



521709

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

CENTRO DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

CLAVE U.N.A.M. 3219

"LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO Y SU NORMATIVIDAD"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

CLAUDIA ARCE VALLES



ASESOR: LIC. RENE ANTONIO PALAVICINI ESPONDA

MÉXICO, D. F., 2005

521709



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la
FINAM a difundir en formato electrónico e impreso el
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: claudis
ARCE VALLES

FECHA: 27/09/2005

FIRMA: Rosaura Valles H.

PA.

DEDICATORIAS

A Dios:

Toda la felicidad y los beneficios que he recibido en mi vida te los debo sin duda alguna a ti Dios. No ha habido ocasión en que no estés conmigo. Gracias Dios mío por estar aquí siempre.

A mi mami:

A ti te doy gracias por todos tus cuidados tanto para mí como para mis hijos porque siempre creíste en mí, eres la mejor mujer que conozco. Te dedico este trabajo por ser mi gran guía y porque es algo que sin ti no habría logrado.

Papi:

Qué puedo decirte, sino mil gracias por ser el mejor ejemplo que he podido tener. Te lo he dicho y lo repito: eres el mejor padre que existe en el mundo. No puedo expresar aquí mismo todo lo que siento por ti, así es que solamente digo GRACIAS. Este trabajo es tuyo.

A mi más valioso tesoro:

David, Claudia Daniela y Miguel Ángel:

Por ser el motor de mi vida y por su infinita paciencia, comprensión y amor, les dedico este trabajo como reconocimiento por ser excelentes hijos. Los amo.

Víctor, Angélica y Humberto:

Persigan sus sueños y nunca pierdan la fe, sigan siempre adelante ya que el que persevera alcanza, un reconocimiento especial a ti Víctor por toda la ayuda que me brindaste para la elaboración de esta tesis. Los quiero mucho.

Thelma, Victor y Pablo:

Con todo mi corazón ya que ustedes son una parte muy importante en mi vida y siempre lo serán. Los quiero mucho.

Cor. Just. Mil. y Lic. Eduardo Enrique Gómez García:

Con mi mas profundo agradecimiento y cariño para un gran líder cuya virtud es la bondad al cual admiro y respeto infinitamente. Eduardo aprendí de ti muchas cosas, como la perseverancia y aquí se refleja el resultado. Gracias por permitirme ser parte de tu equipo ya que para mi fue un privilegio colaborar contigo

Lic. Ángel Buendía Buendía:

Para una persona con gran calidad humana de la cual no he recibido más que atenciones, mil gracias por tu valioso apoyo y tus sabios consejos, pero sobretodo por tu gran amistad, te dedico esta tesis con mucho cariño .

Dra. Eunice Meyer Murguía:

Gracias por tu amistad, confianza y apoyo te dedico este trabajo con mucho cariño ya que para mi es la culminación de una etapa y el inicio de otra en la cual tu formas parte, te agradezco los momentos que hemos compartido que para mi han sido muy gratos.

Lic. José Antonio González Vázquez:

Mil gracias por tu invaluable apoyo sobretodo cuando tenía que asistir a clases. Trabajar contigo ha sido un privilegio ya que eres una gran persona de la cual he aprendido mucho puesto que tu dedicación y tu entrega al trabajo realmente es admirable.

Sister, Calitos y Teddy:

Les agradezco todo su cariño y todo el ánimo que siempre me han dado para que en ningún momento dejara de luchar y de seguir adelante.
Gracias.

A mi hermana Norma:

Que puedo decirte si tu y yo crecimos juntas como ahora nuestras hijas, te dedico este trabajo con todo mi cariño ya que tu mejor que nadie sabes lo que significa para mí, gracias por estar conmigo en todo momento.
te quiero mucho.

Carlo:

Gracias por preocuparte por mí y por apoyarme en todo siempre. A ti también te dedico mi trabajo con mucho cariño.

Dra. Ma. Eugenia Arciniega Ceballos:

Eres una parte importante en mi vida y al inicio de mi formación profesional recibí valiosos consejos tuyos los cuales recuerdo con mucho cariño. Maru te admiro mucho y te agradezco infinitamente todo tu apoyo, te dedico con todo mi corazón esta tesis.

Javier Arciniega Ceballos:

Gracias Jarvis, por haber sido un gran amigo durante estos años y por todo el apoyo que me has dado ya que para mí es invaluable, eres una gran persona.
Te dedico mi tesis con mucho cariño.

Fam. Ramírez Blancas:

Gracias por abrirme las puertas de su casa, pero sobretodo las de su corazón, ustedes son una parte importante tanto en mi formación profesional como en mi vida ya que en todo momento me han apoyado y me han brindado su cariño, mil gracias.

Lic. René Antonio Palavicini Esponda:

Con gran cariño y respeto ya que sin sus valiosas aportaciones, esto no hubiera sido posible.

Lic. Mauricio Oseguera Guzmán:

A mi gran amigo y maestro al cual le debo mi formación académica y humana mil gracias por todo tu apoyo siempre. Mau te admiro por los valores que tienes ya que eso te hace ser diferente, te dedico mi tesis con mucho cariño.

Dr. Ángel Ricardo Carbonell Paredes:

Para un gran maestro con mucho cariño gracias por tus consejos, tus formidables clases y por todos los momentos que compartimos cuando tuve el privilegio de ser tu alumna.

Dr. Iván del Llano Granados:

Gracias por la amistad brindada, las valiosas sugerencias y contribuciones para la realización de este trabajo.

Lic. Enrique Salcedo Lezama:

Mil gracias por las valiosas sugerencias y comentarios al contenido de la tesis ya que fueron de gran utilidad para la culminación de la misma.

Mtro. Ángel González Morales:

Por su gran colaboración para la realización del presente trabajo ya que su aportación ha sido invaluable.

