-Diciembre 1981, pp. 203-230.

dirigidos desde México o Colombia “no habían asumido aún su lugar como los principales proveedores en el ámbito internacional”.¹⁸¹

Actualmente esta institución tiene entre sus obligaciones realizar labores de investigación, inteligencia, coordinación y cooperación con gobiernos extranjeros para *reducir la disponibilidad de drogas ilícitas de las que se abusan en el mercado estadounidense*,¹⁸² así como el enjuiciamiento de los infractores a las leyes de sustancias controladas mediante tácticas como la erradicación o sustitución de cultivos y el entrenamiento de oficiales extranjeros. Más allá del hecho de que las facultades de la DEA no estén limitadas dentro del territorio nacional, llama la atención el cambio en la política antidrogas para este momento en que le es encomendada la tarea de *reducir* la disponibilidad de drogas y no ya de *erradicar*.

Poco tiempo después de que la DEA comenzara sus actividades, el presidente Gerald Ford (1974-1977) encomendó al Consejo Nacional sobre el Abuso de Drogas que estudiara la situación. Como resultado se entregó un informe titulado “White paper on Drug Abuse” en el que se ratifica un incremento preocupante en la cifra de consumidores de drogas, y se señala a México como el mayor proveedor de drogas.¹⁸³ Poco tiempo después, Ford convoca a una reunión urgente en la que se enfocó el problema de las drogas a nivel mundial y con particular énfasis en México y Latinoamérica.

Este hecho, señalaría a México como uno de los puntos desde donde debía atacarse el problema y dio pie a lo que se conoció como “Operación Cóndor”, un antecedente de ataque frontal del ejército mexicano contra narcotraficantes. Consistía en una campaña contra el narcotráfico enfocada en el ahora llamado

¹⁸¹ U.S. Drug Enforcement Administration, WEB, disponible en: <http://www.dea.gov/about/mission.shtml>, consultado el 25 de mayo de 2016.

¹⁸² El Acta Comprehensiva de Control y Prevención del Abuso de las Drogas de 1970, que estableció por primera vez un sistema unificado para el control de narcóticos y psicotrópicos y clasificó las sustancias de acuerdo a qué tan peligrosas y adictivas eran, así como su valor médico; y el Acta de Sustancia Controladas que regula la provisión a físicos, doctores y practicantes registrados que utilicen drogas narcóticas en el tratamiento de adictos.

¹⁸³ The Domestic Council Drug Abuse Task Force, *White Paper on Drug Abuse*, Washington D.C.:The White House. 1975.

triángulo dorado (Chihuahua, Sinaloa y Sonora) donde se producía el 70% de las drogas de todo el país. La operación pretendía destruir las plantaciones de marihuana con Paraquat —un herbicida empleado por el Ejército norteamericano durante los ataques a Vietnam— para de esta forma restar poder a los narcotraficantes y hacer menos rentable para los campesinos este cultivo. En la operación participaron 10 mil miembros del Ejército, que sumados a los de la Fuerza Naval y la PGR, llegaban a 20 mil.

Aunque este hecho en su planeación fue contemplado en México como un asunto de seguridad pública, en los informes anuales que como presidente Miguel de la Madrid presentó, se establece por primera vez el combate al narcotráfico como un asunto de seguridad nacional “*El narcotráfico es cuestión de Estado y de seguridad nacional*”, además de atribuir al ejército la salvaguarda de la seguridad nacional “el pueblo de México [...] encomienda su seguridad nacional a la defensa institucional de las fuerzas armadas, que son también el pueblo de México.”¹⁸⁴

Una vez puesto en estos términos, el narcotráfico comenzaría a adelantar su posición en la agenda nacional para llegar a ser un problema sobre el cual, el gobierno deba no sólo prestar atención; sino actuar.

Posteriormente, en la reunión de la OEA de 1991, se realizan diversos acuerdos en materia de seguridad que, como se demostró en el capítulo anterior, ayudarían a homologar las agendas de seguridad nacional en el continente americano con los temas de la seguridad nacional de Estados Unidos —que a estas alturas ya era empleada como un instrumento para la planeación nacional e internacional— dentro de los cuales se encontraba el narcotráfico. Para poder desarrollar una serie de ideas que condujera a tal fin, se empleó la nueva variante de la seguridad, la *seguridad hemisférica*, basada en el fortalecimiento de la paz y la democracia.¹⁸⁵

¹⁸⁴ *Op. cit.* (Miguel De la Madrid Hurtado)

¹⁸⁵ *Op. cit.* (Organization of American States)

En los Estados Unidos se ajustan los intereses, agregando el *combate al tráfico de drogas ilegales* a partir del reporte de la estrategia de seguridad nacional de Clinton de 1994. Al respecto se señala que el flujo —no el consumo— de narcóticos ilícitos afecta a la sociedad estadounidense degradando su economía, competitividad y liderazgo internacional en el cumplimiento de la ley; se propone aumentar los esfuerzos hacia el exterior para que otras naciones construyan una economía fuerte y se reduzcan los incentivos del mercado para la producción de narcóticos.

No es sino hasta el reporte de seguridad nacional de 1998 en el que nuevamente se hace la referencia explícita a México como uno de los lugares donde se cultiva y trasporta la droga hacia Estados Unidos. Para dar solución a esta situación se propone erradicar las drogas desde su origen, concertando con los países aliados.

En ese mismo año, la discusión sobre los vínculos de miembros de la burguesía mexicana con el narcotráfico se vuelve pública por la “Operación Casablanca” que acusaba a empresarios banqueros de ser partícipes mediante el lavado de dinero. Doce banqueros arrestados, 35 millones de dólares confiscados y 112 millones congelados, acusaciones formales contra Bancomer, Banca Serfín y Banca Confía, así como posibilidades de cerrar operaciones con Estados Unidos de Santander-México, Bital y Banamex, hicieron que este tema se posicionara mediáticamente una vez más.¹⁸⁶

En el último informe de Clinton, en diciembre de 2000 se destaca en el tema de combate a las drogas, la estrategia que centra los esfuerzos en la reducción de la oferta de drogas de los principales países productores y exportadores. En cuanto a México se habla de una cooperación bilateral sin precedente en la lucha contra el tráfico de drogas, de la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel y una variedad de grupos de trabajo para poder alcanzar un diagnóstico conjunto y establecer una estrategia conjunta. Como medida adicional, los Estados Unidos se

¹⁸⁶ Jorge Fernández Menéndez, 1993. Citado en: Enciso Froylán. “Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico” Vol. XV, de *Los grandes problemas de México*, de Arturo Alvarado y Mónica Serrano. México: Colegio de México. 2010. pp. 61-104.

proponen continuar apoyando los programas de prohibición de consumo para detener el flujo de drogas en Estados Unidos.

Paralelamente en México, la *delincuencia organizada* aparece por primera vez clasificada como amenaza a la seguridad en el PND de Vicente Fox (2000-2006), pues aunque el narcotráfico ya era considerado una amenaza, no había sido definido como delincuencia organizada hasta ese momento. En dicho documento se propone además, una redefinición de la seguridad nacional que en el siguiente sexenio se convertiría en parte fundamental de la política de la seguridad nacional.

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 drogas.¹⁸⁷

Lo más relevante en este cambio en el discurso, es que se inserta al narcotráfico dentro de la noción de *delincuencia* o *crimen* organizado, que es aún mayor e implica una red de personas y una variedad de delitos relacionados generalmente con el comercio y consumo ilegal; como el tráfico de narcóticos, de personas, de armas, lavado de dinero, secuestro, extorsión etc.¹⁸⁸

Por otro lado, estos ajustes discursivos derivan también, en cursos de acción diferentes.

Dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad.¹⁸⁹

La redefinición, reinserción y clasificación como amenaza a la seguridad nacional facilita la criminalización de los usuarios de drogas, de los traficantes y consecuentemente el valor instrumental para la decisión política y la acción estatal se flexibiliza aún más, permitiendo un rango de acción más amplio.

¹⁸⁷ *Op.cit.* (Vicente Fox Quesada)

¹⁸⁸ Miguel David Norzagaray López. *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*. Tesis, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2010. p. 116.

¹⁸⁹ Charles D. Elder y Roger W. Cobb, 1984, *Cit. pos.* Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: ed. Miguel Ángel Porrúa. 1993, p. 31.

Para justificar el uso del Ejército en materia de lucha contra el crimen era necesario convertir un tema tradicionalmente considerado de seguridad pública (la delincuencia y el tráfico de estupefacientes) en un asunto de seguridad nacional. Ahora bien, la relación entre narcotráfico y seguridad nacional no es sencilla ni espontánea, ni ha sido siempre algo de sentido común. Por el contrario, es algo bastante reciente. De hecho, hasta hace veinte años a nadie se la habría ocurrido que el narco era un tema de seguridad nacional, es decir, que atenta contra la soberanía y/o la integridad territorial de un Estado y que contra este fuese necesario (o conveniente) utilizar a las Fuerzas Armadas.¹⁹⁰

Otro hecho que se sumaría a las presiones internacionales ocurre a mediados del gobierno de Fox en 2003, fecha en que se celebra un tratado multilateral patrocinado por las Naciones Unidas en contra del crimen organizado transnacional con el objetivo de “*promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional*”, La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, o también llamada Convención de Palermo y sus Protocolos.¹⁹¹

Sin ser esta la única razón, estos sucesos quedan como precedentes de la política seguida durante el gobierno de Felipe Calderón por las consecuencias que tuvieron hacia el interior del país. El principal efecto del tratado antes mencionado en México fue la exaltación de un problema interno y su clasificación como un problema no sólo interno, sino de seguridad internacional. De ahí que derive en la creación de un marco jurídico, expuesto en el capítulo anterior, que sustente la facultad de las instituciones encargadas de ejecutar la política de seguridad nacional mexicana para combatir al crimen organizado.

En su primer discurso como presidente, Felipe Calderón instruye al gabinete de seguridad nacional a crear políticas para erradicar al crimen organizado en México y para que en conjunto con el Procurador General de la República “*en un plazo no mayor de 90 días, presenten un programa de seguridad para renovar los*

¹⁹⁰ *Ibidem*. (Miguel David Norzagaray López, p. 14)

¹⁹¹ Bajo la jurisdicción de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) La Convención de Palermo emitió los siguientes Protocolos: Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, Protocolo de las Naciones Unidas contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, y el Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego. *Vid*; <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

mecanismos de procuración e impartición de justicia".¹⁹² La estrategia perduró a lo largo del sexenio, no obstante las críticas negativas o las consecuencias que se vislumbraban ya desde ese mismo discurso.

Sé que restablecer la seguridad no será fácil ni rápido, que tomará tiempo, que costará mucho dinero e incluso y por desgracia, vidas humanas. Pero tengámoslo por seguro, esta es una batalla en la que yo estaré al frente, es una batalla que tenemos que librar y que unidos los mexicanos vamos a ganar a la delincuencia.¹⁹³

Sin embargo el hecho de que en su primer día de mandato haya convocado prácticamente a diseñar una estrategia, deja en evidencia la poca anticipación con que se abordó el problema de la seguridad, así como la falta de planeación y previsión con que se llevó a efecto.

Quizá por esto se localizan a lo largo de su sexenio varias justificaciones en sus discursos para la guerra emprendida. Siendo la principal, la definición de seguridad nacional del PND en la que afirma que los cárteles del narcotráfico se han convertido en una amenaza a la seguridad nacional, a quienes responsabiliza sobre la inseguridad y violencia que *degrada el tejido social del país, lastima la integridad de las personas y pone en riesgo la salud física y mental de niños y jóvenes*. A manera de solución formula que el Estado no puede permanecer indiferente ante esta situación y plantea en su octavo objetivo "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".¹⁹⁴

Aunque hacia el final de su mandato, el presidente Felipe Calderón aseguró haber sido mal interpretado con el término de *guerra*, esta concepción ha sido localizada en varios de sus discursos y ha quedado evidenciada en su estrategia.¹⁹⁵

¹⁹² 500 años de México en documentos, 1 de diciembre de 2006, Palabras del presidente Felipe Calderón Hinojosa en el Auditorio Nacional, WEB, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml, consultado el 15 de junio de 2016.

¹⁹³ *Ibidem*. (Palabras del presidente Felipe Calderón Hinojosa en el Auditorio Nacional)

¹⁹⁴ *Op. Cit.* (Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012)

¹⁹⁵ Omar Rábago y Lucía Vergara, 10 de agosto de 2011, Animal Político, *La violencia en México y el discurso gubernamental*, WEB, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2011/08/10/la-violencia-en-mexico-y-el-discurso-gubernamental/>, consultado el 15 de junio de 2016.

A tan sólo algunos días de haber tomado protesta como Presidente, el 4 de diciembre de 2006, en la inauguración del quinto Foro de Inversiones y Cooperación Empresarial Hispano-Mexicano hace el anuncio de la guerra al expresar:

Tengan la certeza de que mi Gobierno está trabajando fuertemente para ganar la guerra a la delincuencia, de que se aseguren y respeten los derechos de cada quien, los derechos de propiedad y de inversión, de que se combata sin tregua la corrupción y se resguarden los derechos patrimoniales de vida y de libertad de todos.¹⁹⁶

Si bien la palabra guerra pudiera prestarse a interpretaciones, la declaración anterior quedó confirmada a partir del 11 de diciembre con el Operativo Michoacán —en el que acudieron miembros del ejército a combatir al narcotráfico en su estado natal— y el 22 de diciembre en la primera reunión del Consejo de Seguridad Pública en la que afirmó:

Hoy más que nunca México demanda de nosotros corresponsabilidad para salvaguardar a seguridad e integridad de los ciudadanos. Para ganar la guerra contra la delincuencia es indispensable trabajar unidos, más allá de nuestras diferencias más allá de cualquier bandera partidista y de todo interés particular. La sociedad espera mucho de nosotros, espera resultados tangibles.¹⁹⁷

Pocos días después, anunció operativos similares en Guerrero, Tijuana, Chihuahua, Sinaloa y Durango; y al reforzarlos, Calderón delineó los ejes estratégicos de la *cruzada nacional contra la delincuencia*:

Integrar un sistema de interconexión Plataforma México, en los cuales se concentrarán la información de delitos de municipios, estados y Federación para generar inteligencia; evaluación y exámenes de control y confianza a los policías; formación y capacitación de agentes bajo estándares internacionales; la instauración de un servicio civil de carrera; adquirir una infraestructura técnica y de operación suficiente; terminar de establecer un registro vehicular; crear instancias de coordinación para realizar operativos conjuntos; acordar como una regla básica el combate al narcomenudeo; trabajar en las carreteras para garantizar una transportación segura de pasajeros y mercancías, al mismo tiempo que se protege a los cajeros automáticos y establecer un sistema de evaluación de resultados.¹⁹⁸

¹⁹⁶ Excelsior, 26 de noviembre de 2012, *Fin del Sexenio 01*, WEB, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/node/871714>, consultado el 17 de junio de 2016.

¹⁹⁷ Andrés Becerril, 25 de noviembre de 2012, *Los hechos del sexenio: 2006-2007 en busca de la paz social*, Excelsior, WEB, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/25/nacional/871558>, consultado el 15 de junio de 2016.

¹⁹⁸ *Ibidem.* (Andrés Becerril)

En suma, con estas declaraciones y acciones se confirma que se consuma la guerra, (combate frontal o política anti-comercio de drogas ilegales) que de tiempo atrás venía posicionándose en el ámbito internacional y en la agenda nacional de gobierno.

La formación de la agenda de gobierno [...] deja ver quiénes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones.¹⁹⁹

Con estos hechos se inicia una etapa en la que por primera vez en su historia, el gobierno mexicano da prioridad a la política de seguridad y el Estado mexicano declara la guerra (sin la autorización del Senado) a un enemigo que se localiza al interior del país, los grupos criminales.

A partir de su primer informe de gobierno, Calderón hace un ajuste en su discurso; por un lado cataloga la situación como un problema de seguridad pública, por el otro, afirma haber emprendido una “lucha frontal contra la violencia y el crimen organizado” para poder garantizar el imperio de la ley. Al incluir en su discurso la violencia como un factor no deseado para el país, aumentó el rechazo social y mediático hacia la política emprendida. Según datos del INEGI en ese primer año de gobierno se registraron 10, 452 muertes por homicidio. Respecto al haber incluido la violencia en su lucha, justifica diciendo:

El problema no era sólo la presencia del crimen organizado, sino también la beligerancia y la impunidad con la que varias organizaciones criminales habían tomado control territorial de diversas regiones del país.²⁰⁰

En el mensaje que da Calderón a propósito de su segundo informe, el tema de la seguridad ya no es, aparentemente, el tema central de su gobierno. Lo menciona lateralmente a propósito de una reforma en materia de procuración de justicia y

¹⁹⁹ *Op. cit.* (Luis Aguilar Villanueva, p. 27).

²⁰⁰ 500 años de México en documentos, 2 de septiembre de 2007, *Mensaje a la Nación del Presidente Felipe Calderón, con motivo de su primer informe desde Palacio Nacional*, WEB, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinjosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml, consultado el 15 de junio de 2016.

expone la creación de un “nuevo modelo de Policía Federal” en el que los policías serían sometidos a estrictos controles de confianza. En el rubro del crimen organizado destacó la detención de narcotraficantes y el mayor decomiso de cocaína en el mundo (23 toneladas) y 11,000 armas, así como la detención de 22,000 personas vinculadas.

La Iniciativa o Plan Mérida fue el siguiente evento internacional que hizo finalmente, de la política de combate frontal al crimen organizado, una política binacional basada en la articulación de las agendas de seguridad nacional. Se trató de un programa de cooperación conjunta para combatir el tráfico de drogas y el crimen organizado mediante el ataque a su capacidad financiera y operacional, para aumentar la capacidad de los órganos mexicanos encargados de la seguridad pública, fronteras e instituciones judiciales.