Lety:

Hacer un amigo es una gracia, tener un amigo es un don, conservar una amistad es una virtud, conservemos la nuestra por toda la vida.

Tanya:

Mi querida comadre gracias por tu valiosa amistad y por los momentos que compartimos Juntas y que seguiremos compartiendo por siempre.

Janet y Andrés:

Las verdaderas amistades siempre están en las buenas y en las malas y eso hace que se consoliden. Nuestra amistad se ha consolidado. Mil gracias por todo su apoyo y que esta amistad perdure por siempre.

Lic. Rubén Fernando Reyes Castañeda:

Te dedico este trabajo ya que para mí fue un privilegio ser tu alumna y te agradezco que me hayas enseñado tanto a mí como a mis compañeros que la calidad humana nunca debe de perderse.

Con mucho cariño por su dedicación:

Lic. Ma. De los Ángeles Rojano Zavalza.
Lic. Gerardo Flores Arroyo.
Lic. Juan Diego Rivera Borja.
Lic. Víctor Rubén Varela Almanza.
Lic. José Fernando Romero Conde.
Lic. Alfredo Álvarez Narváez.

INTRODUCCIÓN

Es necesario destacar el plano en que debe ser analizada la situación que guarda la seguridad nacional en el Estado mexicano considerando la globalización en que se incluye al orbe en su totalidad, en donde por ejemplo, las fronteras parecieran desdibujarse o al menos volverse francamente porosas al permitir el libre tránsito comercial, ideológico, político, religioso y cultural de los individuos pobladores de los Estados, habiéndose actualmente acortado de manera muy significativa las distancias, de tal suerte que hoy por hoy, es común que nuestras autoridades migratorias aseguren indocumentados de nacionalidades muy diversas como pudiera ser el caso de iraquíes, coreanos o chinos por citar un ejemplo.

Son sin duda los países desarrollados, quienes apuestan buena cantidad de su presupuesto y destinan a sus instituciones recursos humanos, materiales y financieros para estudios y programas de los diversos ámbitos del quehacer humano en las actividades del futuro, esto es, hacen "teoría de los escenarios", siendo capaces de planear con altos grados de certidumbre y eficacia, los distintos panoramas a que se podrían enfrentar eventualmente, mismos que por sus dimensiones pudieren llegar a constituir problemas de seguridad nacional, en éstos casos se involucra al Estado de manera plena, de forma tal que puede ser puesto en riesgo el rubro de la población, el territorio o bien el propio gobierno que *per se* significa la estabilidad del propio Estado.

Bajo las anteriores consideraciones es que debe ser analizado el problema particular de la seguridad nacional en México, sin perder de vista que los ámbitos de competencia de la misma involucran a un número importante de instituciones gubernativas, quedando claro que la problemática puede transitar desde el agotamiento de líquido vital (agua), por levantamientos subversivos, narcotráfico, delincuencia organizada, tráfico de personas o bien por daños a instalaciones estratégicas e incluso por actos terroristas; así pues con tan sólo éstas muestras podemos percibir la diversificación de variantes en que podemos encontrar problemas de ésta naturaleza.

Otro aspecto que no debe dejarse de considerar, es que la frontera divisoria entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional se ha venido adelgazando de manera importante, a grado tal que a veces se funde en diferentes latitudes y es difícil diferenciar técnicamente cuándo nos encontramos ante uno u otro supuesto. De éste modo el programa de seguridad nacional debe privilegiar sin duda las tareas preventivas y disuasivas respecto de las reaccionarias, ello en función de que si bien es aceptable y plenamente justificado que la capacidad de respuesta del Estado ante los problemas de grandes magnitudes deben volverse ágiles y eficaces, es también muy claro que el rubro de la prevención constituye conjuntamente con el de la disuasión los verdaderos pilares en que debe sustentarse la política criminal del Estado; esta última idea en el marco de las políticas públicas en materia de seguridad nacional.

Es menester recordar que México al igual que cualquier otro país, responde a sus propias circunstancias inmutables, de modo tal que existen tres valores fundamentales que se erigen en constantes inamovibles bajo un punto de vista estrictamente objetivo y que tienen que ver con los segmentos geopolítico, histórico e idiosincrásico. En el primer supuesto para México, ésta es una determinante a considerar de manera especial, el solo hecho de considerar la existencia de más de 3,000 kilómetros de frontera colindantes al norte con Estados Unidos de América significa sin duda un enfrentamiento cultural, de civilidad e idioma lo suficientemente significativo para generar dos grandes problemas: el fenómeno migratorio y la comercialización de enervantes; en ésta misma tesitura si a lo anterior le aunamos el hecho de que el suelo mexicano es espléndido para el cultivo de marihuana y amapola por sus altas montañas y soleadas laderas así como por la humedad de sus tierras y la escasa vigilancia de sus caminos, amén de la infiltración del cáncer de la corrupción en las autoridades encargadas de realizar funciones de policía, se constituye un clima ideal para el fomento de las organizaciones criminales; de igual modo la frontera sur presenta sus propias peculiaridades por su cercanía a ideologías insurrectas y rebeldes que han influido de manera importante en la proliferación de grupos civiles armados que actúan bajo el amparo de banderas de respeto a los derechos humanos,

igualdad y democracia, cuando en realidad sus intenciones van encaminadas a alcanzar su propia autonomía, por lo que dígame lo que se diga nos encontramos ante un escenario de guerra de baja intensidad.

Otro elemento a considerar es el histórico que viene a representar sin duda aquella aseveración de que todo país está atado inexorablemente a su historia y a su tiempo; en este sentido es claro que la nación tiene memoria de sus hechos, gestas, sacrificios, triunfos y en general todos los acontecimientos relevantes que le han determinado, conformando de alguna manera lo que corresponde a la identidad de los mexicanos. En este contexto, la referida vecindad con Estados Unidos ha marcado de manera contundente el desarrollo de nuestro país siendo el caso que sin duda nuestra suerte corresponde a su suerte. Finalmente, la idiosincrasia es probablemente el elemento que más debe considerarse, dado que la forma de hacer y pensar, de conducirse y reaccionar en la comunidad es lo que otorga profundidad y dimensión a todo cuerpo social, así pues en México este elemento de alta raigambre ha hecho que se genere identificación con patrones ajenos a la cultura de la legalidad, de este modo es más factible pensar en el desapego a la ley que en su cumplimiento y observancia, ello en función de que generacionalmente son los ejemplos que muy frecuentemente pueden leerse e identificarse con impunidad, poder y dinero.

En virtud de lo anterior, podemos considerar que la seguridad nacional es la defensa de los intereses y los valores de una nación; en éste orden de ideas debemos destacar que la seguridad nacional implica dos niveles: uno objetivo, que tiene que ver con la detección de factores adversos que puedan obstruir la consecución de los objetivos nacionales; el otro nivel es subjetivo y tiene que ver con la percepción de cuales son los factores que real o potencialmente pueden desestabilizar a la nación.

Por tal motivo el Estado mexicano debe divulgar y hacer permear en su población la cultura de la legalidad, entendida como la convicción de que lo correcto es actuar acorde con la ley, para de este mismo modo, éste en su oportunidad nos proteja al hacer cumplir en nuestro beneficio. En suma se trata de un problema de múltiples aristas que debe ser atacado desde muy diversos flancos con la participación interinstitucional y la convicción ciudadana de actuar en la legalidad y respetar los derechos del hombre, presupuesto indispensable para la adecuada aplicación y funcionamiento de las políticas públicas en materia de seguridad nacional.

Finalmente, se analiza en esta investigación la seguridad nacional mexicana, la gobernabilidad y propiamente la Ley de Seguridad Nacional.

CAPÍTULO I.

SEGURIDAD NACIONAL. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL CONCEPTO

*He aquí la regla de nuestra vida:
decir lo que sentimos; sentir lo que decimos:
que la palabra vaya de acuerdo con los hechos.*

Séneca

1.1 Conceptos

El concepto "seguridad proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse".¹

La seguridad nacional es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, por lo que cada Estado lo establece en función de la realidad que observa en su desarrollo político, económico, social y militar.

La búsqueda de la seguridad se generó con la aparición de los primeros grupos humanos organizados. Es posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerse de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y la sociedad. Entonces, podemos señalar que este fenómeno es el conjunto de acciones hechas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional.

Una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó a asegurar la supervivencia de esa organización. El paso del tiempo ubicó a la seguridad nacional como un fenómeno social circunscrito al proceso político. Tomando la definición etimológica, Norberto Bobbio indica que "el fin del estado solamente es la 'seguridad' entendida como la 'certeza' de la libertad en el ámbito de la ley."²

¹CALVO, Roberto, *La doctrina militar de la seguridad nacional*, Caracas, Ven., Ed. Universidad Católica Andrés Bello, 1979, p.66.

²BOBBIO, Norberto, Max Weber, *El político y el científico*, México, Ed. Premio, 1981, p.8. Véase, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1996, pp. 2886-2887.

"Aun cuando "segundad nacional" no es un término que tenga un significado preciso, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa.

Cabe observar que la "seguridad nacional" no se concreta a la capacidad militar para evitar dicho eventual derrocamiento sino que, en general, también implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses públicos; virtualmente, cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la

En tanto que, para el comando conjunto de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América (U.S. chiefs of staff), "la Seguridad Nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas".³

En este sentido, Robert Mcnamara señala que "la seguridad nacional no es la fuerza militar, aunque puede incluirla, la seguridad es desarrollo y sin desarrollo no puede haber seguridad".

Para la Escuela Superior de Guerra del Brasil, "la Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un estado puede proporcionar, en una época determinada, a la nación que jurisdiccional, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales, a despecho de los antagonismos existentes".⁴

Por otra parte, el general de división Edgardo Mercado Jarrin señala que la seguridad puede entenderse en un sentido objetivo como la ausencia de amenazas o terror de que tales valores sean atacados".⁵

El coronel Alejandro Medina Solís señala en su obra *La doctrina de la Seguridad Nacional*, que ésta se define como "la capacidad del estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales".⁶

construcción de vías generales de comunicación y la educación misma —independientemente de lo controvertido que pueda ser desde el punto de vista político, tomando en cuenta las prioridades de cada Estado—, puede justificarse, en parte, por proteger la seguridad nacional. Precisamente, algunas de las medidas adoptadas por los diversos sistemas jurídicos para evitar su destrucción o el derrocamiento de sus órganos supremos, frecuentemente se han considerado violatorios de los derechos humanos, concretamente, de las libertades políticas, presentándose por lo general, una tensión entre éstas y la denominada "seguridad nacional". Asimismo, conviene señalar que la expresión "seguridad nacional" equivale a la de "seguridad del Estado", misma que se utiliza con menor frecuencia pero que, desde un punto de vista jurídico, se puede considerar más precisa; en efecto, mientras el concepto de "nación" tiene un carácter primordialmente sociológico, es claro que el de "estado" es, por esencia y naturaleza, de contenido jurídico —como apunta Kelsen, el Estado no es más que la personificación de un orden jurídico específico que ha alcanzado cierto grado de centralización—, razón por la cual en contextos jurídicos es preferible el vocablo "seguridad del Estado".

³ AGUAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey (Coords), *Las segundades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1996, pp. 13-32.

⁴ BROWN, Harold, *Reflexiones acerca de la seguridad nacional*, p. 9.