La firma de este acuerdo bilateral permitió que Estados Unidos, a través del Congreso apoyara la política de Calderón con alrededor de 400 millones de dólares invertidos en equipo y entrenamiento el primer año. Actualmente, el Plan sigue en vigor y Estados Unidos ha entregado a México más de 2 mil millones de dólares en equipo y armamento. La aplicación de los recursos y su pertinencia ha sido revisada en el Congreso de los Estados Unidos anualmente. Respecto a la ejecución del Plan Mérida Rosario Green, ex canciller de México y senadora señaló en una entrevista:

Desde 2008 y hasta julio de 2012, el Congreso de Estados Unidos había destinado a ese programa unos 1,900 millones de dólares, para ofrecer a México asistencia y equipo, como helicópteros Black Hawk y Bell 412, de acuerdo con un reporte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense. El mismo texto indicó que, según autoridades mexicanas, por cada dólar que gasta Estados Unidos, México ha contribuido con 13 dólares para lograr objetivos comunes de la iniciativa.²⁰¹

Aunque la iniciativa es firmada por el presidente mexicano Felipe Calderón y el presidente de los Estados Unidos George W. Bush en diciembre de 2008, en el informe realizado por el servicio de investigación del Congreso de los Estados

²⁰¹ Arturo Asención, 10 de septiembre de 2012 *La "Iniciativa Mérida" es un papelito insuficiente: Rosario Green*, CNN México, periódico, disponible en: <http://mexico.cnn.com/mundo/2012/09/10/la-iniciativa-merida-es-un-papelito-insuficiente-rosario-green>, consultado el 3 de enero de 2016.

Unidos titulado *US Mexican security cooperation: the Mérida Initiative and beyond*²⁰² y publicado el 15 de enero de 2016, se confirma que la estrategia había sido lanzada desde los primeros días del año 2007, es decir, casi un año antes de que las firmas de los representantes de ambos países lo validaran y que actualmente el acuerdo sigue vigente.

En dicho documento se exhorta al gobierno mexicano la aplicación efectiva de los recursos, sugiriendo un mayor número de extradiciones y apelando por el caso de la fuga de “*El Chapo Guzmán*” —un narcotraficante señalado como entre los más buscados tanto para el gobierno mexicano como para el estadounidense— como un reflejo de la corrupción que prevalece en las instituciones mexicanas. A pocos días de haber sido publicado este documento, el narcotraficante es recapturado por el gobierno actual y Estados Unidos solicita nuevamente su extradición.

En este punto vale la pena hacer presente la reflexión que se suscita a partir de la aparición de “El Chapo” en la revista Forbes como uno de los hombres más ricos del mundo que en 2009, calculaban poseía una fortuna de más de mil millones de dólares.²⁰³

Actualmente con su extradición en proceso de negociación, el gobierno de Estados Unidos busca confiscarle a “El Chapo” (mediante los procesos iniciados en la corte del Distrito Este de Nueva York y en la del Distrito Norte de Illinois) una fortuna valuada en más de 21 mil millones de dólares. Estas cifras contrastan considerablemente con los recursos asignados a México vía el Plan Mérida que del año fiscal 2008 al 2015, suman 2 mil 495 millones de dólares, es decir 11.5%

²⁰² No obstante que el citado documento, en contexto con la fuga y posteriormente la reciente captura del Joaquín “*El Chapo*” Guzmán, da una perspectiva diferente de la Iniciativa Mérida, no se profundizará en ello debido a que saldría de la delimitación en el tiempo propuesta para esta investigación.

²⁰³ Forbes, 3 de noviembre de 2009, *The World's billionaires*, WEB, disponible en: http://www.forbes.com/lists/2009/10/billionaires-2009-richest-people_Joaquin-Guzman-Loera_FS0Y.html, consultado el 8 de agosto de 2016.

del dinero que hoy por hoy, el gobierno norteamericano busca decomisar al narcotraficante.²⁰⁴

Como consecuencia de la Iniciativa Mérida, Calderón realiza una serie de ajustes en el discurso y la política de combate al crimen organizado. Aunque en su tercer informe Calderón detalla la continuidad de la lucha contra el crimen organizado con un plan más amplio para combatir el secuestro, la detención de 1400 secuestradores, desarticulación de 200 bandas y más de 1000 víctimas liberadas; declara que su estrategia “no está enfocada en acabar con el narcotráfico”, sino en “recuperar la seguridad de los mexicanos”.²⁰⁵

El combate al narcotráfico es el combate a una poderosa vertiente financiera, logística y operativa del crimen organizado; pero insisto, más que ser un fin último, es un medio indispensable para recuperar la seguridad de los ciudadanos, que es lo que medularmente nos importa.²⁰⁶

Fue en este período —a mediados de su sexenio—, entre estos ajustes en el discurso y con las cifras de muertes por homicidio incrementándose,²⁰⁷ que el Presidente se da nuevamente a la tarea de justificar la política de seguridad emprendida mediante una serie de mensajes emitidos a la nación en el marco del tercer informe de gobierno y transmitidos por televisión en los que reitera principalmente que la lucha contra el crimen organizado es por la seguridad de los mexicanos y que el tema surge como una demanda legítima de la sociedad. Incluye además, cifras de los decomisos realizados en lo que va del gobierno y hace especial énfasis en el delito del secuestro, las detenciones y desarticulaciones de bandas relacionadas con éste.

²⁰⁴ Carmen Álvarez y Arturo López, 12 de junio de 2016, *Quiere EU 21 mil mdd de “El Chapo”: proceso en dos cortes*, Excelsior, periódico, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/12/1098212>, consultado el 8 de agosto de 2016.

²⁰⁵ 500 años de México en documentos, 1 de septiembre de 2009, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, con motivo de su Tercer Informe de Gobierno*, WEB, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hin_ojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml, consultado el 15 de junio de 2016.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ En 2009 se registraron 19.803 muertes por homicidio según información del INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *defunciones por homicidios*, WEB, disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=, consultado el 16 de junio de 2016.

Si bien, al inicio del sexenio la seguridad era considerada por la población el principal problema cuando inició el sexenio de Calderón, a partir del 2007 y hasta este momento del sexenio preocupaban más las cuestiones económicas. No es de extrañar que a partir de estos cambios la preocupación ciudadana se volviera nuevamente hacia la inseguridad.²⁰⁸

Sumado a esto, en 2009 varias organizaciones de derechos humanos recriminan al gobierno mexicano la falta de regulación con la que opera el ejército. Un ejemplo de lo anterior es el informe de Human Rights Watch (HRW)²⁰⁹ presentado en México durante el brote de influenza, que describe 16 casos de crímenes cometidos por los militares contra más de 70 víctimas y que en 2009 se cumplirían más de 10 años en los que la justicia militar no había condenado a ningún soldado u oficial por los abusos cometidos (el sistema de justicia militar permitía que las Fuerzas Armadas se investigaran a sí mismas). Esta y varias denuncias más de este tipo provocaron que para el mes de agosto de 2009 el gobierno mexicano entregara un informe a Estados Unidos sobre derechos humanos para despejar dudas sobre las acciones del ejército en la lucha contra el narcotráfico y evitar que se retiraran los fondos de la Iniciativa Mérida.

Probablemente derivado de estos hechos, el 21 de agosto se da a conocer en el DOF el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012 que además de regular legalmente la actuación del ejército en la lucha contra el narcotráfico, señala las líneas estratégicas a seguir (sistema integral de información, sistematizar la inteligencia, cooperación internacional, regional, hemisférica e internacional, políticas públicas, controlar los efectos y mitigar los daños) con el fin de “mantener la vigencia del Estado mexicano frente a los embates del crimen organizado”.²¹⁰

²⁰⁸ Campos, Roy, 2012, *El Juicio ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012*, Consulta Mitofsky, PDF, disponible en: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>, consultado el 25 de agosto de 2016.

²⁰⁹ Pablo Ordaz, 23 de mayo de 2009, *La guerra al “narco” multiplica las denuncias contra el Ejército mexicano*, El País, WEB, disponible en: http://elpais.com/diario/2009/05/23/internacional/1243029601_850215.html, consultado el 17 de junio de 2016

²¹⁰ Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México.

Unos meses más tarde, es nombrado embajador de Estados Unidos en México Carlos Pascual, quien había sido funcionario del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos y era considerado experto en estabilización post-conflicto, política de seguridad internacional y desarrollo económico. En 2006 además de haberse sumado a Brookings, un centro de investigación liberal de Washington; fue Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización del Departamento de Estados, donde condujo los esfuerzos de Estados Unidos para *estabilizar países después de un conflicto civil*.²¹¹

Al presentar sus cartas credenciales, el diplomático declaró —retomando la concepción de *seguridad hemisférica* de la OEA— que el crimen organizado y la corrupción ligada a este es una amenaza a todo el hemisferio y que como tal, debiera ser analizado. Además sugirió ajustes en las estrategias bilaterales con la frontera sur, particularmente con Guatemala para combatir el tráfico de armas.²¹²

Al poco tiempo, en noviembre de 2009, el gobierno estadounidense anuncia través de la Iniciativa Mérida la suma de su Fuerza Aérea a la lucha contra el narcotráfico en la zona fronteriza con México —estrategia similar a la que ya operaba en Afganistán— para identificar a los grupos terroristas financiados por el narcotráfico, se advierte también que se destinará equipo de alta tecnología y que la información obtenida será transferida a agencias civiles como la DEA, el FBI y el Comando Norte.²¹³

A finales de ese mismo año el diplomático Carlos Pascual presentó un informe de evaluación sobre las relaciones entre EEUU y México en el primer año de Barack Obama como presidente. En el mismo evento Keith Mines, director de la sección antinarcóticos de la embajada de Estados Unidos en México declaró que estaría

²¹¹ Gabriel Rodríguez, 4 de junio de 2009, *Nomina Obama a Carlos Pascual embajador de EU en México*, NTR Zacatecas, WEB, disponible en: <http://ntrzacatecas.com/2009/06/04/nomina-obama-a-carlos-pascual-embajador-de-eu-en-mexico/>, consultado el 20 de junio de 2016.