⁵ MERCADO JARRIN, Edgardo, *Seguridad política y estratégica*, Lima, Perú, 1974, p. 55, Editorial Nueva Era.

⁶ Tomado del Compendio de lecturas requeridas en materia de seguridad nacional primera parte, septiembre de 1995, Colegio de la Defensa Nacional, p. 46.

Por otra parte, tenemos una serie de definiciones expresadas en los ámbitos militar y académico, entre las más destacadas podemos mencionar las siguientes:

Para el Colegio de Defensa Nacional el concepto de seguridad nacional comprende lo siguiente:

“Condición permanente de soberanía, libertad, paz y justicia social que dentro de un marco institucional y de derecho procuran en nuestro país los poderes de la Federación mediante la acción armónica, coordinada y dinámica de los campos del poder (político, económico, social y militar) con el fin de alcanzar y mantener los objetivos nacionales y preservarlos tanto de las amenazas en el ámbito interno como las procedentes del exterior”⁷.

El general Gerardo C. R. Vega define la seguridad nacional como “la condición de pensamiento y acción del Estado, por la cual una sociedad organizada, en el entorno del Derecho, obtiene y preserva sus objetivos nacionales”.⁸

El vicealmirante Mario Santos Caamal define la seguridad nacional como la “creación de las condiciones adecuadas para que el Estado nacional, a partir de sus valores y apoyándose en sus instituciones se realice de acuerdo con el proyecto de nación”.⁹

El jurista Manuel M. Moreno indica que la seguridad nacional abarca todos los campos del acontecer social y su encauzamiento va encaminado a la afirmación de todo lo que contribuye a consolidar nuestras formas institucionales de existencia, dentro de los márgenes establecidos por la Constitución.

El concepto integral de la seguridad nacional comprende dos aspectos, uno interno y el otro externo.

⁷ idem, p. 47

⁸ VEGA GARCÍA, Gerardo C.R., *Seguridad Nacional, concepto, organización, método*, México, S.D.N., 2000, p. 78.

⁹ Santos Caamal, Mario, *La esencia de la seguridad nacional*, México, Cesnava, 1995, p. 34.

En el orden externo, México, país de vocación civilista y de inalterable tradición pacifista, siempre ha normado su conducta en el campo internacional, por principios fundados en sus ideales de paz y de justicia, apoyados en la fuerza de la razón.

En cuanto al ámbito interno la seguridad está cimentada, de manera especial, en la solidez y firmeza de nuestras instituciones sociales, debidamente tuteladas por el orden jurídico emanado de la Constitución. "La acción del Estado en este aspecto está encaminada, fundamentalmente, a lograr el desarrollo integral del país dentro de los cauces de justicia social que la propia Constitución preconiza".¹⁰

Luis Herrera-Lasso M. y Guadalupe González G., definen la seguridad nacional "...como el conjunto de condiciones políticas, económicas, militares, sociales y culturales necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior".¹¹

Es la condición imprescindible para el desarrollo integral del país, basada en:

1. La preservación de la soberanía e independencia nacionales,
2. El mantenimiento del orden constitucional,
3. La protección de los derechos de sus habitantes y
4. La defensa de su territorio.

Sergio Aguayo reconoce que la seguridad nacional debe ser un concepto amplio que, aun cuando ha recibido muchas formulaciones, tiene como puntos rectores la defensa frente a amenazas externas o internas del territorio, de la soberanía y de los valores nacionales (este último aspecto es generalmente traducido por los gobiernos como la preservación del orden establecido).

¹⁰ MORENO, Manuel M., "La seguridad nacional desde la perspectiva Constitución", Cuadernos de investigación no. 7 México, UNAM ENEP Acatlán, 1987, p. 80.

¹¹ HERRERA LASSOM, Luis y Guadalupe González G., "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México", en busca de la seguridad perdida, México, siglo XXI Editores, 1990, p.391.

"La seguridad nacional se liga con el concepto de poder nacional y no se reduce a lo militar sino que tiene dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, etc".¹²

El concepto de seguridad es global. Comprende la seguridad individual y colectiva, interna y externa de cada Estado. La seguridad existe para alcanzar el orden como justicia, es decir, un equilibrio aproximado en las relaciones entre grupos e individuos en la esfera interna y entre las naciones.

El contenido medular de la seguridad nacional es:

1. Es un medio de importancia invaluable para alcanzar el objetivo esencial de la política a la consecución y mantenimiento de los objetivos nacionales.
2. Es un concepto relativo porque, en la situación actual, ninguna nación por poderosa que sea, puede disfrutar de un grado total de seguridad.

La relatividad del concepto de seguridad nacional varía de acuerdo con los siguientes parámetros:

- a. El sistema político vigente en cada país
- b. Los objetivos nacionales
- c. La intensidad de los antagonismos en la época considerada, y
- d. Los recursos del poder nacional¹³

Hablar de seguridad nacional para un Estado, requiere del conocimiento profundo y analítico de la historia del país de que se trate, el conocer sobre su formación, sus luchas internas y externas, su consolidación, su cultura, tradiciones, investigar en sus aspectos de formación social y de integración económica y política, permite deducir las aspiraciones e intereses nacionales de toda una sociedad y en función de esto, se logra determinar la política de seguridad y los objetivos nacionales con criterios normativos y jurídicos;

¹² AGUAYO, Sergio, Chiapas: "Las amenazas a la seguridad nacional", Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C. junio de 1987. p. 11.

¹³ ANGELES DAUHARE, Tomás, "Concepto, organización y método de la seguridad nacional, en el marco de la Secretaría de la Defensa Nacional", México, SDN, 1991, pp. 1-3.

"es básico conocer entonces la auténtica Historia y el devenir de los acontecimientos de un país para posibilitar la estructuración de seguridad nacional según se proyecte".¹⁴

El conocimiento sobre la seguridad nacional es tan controvertido para tantos autores y conocedores en la materia, que en su afán por establecer un concepto, o lo más riesgoso, una definición universal encuentran enormes obstáculos en su obsesión por concretar algo definitivo; esto se debe fundamentalmente a una causa bien importante consistente en: no existen Estados iguales en el mundo, cada cual tiene características y peculiaridades bien distintas, su población, extensión territorial, historia, costumbres, etc., son esencialmente individualizadas en cada país, de aquí la necesidad se diría vital, de partir para entender que la seguridad nacional, no es sólo un concepto o definición, es a cambio una situación tan dinámica como cada país evoluciona o se desarrolla, como para fabricar una especie de precisión sobre el término "seguridad nacional en torno a la cual se unifiquen pensadores y criterios, por tanto cada Estado en particular dispondrá de una concepción particularizada sobre lo que debe entender por seguridad nacional".¹⁵

Para Manuel Villa Aguilera, el concepto de seguridad nacional incluye tres elementos básicos. El primero de ellos es la **doctrina**, que consiste en una postura nacional basada en principios que descansan en los valores nacionales fundamentales. El segundo aspecto es la **política**: un conjunto de propósitos y acciones específicas que puedan subordinarse a una doctrina explícita de seguridad nacional o a principios nacionales distintos de la seguridad. Para ejemplificar la combinación de doctrina y política, Villa señala el caso de la dictadura militar de Brasil durante la década de 1970. Asimismo, señala que las diversas dictaduras centroamericanas modernizaron —es decir "norteamericanizaron"— sus fuerzas armadas durante las dos últimas décadas de la Guerra Fría, supeditando la doctrina a una política de seguridad nacional.

¹⁴ VEGA G., Gerardo C.R., *op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁵ *Idem.*, p. 11.

Según Villa, las **dependencias operativas** constituyen el tercer elemento de la seguridad nacional. En ese sentido, señala que en circunstancias extremas, estas dependencias pueden funcionar sin una doctrina o política de seguridad correspondientes. Tal es el caso, por ejemplo, de las dependencias de seguridad que actúan pragmáticamente cuando no existen principios claros y generales, y sustituyen de manera perversa sus propias acciones y razones políticas por la doctrina o la política. "De acuerdo a este autor, Haití fue un ejemplo de este caso extremo de régimen policiaco autoritario, y México se encuentra en el otro extremo, ya que ejemplifica a un gobierno que se basa en principios nacionales, lineamientos de política interna y un aparato de seguridad subordinado y dedicado a resolver problemas específicos de seguridad nacional".¹⁶

En mi particular punto de vista, la seguridad nacional en México podría entenderse como la política del Estado nacional, ejercida por todos y cada uno de sus integrantes bajo la conducción del Gobierno, dedicada a la máxima tarea de la preservación y conquista de los objetivos nacionales permanentes y coyunturales, bajo la premisa de lograr el bienestar de la colectividad.

No obstante, en México aún no se ha establecido un sistema de seguridad nacional entendido este como el conjunto estructurado de los diversos recursos, instituciones y componentes de un Estado que en forma coordinada y metodológica disponen de capacidad para manifestar el poder nacional de manera evidente y funcional para posibilitar el desarrollo nacional, con soberanía e independencia. En nuestro país aún no se ha establecido una cultura de la seguridad nacional, por lo que en la esfera gubernamental este fenómeno es incipiente.

El organismo de mayor jerarquía es el Gabinete de Seguridad Nacional, instancia de coordinación creada por el Presidente de la República, integrado por los titulares de las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y el de la Procuraduría General de la República, así como cualquier otro funcionario que designe el Titular del Ejecutivo Federal.

¹⁶ VILLA AGUILERA, Manuel "Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional", en *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coordinadores), México, Siglo XXI Editores, 1997, pp. 117-118.

"Este órgano analiza temas de alta prioridad para la nación, toma acuerdos y resoluciones sobre cuestiones específicas relacionadas con la materia, además brinda asesoría al Presidente de la República".¹⁷

1.2 La perspectiva de los Estados Unidos de América

Al llegar a su término las hostilidades bélicas de la Segunda Guerra Mundial, dio inicio una etapa de abierta confrontación política entre las dos potencias que habían surgido como las grandes vencedoras de la lucha armada: Estados Unidos y la Unión Soviética.

Esta pugna de carácter ideológico, impulsada por las contradicciones existentes entre los sistemas propios del capitalismo y del socialismo, tanto en la aplicación de políticas nacionales como en el plano de las relaciones de poder a escala internacional, marcaron el periodo conocido como la "Guerra Fría".

Para efectos de la presente investigación, el lapso que se inicia en 1945 y llega a ocupar la arena política mundial hasta finales de la década de 1980, en el terreno de la definición de estrategias externas orientadas a la creación de alianzas político-militares que frenaran el avance o el "contagio" de ideologías ajenas a las zonas de influencia delimitadas por los acuerdos entre las grandes potencias, dieron lugar a los esquemas teórico-operativos de defensa militar y política llamados Doctrinas de Seguridad Nacional.¹⁸

¹⁷ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional*, México, SEGOB, 9 de abril de 2003, p. 2.

¹⁸ Como lo señala Cathryn L. Thorup, "El concepto de seguridad nacional surgió por primera vez en Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, y desde un principio se vio muy influido por la Guerra Fría y el pensamiento estratégico militar", en "La formulación de la agenda de seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición", en Aguayo, Sergio y John Bailey (coords) *En busca de la seguridad perdida*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 97.