²¹² Ciro Pérez Silva, 22 de octubre de 2009, *Pide Carlos Pascual combatir el tráfico fronterizo de armas Guatemala-México*, La Jornada, p. 17, WEB, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/22/politica/017n1pol>, consultado el 18 de junio de 2016.

²¹³ Doris Gómora, 10 de noviembre de 2009, *Fuerza Aérea de EU se suma a la lucha antinarco*, El Universal, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/172821.html>, consultado el 18 de junio de 2016

operando en México la oficina binacional anticrimen de la Iniciativa Mérida (suceso que no se concreta sino hasta julio de 2010).²¹⁴

Aunque no se dio a conocer su ubicación, aseveró que dicha oficina funcionaría con presupuesto de la propia Iniciativa con el objetivo de dar seguimiento a su avance y del intercambio de información entre ambos países. Previene que se conforme de alrededor de 75 personas, 45 funcionarios estadounidenses, y 30 mexicanos integrantes de la Policía Federal, la Secretaría de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y la Cancillería.²¹⁵

A pesar de estos hechos y a diferencia de otros informes, en su cuarto informe de gobierno, Felipe Calderón no centró su mensaje en las acciones en materia de seguridad debido a que éste se realizó en el marco de los festejos del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución. Habló de su política social, del combate a la pobreza, la ampliación de atención médica y educación y la extinción de la empresa pública Luz y Fuerza del Centro (LyFC).²¹⁶

Una vez concluidos los festejos, el discurso se centró una vez más en la defensa de su estrategia de lucha contra el crimen organizado explicando la forma en que evolucionan las organizaciones criminales desde la formación de una pandilla hasta cómo mediante su capacidad de corromper “termina apoderándose del Estado o de algunos de sus órganos de coacción y éstos se ponen al servicio de la delincuencia”. Abordó también dentro de las justificaciones de combate el narcomenudeo en México:

²¹⁴ Revista Proceso, LA REDACCIÓN, 16 de diciembre de 2009, *Habilitan México y EU oficina binacional contra el narco*, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/121239/habilitan-mexico-y-eu-oficina-binacional-contra-el-narco>, consultado el 20 de junio de 2016.

²¹⁵ *Ibidem.* (Revista Proceso)

²¹⁶ 500 años de México en documentos, 3 de septiembre de 2010, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, en el marco de su Cuarto Informe de Gobierno*, WEB, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinjosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml, consultado el 15 de junio de 2016.

...del mero narcotráfico a Estados Unidos, al narcomenudeo en nuestro país. Y con el inicio del narcomenudeo vino, también, una nueva estrategia de los criminales, su expansión geográfica y su lucha por el control territorial.²¹⁷

En febrero de 2010 se inició una nueva etapa de la Iniciativa Mérida, en la que además de estipular la asignación de más recursos por más tiempo, se introducen cambios que se ven reflejados en sus “cuatro áreas estratégicas”:

1. Desarticulación de las organizaciones delictivas
2. Fortalecimiento de las instituciones públicas de ambos países responsables del combate a la delincuencia organizada e institucionalización del Estado de Derecho.
3. Construcción de una “frontera del siglo XXI” (competitiva y segura para facilitar y agilizar las actividades comerciales, el flujo de personas e impedir el pase de drogas, armas y mercancías ilegales).
4. Fortalecimiento de la cohesión social de las comunidades de ambos países.²¹⁸

Como se puede observar, los dos primeros puntos corresponden a la política que estaba siendo implementada en México en ese momento; los otros dos instan al gobierno a tomar acciones en ese sentido.

Al poco tiempo, la relación México-Estados Unidos se ve afectada por publicaciones de Wikileaks. El 19 de marzo de 2011 presenta su renuncia el embajador Carlos Pascual a raíz de las críticas en un cable revelado por WikiLeaks, hizo sobre la lucha contra el crimen organizado al criticar al ejército mexicano por ser “lento” y tener “aversión al riesgo”. En una entrevista con el Washington Post, Calderón evidenció su molestia al afirmar que había perdido la confianza en el embajador. Según las declaraciones de Pascual, presentó su renuncia “para evitar asuntos planteados por el presidente Calderón que podrían desviar la atención sobre los temas importantes de la relación bilateral.”²¹⁹

²¹⁷ 500 años de México en documentos, 1 de septiembre de 2011, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, en el marco de su Cuarto Informe de Gobierno*, WEB, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinjosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml, consultado el 15 de junio de 2016.

²¹⁸ Areli Yazmín González Medina, *La Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos: ¿Cambio verdadero en el paradigma de cooperación en seguridad?*, México D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 2012.

²¹⁹ Aristegui Noticias, LA REDACCIÓN AN, 24 de febrero de 2013, *Calderón pidió la cabeza del embajador de EU, Carlos Pascual: Narcoleaks*, WEB, disponible en:

A Pascual lo reemplazó como embajador Anthony Wayne, un diplomático que en Afganistán había estado encargado, como embajador adjunto, de supervisar todas agencias y oficinas de campo en cuestiones económicas y de seguridad; y hasta 2009 en Argentina con el propósito de reforzar la cooperación bilateral en rubros como la lucha contra el crimen organizado.

En la relación binacional, se fue acentuando más la de tipo militar y comercial pues como consecuencia de la Iniciativa Mérida, desde que inició su administración el presidente Calderón a 2011, México era el principal cliente de Estados Unidos en cuestión de venta de equipo y armamento norteamericano a México (ascendía hasta a 3 mil 220 millones de dólares).

En su último informe, el Presidente continuó defendiendo la estrategia de seguridad, admitiendo que “se han cometido errores, en algunos casos abusos”, pero que “han sido la excepción y no la regla”. Afirma que gracias a medidas como el incremento de agentes de la Policía Federal, la aplicación de exámenes de confianza y las reformas al sistema de justicia México tendrá una “seguridad auténtica”.²²⁰

Aunque Calderón afirmó (en septiembre de 2013) que su error había sido de comunicación al anunciar que se lanzaba “una guerra” y no “una estrategia contra las drogas”;²²¹ la realidad es que independientemente de cómo se le llame, no coinciden los resultados esperados de la política, con los obtenidos. Entre las justificaciones que el gobierno de Felipe Calderón expuso para combatir al crimen organizado se encontraba que principalmente atentaba contra la seguridad nacional, que hubo un aumento significativo en el narcomenudeo, y consecuentemente en el consumo nacional de drogas y finalmente la penetración

<http://aristequinoticias.com/2402/mexico/calderon-pidio-la-cabeza-del-embajador-de-eu-carlos-pascual-narcoleaks/>, consultado el 21 de junio de 2016.

²²⁰ 500 años de México en documentos, 1 de septiembre de 2012, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, en el marco de su Cuarto Informe de Gobierno*, WEB, disponible en: http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hin_ojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml, consultado el 15 de junio de 2016.

²²¹ Sin embargo.mx, La redacción, 21 de octubre de 2013, *En 8 años la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam*, WEB, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/21-10-2013/788369>, consultado el 16 de junio de 2016.

de los narcotraficantes en las instituciones de gobierno mediante la corrupción y la violencia. Sin embargo en la práctica, el gobierno se encargó de contabilizar los decomisos (de armas, vehículos, dinero y drogas), las detenciones de los narcotraficantes (integrantes y líderes de las organizaciones criminales), de combatir el secuestro y en su caso de realizar algunas extradiciones.

Por otro lado, no obstante que la violencia permaneció como una constante justificación por parte del ejecutivo, el aumento de ésta fue directamente proporcional al avance de la estrategia de combate. Los efectos de la política de desarticulación de cárteles generaron que los grupos se fragmentaran ocasionando un mayor número de organizaciones criminales, lo que derivó en un incremento en la violencia.²²²

Según el INEGI desde 2005 al 19 de julio de 2012, hubo 116 mil presuntos homicidios. Asimismo de acuerdo a un estudio realizado por la organización civil italiana, Líbera, titulado *El uso, el mal uso y abuso de las estadísticas del crimen en México*, se calcula que el total es de aproximadamente 136 mil 100 homicidios durante todo el sexenio, de los cuales suponiendo que no todas están vinculadas a la guerra contra el crimen organizado, 20 mil fueron muertes realizadas por el crimen común, y 116 mil 100 ligadas al narcotráfico.²²³

En resumen, la línea que siguieron la serie de los eventos internacionales antes mencionados se explica con la política misma de combate frontal a la delincuencia organizada, al consumo y al tráfico de drogas en México durante el sexenio de Calderón. El haber enunciado la política como un asunto de seguridad nacional tuvo el efecto de posicionarla mediáticamente y estratégicamente en la agenda nacional como un asunto prioritario para la seguridad del país, lo que dio legitimidad a las acciones y facilitó el acceso a los recursos con los que cuenta la nación.