Esta conceptualización no tiene una definición universalmente aceptada, pero en su integración teórica y práctica coincide con el concepto que tiene como fuente cognoscitiva los estudios teóricos del realismo político elaborados en los Estados Unidos en la posguerra; en segundo término, su naturaleza filosófica y política se enfoca a definir metodológicamente el aprovechamiento de las capacidades internas y externas de los Estados y, por último, "su aplicación indiscriminada como razón de Estado sirvió para justificar regímenes autoritarios y antidemocráticos, fieles a los designios de Washington pero no a los de la población a la que, en principio, debía servir".¹⁹

Las razones de esta articulación de elementos de teoría y praxis en un esquema de poder político son evidentes. Partiendo de una base tecnológica-industrial prácticamente intacta y de un nacionalismo fuertemente alentado por la victoria obtenida en la lucha contra las potencias del Eje, los nexos entre la política interna y la exterior de los Estados Unidos se dirigieron a consolidar una política expansionista que, simultáneamente, les ofreciera un sistema de mercados nacionales afines a su ideología e intereses y un escudo de contención político-militar a su rival hegemónico.

Las ventajas económicas y políticas obtenidas por el gobierno norteamericano en las negociaciones post-bélicas, particularmente de aquéllas que se derivan de su influencia en la reconstrucción de las economías europeas y asiáticas, le confirieron a ese país posiciones más adelantadas en el tejido de las redes del poder internacional.

Ello implicó una serie de alianzas y acuerdos internacionales cuyo propósito medular fue la consolidación de un mapa de influencias y dominio a escala intercontinental que permitiera la democracia y el liberalismo económico.

¹⁹Es interesante la lectura del artículo de Richard C. Rockwell y Richard H. Moss en esa dirección, "La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación", en *En busca de...*, p. 43-68. En particular, definen a la seguridad nacional de la siguiente manera: "Una nación está segura cuando su gobierno tiene el suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus legítimos intereses y, en caso de ser atacada, para defenderlos por medio de la guerra". Otro autor define su uso "en función del desarrollo nacional se emplea el Poder Nacional con miras a la mejora material, espiritual y cultural de la sociedad, en función de la Seguridad Nacional, ese poder debe ser empleado como instrumento estratégico, es decir, con el objetivo de superar, neutralizar o reducir los antagonismos que se interpongan a la obtención y mantenimiento de los Objetivos Nacionales Permanentes". José Thiago Cintra en "Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo", abril 2 de 1991, (Mimeo).

“La conjunción de elementos económicos y políticos en esas metas, tanto de origen interno como externo, motivaron que en los principales centros de pensamiento norteamericanos se llevara a cabo una reflexión académica que incorporara todos los factores presentes en las preocupaciones básicas de los gobernantes, con un sentido práctico y accesible a la definición de políticas y estrategias a seguir”.²⁰

Las corrientes políticas, económicas y militares que se identifican con la doctrina estadounidense de seguridad nacional, definen a la contención del comunismo como la parte central de sus preocupaciones.

Luego entonces, las estrategias y tácticas surgidas al amparo de esta doctrina teórico-práctica, tienen expresión en los lineamientos de política exterior de Washington.

“De cara a la confrontación ideológica con su rival socialista más poderoso, la Unión Soviética, se arma un tejido de alianzas sustentado en criterios geopolíticos que, en esencia, apuntan a la delimitación de fronteras ideológicas y políticas bien delimitadas”.²¹

Al interior del sistema político estadounidense, “la cultura de la seguridad nacional se vio determinada por el componente externo y, en ese entorno, el aparato institucional central y departamental del Ejecutivo designado para atender esa agenda se balanceó con órganos legislativos que permitieran dar, desde su perspectiva, un adecuado equilibrio entre los distintos rubros de las preocupaciones internas y externas”.²²

²⁰En el ensayo de Tang Tsou, “Scientific man vs. power politics revisited”, la vinculación entre el ejercicio académico y su utilidad en la toma de decisiones políticas es realizada a la luz de las teorías del realismo político y también la influencia de este debate en las reflexiones que dan origen a las doctrinas del poder, entre ellas, las de Seguridad Nacional, en *A Tribute to Hans J. Morgenthau*, compilado por Kenneth Thompson y Robert J. Myers, Council on Religion and International Affairs, Transaction Books, Londres, 1984. El ensayo citado está entre las páginas 41 y 51.

²¹Al efecto son reveladoras las lecturas del libro de John Spainer, *American Foreign Policy since World War II*, Congressional Quarterly Press, Washington, 1988 y también en Isunza, José Miguel de, *Estados Unidos de Roosevelt a Reagan*, México, UNAM, 1992, p. 11. y Stoessinger, John, *El poderío de las naciones*, México, Gernika, 1980.

²²La lectura de Sherman, Kent, *Inteligencia estratégica para la política internacional de los Estados Unidos* (Pleamar, Buenos Aires, 4a. edición, 1986) es ilustrativa sobre las formas en que los aparatos de inteligencia norteamericanos se crean desde una perspectiva centralizada que, sin embargo, no excluye las labores de inteligencia (la parte operativa de la seguridad nacional) en los Departamentos (Secretarías) y sus nexos con los Comités especializados de tales áreas en el Congreso. En particular, los capítulos 5, 6, 7, y 8. pp. 85-165. En lo constitucional, particularmente en lo que se refiere a la división de poderes que existe en el vecino país del norte, la *National Security Act* establece las modalidades de información del Ejecutivo al Congreso en las materias de inteligencia consideradas en el rubro de la seguridad nacional. Tales consideraciones, además, se delimitan en la Directiva 1 de Seguridad Nacional (NSD-1), por la cual las organizaciones integrantes del Consejo de Seguridad Nacional -creada por la *National Security Act* de 1947, concentran la información en éste para que “asesoren y asistan al Presidente en la integración de todos los aspectos de la política de seguridad nacional -doméstica, exterior, militar, inteligencia y económica- y cómo influyen en los Estados Unidos”.