²²² Eduardo Guerrero, 1 de diciembre de 2012, *La estrategia fallida*, Nexos, revista, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>, consultado el 9 de agosto de 2016.

²²³ Alfredo Méndez, 11 de diciembre de 2012, *Documentan 136 mil muertos por lucha al narco; "más que un país en guerra"*, periódico en línea La Jornada, WEB, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/12/11/politica/015n1pol>, consultado el 16 de junio de 2016.

Prueba de que la política de combate frontal al crimen organizado es resultado de las presiones para homogeneizar la agenda de seguridad nacional es la propia Iniciativa Mérida, presentada como una solicitud para financiar la guerra. Ya que a pesar de suministrar la cooperación y el apoyo económico de los Estados Unidos, esto resultó en una segunda cadena de presiones por los recursos asignados, que hasta la fecha continúan.

Como conclusión, aunque la información aquí presentada no resulta suficiente para comprobar y poder afirmar que existe en general una relación directa y constante entre la seguridad nacional en México (y su contenido como política) y lo que se considera prioritario en la agenda de Estados Unidos; sí se puede afirmar que existen casos, como lo es la política de combate al crimen organizado de Felipe Calderón, cuyos antecedentes y contexto internacional indican que responde a una serie de presiones, que en una coyuntura provocan que el contenido de las agendas de seguridad nacional se coordinen. Entre los acontecimientos que influyeron a que el tema se posicionara en los organismos internacionales, el principal responde al hecho de que en Estados Unidos se haya considerado como una amenaza a su seguridad nacional.

Cabe aclarar que aunque en esta investigación se afirma que en este periodo existió una articulación progresiva del concepto, no se puede afirmar que sea una relación de dependencia. Por el contrario, al observar el desarrollo de ambos conceptos, resulta, en general, desigual. De ahí se deduce que, aunque dependiendo el momento histórico en que se sitúe, pudiera existir una resistencia —por parte de los responsables del diseño de la seguridad nacional mexicana— a la adopción algunos de los contenidos de la agenda internacional.

Conclusiones

De esta investigación se deriva una serie de afirmaciones y reflexiones que además de comprobar o refutar los supuestos aquí planteados, contribuyen a la comprensión de la relación México-Estados Unidos mediante el estudio del diseño, desarrollo y características de la seguridad nacional y cómo se adapta a México.

Respecto a la hipótesis general de esta investigación se concluye que no es posible afirmar que el contenido de la seguridad nacional mexicana es definido a partir de lo que se considera prioritario para los Estados Unidos, pues aunque se pueden rastrear algunos casos —como la política de combate al crimen organizado, aquí ejemplificada—, éstos no corresponden a la totalidad de la política de seguridad nacional mexicana, ni son una constante. Por el contrario, son casos aparentemente aislados. De aquí, se desprenden las siguientes enunciaciones complementarias:

1. **El contenido de la seguridad nacional en México se articula con lo que se considera prioritario en Estados Unidos coyunturalmente.** Aunque no existe evidencia para comprobar una relación directa, se puede inducir con la información aquí reunida que sí existe una relación entre la política de seguridad nacional estadounidense y la mexicana. Sin embargo, en esta investigación no existe prueba de que ésta sea una constante. No obstante, existen casos que podrían ser clasificados como coyunturales, en los que se unifican los criterios de la seguridad nacional de ambos países sobre lo que se considera prioritario con el fin de ejercer una política bilateral.
2. **No existe una dependencia respecto a las concepciones de la seguridad nacional.** Si bien se ejemplifican casos de articulación en el contenido de la seguridad nacional, —comprendida en la concepción estadounidense como aquella que implica la política exterior— cabe aclarar que esta investigación no afirma que exista una dependencia política. Por el contrario, al observar el desarrollo de ambos conceptos, se enfatiza que

éstos llevan un desarrollo desigual.²²⁴ Esto, pudiera ser interpretado como una resistencia por parte de los responsables del diseño de la seguridad nacional mexicana a la **adopción** del paquete de conceptos que implica la seguridad nacional concebida en un país diferente.

A partir de la hipótesis particular de que la seguridad nacional pudiera ser un *concepto* diseñado desde la práctica, hacia su supuesto teórico con contenidos y un *significante variable*, se desglosan las siguientes afirmaciones cuya intención es contribuir en el campo de las ciencias sociales a una mayor comprensión de la seguridad nacional:

1. **No existe un concepto universal de seguridad nacional**, por lo tanto, no puede ser considerada como un concepto o categoría de la Ciencia Política. Lo que es más, la seguridad nacional no es en sí misma un concepto, sino una práctica. Es decir, no es un concepto creado en el pensamiento teórico, que haya evolucionado; sino que siendo usado por actores políticos, en la práctica, fue adquiriendo contenidos específicos que posteriormente fueron descritos por teóricos en textos académicos.
2. **Sus contenidos y significantes son variables.** Dependiendo quién la defina y con qué fin, los elementos y contenidos de la seguridad nacional cambian constantemente y con ello su *significante*, es por eso que su definición no siempre es congruente con el plan de acción que se prevé.
3. **La seguridad nacional tiene constantes y variables en sus contenidos:**
 - En el caso de las constantes, sus elementos, se adhieren al origen del concepto en el contexto de la guerra fría; defensa contra cualquier cosa, situación o persona que amenace su integridad, territorio, población, soberanía o valores.
El principio es aplicable a cualquier nación.
 - Las variables, son los componentes que cambian constantemente y que son determinados por las coyunturas geopolíticas, como son

²²⁴ A diferencia de Estados Unidos, lo que en México se considera prioritario puede no verse reflejado ni en la definición, ni en la agenda de seguridad nacional.

todos aquellos que tienen que ver con las relaciones con la comunidad internacional: nuevas amenazas o antagonismos, nuevos escenarios, nuevos actores.

4. **En su uso, la seguridad nacional es más que un concepto.** La seguridad nacional puede ser definida con base en su función. En los Estados Unidos por ejemplo, ha funcionado como: una doctrina, una estrategia, una política nacional, un atajo en la agenda política y como un instrumento para la planeación. El uso de la seguridad nacional puede variar pues su connotación es noble y justifica el actuar del gobierno al interior. Es de suponerse que no habrá oposición notoria contra alguna acción a favor de nuestra seguridad; en realidad son acciones, estrategias y políticas ejercidas a nivel nacional e internacional.
5. **Su definición puede ser tan variable como los intereses de una nación.** En sus orígenes fue diseñada en los Estados Unidos como una política de defensa. El reporte de Eberstadt —que agregó en consideración factores económicos, psicológicos, políticos, morales y tecnológicos a la seguridad nacional— es definitorio para comprender cómo opera hoy en día. Ya que a partir de dicho reporte, aumentó el alcance de la seguridad nacional, se volvió más ambiciosa y menos acotada; menos claro también en cuanto a sus medios y límites, puesto que los requerimientos para mantener una nación segura son tan variables como los intereses que en ésta pueden coexistir.
6. **La seguridad nacional de los Estados Unidos funciona actualmente como un instrumento para la planeación.** Con el tiempo, la seguridad nacional se fue convirtiendo en un instrumento fundamental para la planeación interna y de política exterior que promulga los valores, principios y sobre todo los intereses de Estados Unidos. Permite prever y actuar con base en la defensa contra sus amenazas, ya sean estas posibles o reales.
7. **Existe más de una forma de hacer referencia a la seguridad nacional.** Como consecuencia de los sucesos de septiembre de 2001, de la seguridad nacional comprendida como *national security* en Estados Unidos

se desprende otro concepto, *homeland security*, que aunque conceptualmente hace referencia a la seguridad interior, en la práctica complementa la comprensión de la seguridad nacional como aquella que defiende ante la comunidad internacional los intereses de Estados Unidos como líder en la conformación del gobierno mundial.

8. **La seguridad nacional puede ser utilizada como una estrategia nacional.** La definición y el contenido de seguridad nacional debe ser específica para cada país y basada en los intereses que procuren el desarrollo del mismo.

Partiendo de la cuestión de si la relación México-Estados Unidos a través de la seguridad nacional es coyuntural o una constante histórica, se revisó cómo fue que ésta se fue insertando en México. Derivado de los resultados obtenidos se asevera que:

9. **Los contenidos de la seguridad nacional pueden coordinarse mediante organismos internacionales.** Un ejemplo de ello es la definición de “seguridad en el hemisferio”²²⁵ de la OEA, que comparte características con la seguridad nacional de los Estados Unidos como las amenazas, las preocupaciones, la promoción de los valores democráticos y los derechos humanos.
10. **En un principio, la seguridad nacional en México carecía de contenido.** En México la seguridad nacional se comienza a utilizar primero como un concepto que se inserta en instituciones dedicadas a labores policiales y de inteligencia (DFS) y militares y es legislada en el año 2005. Los contenidos de la seguridad nacional se han ido ajustando, aunque no por esto, se puede afirmar que se le haya dado contenido a la política nacional de seguridad. A la par de la implementación de medidas neoliberales se alude con más frecuencia a la seguridad nacional pero su contenido sigue siendo variable, inestable y no identificable.

²²⁵ *Op. cit.* (Organization of American States)

- 11. En México la seguridad nacional no es utilizada como un instrumento o estrategia para la planeación.** A pesar de la creación de la figura del Consejo de Seguridad Nacional para diseñar la agenda de seguridad nacional mexicana, no se encontraron pruebas de que ésta funcione como un instrumento para la planeación, no obstante que en los últimos sexenios ha sido redefinida en varias ocasiones.

Tomando como ejemplo la política gubernamental de combate al crimen organizado en México en el periodo 2006-2012, y tras analizar el contexto en que ésta se implementa se concluye que:

- 12. La política de combate al crimen organizado (2006-2012) respondió a una serie de presiones internacionales, dentro de las cuales se encuentra la incorporación del tema como amenaza a la seguridad nacional de México y de los Estados Unidos.** Casos como este, ponen en evidencia que se puede homologar o coordinar el contenido de la seguridad nacional en una coyuntura. En este sentido, se comprobó que la política de combate al crimen organizado se fue posicionando y focalizando hacia México como consecuencia de un impulso deliberado de la política anti-drogas de los Estados Unidos. Originalmente las presiones se localizan al interior de los Estados Unidos y se ven reflejadas en su agenda de seguridad nacional, posteriormente son tratadas e impulsadas por organismos internacionales como las Naciones Unidas y la OEA. Finalmente de reuniones focalizadas como la Convención de Palermo se derivan medidas bilaterales como la Iniciativa Mérida.
- 13. En el caso mexicano, no existe una relación de dependencia mediante los asuntos de seguridad nacional.** Aunque en la presente investigación quedó demostrado que usando como medio la seguridad nacional, se pueden llegar a articular las prioridades nacionales con las de las agendas globales, internacionales o específicamente de otros países; no se puede afirmar que ésta sea una relación de dependencia. Por el contrario, se

destaca que el desarrollo conceptual de la seguridad nacional mexicana es en general desigual a la de otros países.

Anexo 1.

En México, particularmente en el sexenio de Felipe Calderón, la seguridad nacional se ha manejado en ocasiones indistintamente como un sinónimo de la seguridad pública, y en otras de acuerdo a las peculiaridades de cada una. En el siguiente cuadro se enlistan las diferencias y algunos ejemplos:

Seguridad Nacional	Seguridad Pública	PND 2007-2012
Mantener la unidad del Estado.	Mantener la unidad de la sociedad.	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.
Defender la soberanía nacional y el territorio.	Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal.	Garantizar la seguridad nacional y preservar la integridad física y el patrimonio de los mexicanos por encima de cualquier otro interés.
Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo.	Es obligación del Estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia.	México necesita leyes que ayuden a perseguir y encarcelar a los delincuentes, para que los encargados de hacer valer el Estado de Derecho actúen con firmeza y con honradez, sin permitir que ningún acto ilícito quede en la impunidad. Es impostergable la modernización del sistema de seguridad pública, de procuración e impartición de

Seguridad Nacional	Seguridad Pública	PND 2007-2012
		justicia mediante instituciones más eficientes y leyes más adecuadas.
Garantizar la paz social.	Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.	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.

Fuente: Elaboración propia. Información de: Ana María Salazar. *Seguridad Nacional hoy. El reto de las democracias*. México: Nuevo Siglo. 2012. p. 62 y de Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx>, consultado el 28 de octubre de 2010.

Bibliografía

- Ana María Salazar. *Seguridad Nacional hoy. El reto de las democracias*. México: Nuevo Siglo, México. 2012.
- Areli Yazmín González Medina. *La Iniciativa Mérida en la relación México-Estados Unidos: ¿Cambio verdadero en el paradigma de cooperación en seguridad?* México D.F.: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. 2012.
- Arnold Wolfers. "La "seguridad nacional" como símbolo ambigüo" en *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos*, de. John Vázquez. México: ed. Limusa. 1994.
- Bruce Lawrence Berg. *Qualitative Reserch Methods for the Social Sciences*. Estados Unidos de América: cuarta edición, ed. Allyn & Bacon. 2001.
- Carl Von Clausewitz. *De la guerra*. México: ed. Colofón. 1999.
- Carlos Salinas de Gortari. *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*. México. 1988.
- Cathryn L. Thorup. "La formulación de a agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: El dilema de la redificación" en *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, de Sergio Aguayo y Bagley Bruce. México: ed. Siglo XXI. 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 73°. 1917.
- Douglas T. Stuart. "Present at the Legislation: The 1947 National Security Act" en *Organizing for National Security*, de Douglas C. Lovelace Jr. Army War College, Strategic Studies Institute. 2000.
- Francisco Leal Buitrago y Juan Gabriel Tokatlian. *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*. Santa Fé de Bogotá: Ed. Tercer Mundo. 1994.
- Guillermina Baena y Sergio Montero, *Tesis en 30 días*. México: ed. Editores Mexicanos Unidos. 2010.
- Guillermo Valdés Castellanos, "Presentación" en *CISEN, 20 años de historia: testimonios*. México: Secretaría de Gobernación. 2009.
- Hans Morgenthau. "Otro "gran debate": el interés nacional de los Estados Unidos" en *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos*, de John Vázquez. México: ed. Limusa. 1994.
- Immanuel Kant. *La paz perpetua*. Madrid: ed. Tecnos. 1985.

- Jeffery M. Dorwart. *Eberstadt and Forrestal: A National Security Partnership 1909-1949*. Texas: ed. College Station: Texas A&M University Press. 1991. Traducción propia.
- John Giffiths Spielman. *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano. Análisis de los casos de América, Perú y Chile*, Santiago de Chile: RIL editores. 2011.
- John Lewis Gaddis. *Strategies of Containment*. Nueva York: Oxford University Press. 2005. Traducción propia.
- Jorge Castañeda. *Naciones Unidas*, México: ed. El Colegio de México. 1953.
- Juan José Bremer. *Tiempos de guerra y paz: de Westfalia a San Francisco*. México: ed. Taurus. 2010.
- Leonardo Curzio. *La seguridad nacional de México y la relación con Estados Unidos*. México: ed. Universidad Nacional Autónoma de México. 2007.
- Ley de Seguridad Nacional*. México. 2005.
- Luis F. Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: ed. Miguel Ángel Porrúa. 1993.
- Luis Felipe Estrada y Velázquez S. *Más allá de la Investigación unidisciplinaria: una propuesta metodológica*. México: ed. Unidad de Servicios Editoriales FES Acatlán, UNAM. 2011.
- Luis Herrera-Lasso. "Inteligencia y seguridad nacional: apuntes y reflexiones", en *Seguridad nacional y seguridad interior*. Arturo Alvarado y Mónica Serrano. México: Colegio de México. 2010.
- Miguel David Norzagaray López. *El narcotráfico en México desde el discurso oficial. Un análisis de los sexenios comprendidos en el periodo 1988-2009*. Tesis, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2010.
- Miguel De la Madrid Hurtado. *Informes presidenciales*. México: Cámara de Diputados. 2012.
- Neil J. Salkind. *Métodos de investigación*. ed. Pearson. 1999.
- Noam Chomsky *El miedo a la democracia*. Barcelona: Quinta edición, ed. Crítica Barcelona. 2007.

- Pedro Vásquez Colmenares “Comunicación de Don Pedro Vásquez Colmenares a Guillermo Valdés Castellanos, Director General del CISEN” en *CISEN, 20 años de historia: testimonios*. México: Secretaría de Gobernación. 2009.
- Pendleton Herring. *The Impact of War: Our American Democracy under Arms*. Nueva York: Farrar and Rinchart, Inc. 1941.
- Raúl Rojas Soriano. *El proceso de la investigación científica*, México: ed. Trillas. 1990.
- Richard C. Rockwell y Richard H. Moss. “La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación”, en *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, de Sergio Aguayo y Bruce Bagley. México: Siglo XXI editores. 1990.
- Secretaría de Gobernación. *CISEN, 20 años de historia: testimonios*. México: ed. Secretaría de Gobernación. 2009; entrevista a Jorge Carrillo Olea por Luis Herrera-Lasso el 4 de diciembre de 2008; entrevista a Jorge Enrique Tello Peón por Luis Herrera Lasso en noviembre de 2008; entrevista a Alejandro Alegre Rabiela por Luis Herrera Lasso en noviembre de 2008; entrevista a Jaime Domingo Buitrón por Luis Herrera-Lasso en diciembre de 2008; entrevista a Eduardo Medina-Mora Icaza por Luis Herrera-Lasso en noviembre de 2008.
- Sergio Aguayo Quezada. *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*. México: ed. Grijalbo. 2001.
- Sergio Aguayo y Javier Treviño. «El "piadoso olvido": el PAN y los derechos humanos» en *Seguridad nacional y seguridad interior*, Arturo Alvarado y Mónica Serrano. México ed. El Colegio de México. 2010.
- The Domestic Council Drug Abuse Task Force. *White Paper on Drug Abuse*. Washington D.C.: The White House. 1975.
- Thomas Hobbes, *Antología/Hobbes*. Barcelona: ed. Península. 1987.