Las acciones de seguridad nacional invocadas como tales por las administraciones gubernamentales norteamericanas, contemplaron al factor externo como el eje prismático de sus actividades de seguridad nacional. Su origen y fines se encuentran comprendidos en los criterios de orden político-militar prevalecientes en dicha era, así como en los instrumentos utilizados.

Por tales motivos, la aplicación conjunta de las tesis propias del realismo político y de la seguridad nacional se orientó en las agencias e instituciones encargadas de estos asuntos, a la previsión de conflictos relacionados con la infiltración comunista en otros países aliados.

La red de esquemas tácticos de defensa creados en los cinco continentes dentro de la estrategia de contención del poder político y militar de orden nuclear estadounidense frente a su antagonico, tenían tal propósito defensivo.

Desde la perspectiva realista, la defensa de la seguridad nacional generalmente se entiende en términos de los recursos a disposición del poder - principalmente militares- y que esta defensa usualmente se coloca en la cúspide de la escala de prioridades de los Estados-Nación...en el caso de los Estados Unidos, "la memoria de una guerra devastadora y el enfrentamiento con la URSS llevó a que su seguridad nacional (y en realidad la del occidente) se conceptualizará en términos realistas, en buena medida porque tenían un poder económico y la capacidad militar para implementar dicha estrategia en una escala planetaria".²³

Otro ejemplo se encuentra en la interpretación estadounidense sobre la soberanía. De acuerdo a Peter Smith, la visión norteamericana responde a su formación histórica y cultural y expresa claramente una proclividad a la imposición unilateral. Así, en la definición de sus líneas de políticas y estrategias hacia el exterior, "la óptica estadounidense justifica y legitima la imposición de su perspectiva sobre la soberanía de otras naciones, avalando con ello el uso de toda la gama de instrumentos que posee".²⁴

²³ AGUAYO, Sergio, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, en "México y Estados Unidos: en busca de seguridad", en el libro *En busca de la seguridad...*, op. cit., pp. 19-20.

²⁴ "Consideraciones sobre la soberanía y la interdependencia", en *Paradojas de un mundo en transición*, México, S.R.E., 1993.

Esta doctrina de seguridad nacional concebía la política internacional - dice Oscar de Lasse- como una lucha de confrontación permanente por el poder entre el este y el oeste, esto es, entre dos bloques político-ideológicos antagónicos. Para esta doctrina, la seguridad se refería básicamente a 'amenazas externas', infiltración comunista y a problemas que se resolvían a través de instrumentos de fuerza. En suma, "esta doctrina concebía a la seguridad nacional no como un medio, sino como un fin en sí mismo".²⁵

A partir de este marco conceptual de la política del poder, no es de extrañar que la doctrina de Washington sobre seguridad nacional se expandiera rápidamente entre los círculos gubernamentales en los países aliados. A las razones objetivas de su influencia política, económica y militar frente al resto de los países, se añadía una razón ideológica y cultural lo suficientemente poderosa para que esa doctrina fuera aplicada en otras partes del orbe, destacadamente en los países del Cono Sur.

1.3 La escuela sudamericana

En el contexto de las alianzas estratégicas cimentadas en criterios de orden geopolítico, la que se refiere al Continente Americano tiene una importancia singular para los intereses de Washington.

"Al norte, su vecindad territorial con el Canadá, así como sus niveles de desarrollo económico más homogéneos y afines en historia y cultura a las naciones europeas, se plasman en su participación conjunta en el terreno militar dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y en otros esquemas de cooperación económica y política como la OCDE".²⁶

"Al sur del continente, la cobertura geoestratégica de los países ribereños del Atlántico y del Pacífico y la agenda de seguridad estadounidense que tiene que ver con los asuntos de la Antártica",²⁷ se ven reforzadas con el fin político americano que tiene que ver con la visión actualizada -en la posguerra- de la *Doctrina Monroe*.

²⁵ LASSE, Oscar de "Seguridad de la nación: doctrina y estrategia", en *El Financiero*, México, 27 de octubre de 1988.

²⁶El caso de México se trata de manera más amplia y completa en un capítulo posterior.

²⁷En particular, la comunidad científica y militar que enfatiza el potencial marítimo y continental del Polo Sur para los proyectos globales norteamericanos del futuro, sin descartar su utilidad como vía de transporte aéreo o marítimo de tropas y equipo bélico en un escenario o hipótesis de conflicto.

En este hemisferio, la estrategia (la contención) tomó forma con la creación del Pacto de Río en 1947. En su calidad de superpotencia y de poder hegemónico regional, Estados Unidos podía esperar la aceptación de América Latina..., década tras década Estados Unidos mantuvo incólume dicha estrategia... es indudable que Washington tuvo éxito en la prevención o el derrocamiento de regímenes considerados de izquierda durante los últimos 45 años (con la notable excepción de Cuba); es igualmente evidente que "la estrategia de contención estadounidense en la región sometió o ignoró las necesidades básicas, las aspiraciones al desarrollo y los sentimientos nacionalistas de amplios sectores latinoamericanos..."²⁸

En este punto cabe resaltar un aspecto. La incorporación de América Latina a los nuevos escenarios políticos y económicos surgidos de la postguerra, así como el nuevo sistema de alianzas internacionales del bipolarismo, coincidió en tiempo y circunstancia con el surgimiento de gobiernos en la región sureña de América encargados, entre otras cosas, de cimentar un esquema teórico y práctico de Estado moderno -de cara a requerimientos externos muy concretos de inserción económica internacional y los de la potencia continental en el terreno político, diplomático y militar- y que también fuera capaz de dar respuesta a las necesidades propias de su desarrollo integral, resolviendo los atavismos y lastres históricos de su convulsa formación sociopolítica.