Cibergrafía

500 años de México en documentos, 1 de diciembre de 2006, *Palabras del presidente Felipe Calderón Hinojosa en el Auditorio Nacional*, WEB, disponible en:

[http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras del presidente Felipe Calder n Hinojosa en el Auditorio Nacional.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml), consultado el 15 de junio de 2016.

500 años de México en documentos, 1 de septiembre de 2009, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, con motivo de su Tercer Informe de Gobierno*, WEB, disponible en:

[http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras del presidente Felipe Calder n Hinojosa en el Auditorio Nacional.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml), consultado el 15 de junio de 2016.

500 años de México en documentos, 2 de septiembre de 2007, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, con motivo de su primer informe desde Palacio Nacional*, WEB, disponible en:

[http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras del presidente Felipe Calder n Hinojosa en el Auditorio Nacional.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml), consultado el 15 de junio de 2016.

500 años de México en documentos, 3 de septiembre de 2010, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, en el marco de su Cuarto Informe de Gobierno*, WEB, disponible en:

[http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras del presidente Felipe Calder n Hinojosa en el Auditorio Nacional.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml), consultado el 15 de junio de 2016.

500 años de México en documentos, del 25 de agosto al 4 de septiembre de 2009, *Mensaje a la Nación del presidente Felipe Calderón, en el marco de su Tercer Informe de Gobierno*, WEB, disponible en:

[http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras del presidente Felipe Calder n Hinojosa en el Auditorio Nacional.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/2006_413/Palabras_del_presidente_Felipe_Calder_n_Hinojosa_en_el_Auditorio_Nacional.shtml), consultado el 15 de junio de 2016.

Alan Jair García Flores, *Vicisitudes del espionaje en México*; síntesis sobre: Jorge Torres, 2009, *CISEN. Auge y decadencia del espionaje mexicano*, PDF, disponible en <http://letrasjuridicas.com.mx/Volumenes/21/garcia21.pdf>, consultado el: 8 d octubre de 2016.

- Alejandro Martínez Serrano, Mayo de 2011, *Universidad Nacional Autónoma de México*, PDF, disponible en:
<http://www.tuobra.unam.mx/obrasPDF/publicadas/020211124628.html>, consultado el 22 de Diciembre de 2013.
- Alfredo Méndez Ortiz, 27 de marzo de 2007, *La Femosp se extigue sin conseguir que se castigue a presuntos represores*, periódico en línea La Jornada, WEB disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2007/03/27/index.php?section=politica&article=014n1pol>, consultado el 16 de mayo de 2016.
- Alfredo Méndez, 11 de diciembre de 2012, *Documentan 136 mil muertos por lucha al narco; "más que un país en guerra"*, periódico en línea La Jornada, WEB, disponible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2012/12/11/politica/015n1pol>, consultado el 16 de junio de 2016.
- Andrés Becerril, 25 de noviembre de 2012, *Los hechos del sexenio: 2006-2007 en busca de la paz social*, Excelsior, WEB, disponible en:
<http://www.excelsior.com.mx/2012/11/25/nacional/871558>, consultado el 15 de junio de 2016.
- Andrés Becerril, 26 de noviembre de 2012, *Fin del sexenio 01*, Excelsior, WEB, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/node/871714>, consultado el 15 de junio de 2016.
- Aristegui Noticias, LA REDACCIÓN AN, 24 de febrero de 2013, *Calderón pidió la cabeza del embajador de EU, Carlos Pascual: Narcoleaks*, WEB, disponible en: <http://aristeginoticias.com/2402/mexico/calderon-pidio-la-cabeza-del-embajador-de-eu-carlos-pascual-narcoleaks/>, consultado el 21 de junio de 2016.
- Arturo Asención, 10 de septiembre de 2012, *La "Iniciativa Mérida" es un papelito insuficiente: Rosario Green*, CNN México, periódico, disponible en:
<http://mexico.cnn.com/mundo/2012/09/10/la-iniciativa-merida-es-un-papelito-insuficiente-rosario-green>, consultado el 3 de enero de 2016.
- Campos, Roy, 2012, *El Juicio ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012*, Consulta Mitofsky, PDF, disponible en:
<http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno>, consultado el 25 de agosto de 2016.
- Carmen Álvarez y Arturo López, 12 de junio de 2016, *Quiere EU 21 mil mdd de "El Chapo": proceso en dos cortes*, Excelsior, periódico, disponible en:

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/06/12/1098212>, consultado el 8 de agosto de 2016.

Central Intelligence Agency, febrero de 2003, *Central Intelligence Agency, CIA*, PDF, disponible en: https://www.cia.gov/news-information/cia-the-war-on-terrorism/Counter_Terrorism_Strategy.pdf, consultado el 6 de Junio de 2014.

Centro de Investigación y Seguridad Nacional, México, 12 de Noviembre de 2013, *CISEN*, WEB, disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/cisenResena.html>, consultado el 24 de Septiembre de 2014.

Ciro Pérez Silva, 22 de octubre de 2009, *Pide Carlos Pascual combatir el tráfico fronterizo de armas Guatemala-México*, La Jornada, p. 17, WEB, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/10/22/politica/017n1pol>, consultado el 18 de junio de 2016.

Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, Octubre de 2014, *Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, WEB, disponible en: <http://www.consejomexicano.org/es/>, consultado el 16 de Marzo de 2015.

Council on Foreign Relations, 2012, *Council on Foreign Relations*, PDF, disponible en: http://i.cfr.org/content/about/annual_report/ar_2014/Sectional_PDFs/Global_Board_Advisors2014.pdf, consultado el 16 de Marzo de 2015.

Council on Foreign Relations, 2014, *Council on Foreign Relations*, WEB, disponible en: <http://www.cfr.org/about/history/cfr/index.html>, consultado el 16 de Marzo de 2015.

David Jablonsky, 2003, Strategic studies institute, PDF, disponible en: <http://strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/parameters/articles/02winter/jablonsk.pdf>, consultado el 4 de Abril de 2014, traducción propia.

Department of Homeland Security, 20 de marzo de 2008, "One Team, One Mission, Securing Our Homeland", *U.S. Department of Homeland Security Strategic Plan. Fiscal Years 2008-2013*, WEB, disponible en: <https://www.fdle.state.fl.us/Content/getdoc/67e98737-3bf6-4cff-bda1-78ee2061b2c3/DHSSStrategicPlan2008-2013.aspx>, consultado el 11 de Junio de 2014.

Department of Homeland Security, 2002, *Homeland Security Act of 2002*, WEB, disponible en: <http://www.dhs.gov/homeland-security-act-2002>, consultado el 1 de Junio de 2014.

Department of Homeland Security, febrero de 2010, *Quadrennial Homeland Security Review*, revista PDF, disponible en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr_report.pdf, consultado el 11 de junio de 2014.

Department of Homeland Security, febrero de 2012, *Department of Homeland Security Strategic Plan Fiscal years 2012-2016*, PDF, disponible en: <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-strategic-plan-fy-2012-2016.pdf>, consultado el 11 de Junio de 2014.

Department of Homeland Security, Julio de 2010, *Bottom-Up Review Report*, revista PDF, disponible en: https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/bur_bottom_up_review.pdf, consultado el 11 de Junio de 2014).

Department of Homeland Security, s/f, *Homeland Security*, WEB, disponible en: <http://www.dhs.gov/creation-department-homeland-security>, consultado el 1 de Junio de 2014.

Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, periódico, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009 consultado el 15 de febrero de 2016.

Diario Oficial de la Federación, 7 de noviembre de 1996, *Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada*, periódico, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4905021&fecha=07/11/1996, consultado el 19 de febrero de 2016.

Don M. Snider, 15 de marzo de 1995, *The National Security Strategy: Documenting strategic vision*, National Security Strategy Archive, PDF disponible en: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2012/05/Snider.pdf>, consultado el 1 de mayo de 2014.

Doralicia Carmona Dávila, s/f, *Memoria política de México*, WEB, disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Presentacion.html> consultado el 13 de noviembre de 2015.

Doris Gómora, 10 de noviembre de 2009, *Fuerza Aérea de EU se suma a la lucha antinarco*, El Universal, disponible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/172821.html>, consultado el 18 de junio de 2016.

- Edmundo Salas Garza, 26 de mayo de 2011, *Aspectos a considerar en torno a la reforma de la ley de seguridad nacional*, archivos.diputados.gob.mx, PDF, disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/comisionesLXI/Derechos_Humanos/Ponencias/12.pdf, consultado el 23 de abril de 2014.
- Eduardo Guerrero, 1 de diciembre de 2012, *La estrategia fallida*, Nexos, revista, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=15083>, consultado el 9 de agosto de 2016.
- Eduardo Ibarrola Nicolín, *La Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos adicionales. Un nuevo marco de cooperación internacional*, biblio jurídicas unam, PDF, disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/13.pdf>, consultado el 22 de Mayo de 2014.
- Encyclopaedia Britanica, 2014, Inc. *Encyclopaedia Britanica*, WEB, disponible en: <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/342965/Walter-Lippmann>, consultado el 9 de Enero de 2014.
- Excelsior, 26 de noviembre de 2012, *Fin del Sexenio 01*, WEB, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/node/871714>, consultado el 17 de junio de 2016.
- Forbes, 3 de noviembre de 2009, *The World's billionaires*, WEB, disponible en: http://www.forbes.com/lists/2009/10/billionaires-2009-richest-people_Joaquin-Guzman-Loera_FS0Y.html, consultado el 8 de agosto de 2016.
- Infoamérica. *Info américa*, s.f., WEB, disponible en: <http://www.infoamerica.org/teoria/lasswell1.htm>, consultado el 18 de Diciembre de 2013.
- Instituto de Historia de Cuba, *Historia de Cuba*, WEB, disponible en: http://www.cubagob.cu/otras_info/historia/transito.htm, consultado el 30 de Septiembre de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *defunciones por homicidios*, WEB, disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=, consultado el 16 de junio de 2016.

- Intelligence Senate, 26 de Julio de 1947, PDF, disponible en:
<http://www.intelligence.senate.gov/nsaact1947.pdf>, consultado el 4 de Septiembre de 2013.
- Javier Ulises Oliva Posada, 2012, *La Secretaría de la Defensa Nacional en el esfuerzo de México contra el crimen organizado*, PDF, disponible en:
http://www.sedena.gob.mx/images/stories/LIBROS/Libro_sedena.pdf, consultado el 16 de noviembre de 2016.
- Jorge Eduardo Navarrete, 1 de Octubre de 2001, *Declaración del Representante Permanente de México, Embajador Jorge Eduardo Navarrete, en el debate sobre el tema 166 "Medidas para eliminar el terrorismo internacional" en el Plenario de la LVI Asamblea General*, Centro de Información de las Naciones Unidas, WEB, disponible en:
<http://www.cinu.org.mx/multi/ter/Declaraciones/Navarrete.htm>, consultado el 2 de febrero de 2016.
- Juan Carlos Ocaña, *Historia de las Relaciones Internacionales durante el siglo XX*, El sitio web de la historia del siglo XX, WEB, disponible en:
<http://www.historiasiglo20.org/GLOS/doctrinatruman.htm>, consultado el 11 de septiembre de 2013.
- Las Naciones Unidas, *Las Naciones Unidas*, WEB, disponible en:
<http://www.un.org/es/aboutun/history/index.shtml>, consultado el 7 de Septiembre de 2013.
- Lima Malvido, María de la Luz, 2001, *Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM*, Biblioteca Jurídica Virtual, PDF, disponible en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3064/30.pdf>, consultado el 16 de Marzo de 2015.
- National Defense Panel, Diciembre de 1997, Federation of American Scientists, WEB, disponible en: <http://www.fas.org/man/docs/ndp/part02.htm>, consultado el 31 de mayo de 2014.
- National Security Strategy Archive., 2012, *National Security Strategy Archive*, PDF, disponible en: <http://nssarchive.us/NSSR/1987.pdf>, consultado el 30 de abril de 2014.
- North Atlantic Treaty Organization, NATO, WEB, disponible en:
<http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>, consultado el 11 de septiembre de 2013.

- Office of Homeland Security, Julio de 2002, *Catalog of U.S. Government Publications*, PDF, disponible en:
http://permanent.access.gpo.gov/lps20641/nat_strat_hls.pdf, consultado el 1 de junio de 2014.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004 *Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito*, PDF, disponible en:
<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>, consultado el 18 de marzo de 2016.
- Omar Rábago y Lucía Vergara, 10 de agosto de 2011, Animal Político, *La violencia en México y el discurso gubernamental*, WEB, disponible en:
<http://www.animalpolitico.com/bloqueros-altoparlante/2011/08/10/la-violencia-en-mexico-y-el-discurso-gubernamental/>, consultado el 15 de junio de 2016.
- Organization of American States, 28 de octubre de 2003, OEA, WEB, disponible en: <http://www.oas.org/csh/CES/documentos/ce00339e04.doc>, consultado el 27 de mayo de 2014.
- Organization of American States, Junio de 1991, OEA, WEB, disponible en:
<http://www.oas.org/consejo/GENERAL%20ASSEMBLY/Resoluciones-Declaraciones.asp> consultado el 1 de diciembre de 2015.
- Pablo Ordaz, 23 de mayo de 2009, *La guerra al "narco" multiplica las denuncias contra el Ejército mexicano*, El País, WEB, disponible en:
http://elpais.com/diario/2009/05/23/internacional/1243029601_850215.html, consultado el 17 de junio de 2016.
- Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, disponible en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>, consultado el 28 de octubre de 2010.
- Proyecto Filosofía en español, WEB, disponible en:
<http://www.filosofia.org/ave/001/a264.htm>, consultado el 17 de septiembre de 2013.
- Red Voltaire, 26 de Mayo de 2005, WEB, disponible en
<http://www.voltairenet.org/article125406.html>, consultado el 18 de septiembre de 2013.
- Revista Proceso, LA REDACCIÓN, 16 de diciembre de 2009, *Habilitan México y EU oficina binacional contra el narco*, disponible en:

<http://www.proceso.com.mx/121239/habilitan-mexico-y-eu-oficina-binacional-contra-el-narco>, consultado el 20 de junio de 2016.

Revista Proceso, LA REDACCIÓN, 2005, *DFS: La misión aniquilar*, revista, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=225563>, consultado el 20 de junio de 2016.

Sebastián Barragán, 15 de enero de 2013, *México y sus 95 años con agencias de inteligencia*, El Universal Unión, WEB, disponible en: <http://m.unionguajuato.mx/articulo/2013/01/14/seguridad/mexico-y-sus-95-anos-con-agencias-de-inteligencia>, consultado el 10 de octubre de 2016.

Senado de la República, 5 de octubre de 2000, *Diario de los debates*, WEB, disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=3&sm=1&id=1130&lg=58&ano=1>, consultado el 17 de octubre de 2014.

Shawn Reese, 8 de Enero de 2013, *Congressional Research Service*, Federation of American Scientists, PDF, disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/homesecc/R42462.pdf>, consultado el 31 de mayo de 2014.

Sin embargo.mx, La redacción, 21 de octubre de 2013, *En 8 años la guerra contra las drogas de México acumula más muertos que 10 años de guerra en Vietnam*, WEB, disponible en: <http://www.sinembargo.mx/21-10-2013/788369>, consultado el 16 de junio de 2016.

Sistema de Información sobre Comercio Exterior, 2014 *Sistema de Información sobre Comercio Exterior*, Organización de los Estados Americanos, WEB, disponible en: http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp, consultado el 22 de mayo de 2014.

The White House, febrero de 2003, *United States Computer Emergency Readiness Team, US-CERT*, PDF, disponible en: https://www.us-cert.gov/sites/default/files/publications/cyberspace_strategy.pdf, consultado el 4 de junio de 2014.

The White House, junio de 2011, *National Strategy for Counterterrorism*, PDF, disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf, consultado el 11 de junio de 2014.

The White House, Octubre de 2007, *National Strategy for Homeland Security*, Department of Homeland Security, PDF, disponible en:

http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf,
consultado el 6 de junio de 2014.

U.S. Drug Enforcement Administration, WEB, disponible en:
<http://www.dea.gov/about/mission.shtml>, consultado el 25 de mayo de 2016.

Vicente Fox Quesada, *Plan Nacional de Desarrollo*. 2000-2006, Honorable
Cámara de Diputados, WEB, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, consultado el 9
de diciembre de 2015.

Wikipedia, disponible en:
http://es.wikipedia.org/wiki/Atentados_del_11_de_septiembre_de_2001#Los_atentados, consultado el 13 de noviembre de 2012.

Filmografía

The corporation, (vídeo), 2003, dirigido por Jennifer Abbot, Mark Achbar y Joel Bakan.

Así es la Dirección Federal de Seguridad, (vídeo), 1981, dirigido por Lic. Alfonso Cabrera Morales.

Hemerografía

Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989, *Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación*, México.

Diario Oficial de la Federación, 17 de abril de 1980, *Versión abreviada del Plan Global de Desarrollo 1980-1982*. México.

Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2009, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México.

Diario Oficial de la Federación, 21 de agosto de 1985, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México.

Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 2002, *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, México.

Enciso Froylán. "Los fracasos del chantaje. Régimen de prohibición de drogas y narcotráfico". Vol. XV, de *Los grandes problemas de México*, de Arturo Alvarado y Mónica Serrano. México: Colegio de México. 2010.

Jorge Chabat. "Seguridad nacional y narcotráfico: vínculos reales e imaginarios", *Política y Gobierno*, Vol. I, núm. 1, enero-junio de 1994.

Joseph J. Romm. "Defining National Security: The non military aspects", *Foreign Affairs*, Vol. 72, nº3. 1993.

Juan Carlos Montero, "la estrategia contra el crimen organizado en México: análisis del diseño de la política pública", *Perfiles Latinoamericanos*. 2011. pp.

Raúl Rodríguez Robles, "Seguridad nacional: Concepto, organización, método del General Gerardo Clemente Vega García." *Revista Sociológica* año 9, nº25, mayo-agosto, 1994.

Richard Craig, "Operación Intercepción: una política de presión internacional" *Foro Internacional XXII*, nº2, Octubre-Diciembre, 1981.

Samuel P. Huntington, "The Erosion of American National Interests" *Foreign Affairs*, Vol. 76, nº5 Septiembre-Octubre, 1997.