Esta dicotomía de esfuerzos no puede ser desvinculada de la historia misma de las naciones latinoamericanas. Las contradicciones y antagonismos sociales surgidos en la consolidación de sus sistemas gubernamentales, no ajenos a la violencia y al uso de las armas como instrumentos políticos o electorales, propiciaron el surgimiento de liderazgos gubernamentales de clara influencia militar, así como "la germinación de una clase política de origen, vocación e intereses ligados al desarrollo de la milicia".²⁹

²⁸AGUAYO, Bagley y Stark, en *México y Estados Unidos...* op. cit., p. 20.

²⁹Al efecto, la obra de Michael J. Kryzaneck, *Leaders, leadership & U.S. policy in Latin America* (Westview Press, Boulder, Colorado, 1992), permite acceder a una visión global sobre la evolución de los liderazgos en la región y, en particular, la influencia militar o cultura de las armas, en los movimientos y cambios políticos ocurridos desde la conquista. Esta perspectiva también se plantea en "Transitions to Democracy in Latin America": The Role of Political Parties", de Torcuato S. Di Tella, que se encuentra en *Working Papers*, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, San Diego, número 3, abril 1993.

En estos singulares cuadros de simbiosis entre élite militar y del ejercicio de la política gubernamental, la formación castrense de los cuadros de mando en las escuelas teóricas de los Estados Unidos, en el caso concreto de las tesis de seguridad nacional, encontró eco, simpatía y sentido utilitario, tanto para el ejercicio del poder nacional como para las alianzas externas.

El criterio geopolítico que permeó las estrategias anticomunistas norteamericanas, encontró rápidamente vías de acceso en los centros de entrenamiento militares ubicados en América Latina por dos razones fundamentales: los programas de entrenamiento y capacitación de las élites de mando -como se ha señalado- y la asunción de los poderes del Ejecutivo por muchas de ellas.

Así, las tesis de la doctrina de seguridad nacional surgidas de la escuela norteamericana, tomaron fuerza en varios países como filosofía de gobierno y razón de Estado. Este punto es importante, debido a que justifica - bajo esa perspectiva - las acciones dirigidas a frenar a cualquier costo el avance del comunismo en sus relaciones internacionales y, también, les permite acreditar las acciones oficiales y extraoficiales propias de la represión interna.

"Entre las principales escuelas teóricas de esta corriente en Sudamérica, se encuentran los casos de Brasil, Perú y Chile".³⁰ En ellas, un nexo común entre política interior y exterior es la definición del "enemigo interno" como un resultado de la infiltración comunista internacional. Otro, la aplicación de criterios geopolíticos dentro de su estrategia nacional, como el factor que explica su vinculación a las políticas de poder internacionales de la potencia continental.

³⁰Una semejanza de estas escuelas se encuentra en el ensayo de Antonio Cavalla, "Breve introducción descriptiva a la geopolítica", que se encuentra en *La geopolítica y el fascismo dependiente*, México, Casa de Chile en México, 1977, pp. 13-92.

La perspectiva de seguridad nacional en Brasil, (considerada la de mayor influencia sobre las otras escuelas militares) de acuerdo a la Escuela Superior de Guerra, se define así:

Seguridad nacional es la garantía que, en grado variable, es proporcionada a la nación, principalmente bajo la protección del Estado, a través de acciones políticas, económicas psicosociales y militares, para la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales permanentes, a despecho de los antagonismos y presiones existentes o potenciales.

El general Alejandro Medina Lois, del Ejército de Chile, le define como la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida, y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales.

Edgardo Mercado Jarrín, general del Ejército peruano, dice que podemos definir seguridad nacional como "la situación en que nuestros objetivos nacionales se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales, tanto internas como externas".³¹

Las circunstancias internacionales favorecían una visión como la señalada. La preeminencia de una política mundial matizada por el bipolarismo, en la cual cualquier esfuerzo que favoreciera los propósitos de contención global que dictaban los ritmos e impulsos de las políticas de las superpotencias, se veían recompensados con créditos y espacios favorables para la acción política internacional.

³¹Estas definiciones son citadas por Armando Martínez Pretelín en "Misión, compromiso y funciones de la Secretaría de Marina ante la seguridad nacional", México, 1992, mimeo. Una visión más amplia -puesto que incluye a Colombia, Uruguay y Venezuela- se encuentra en Oscar de Lasse, "Seguridad Nacional: Cuatro fronteras políticas conflictivas", en *El Financiero*, México, 26 de octubre de 1988. Es de destacar que en su artículo el autor señala que ya en 1987 (comentando una reunión celebrada en el Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos en ese año) la visión sobre la seguridad nacional es materia de análisis conjunta entre las instancias civiles, militares y académicas. Para una revisión más detallada véase a Antonio Cavalla, *op. cit.*

Es interesante denotar que, en esta particular concepción, el impulso a las economías nacionales derivado de un clima propicio a la expansión de los negocios y finanzas internacionales, permitía que la expansión de los indicadores de riqueza nacional fuesen superiores a las tasas demográficas registradas y, en esa dimensión, el desarrollo alcanzado -en un sentido relativo- tuviera un efecto favorable a los regímenes gubernamentales.

Puede señalarse que su concatenación a las políticas anticomunistas prevaecientes les hubiera rendido, a tales regímenes, buenos resultados. Sin embargo, es de destacar que las contradicciones sociales no se agotaran en esa misma dirección.

Las manifestaciones violentas y no violentas de esta lucha social en la región, plantean en lo común la necesidad de resolver las necesidades internas más apremiantes de la nación. En estas prácticas políticas, tanto en las legales como en las que no lo son - los ejemplos clásicos de "la "guerra sucia" en Argentina, Uruguay y Paraguay-, las carencias socioeconómicas rechazan el perfil anticomunista de la seguridad nacional y se inscriben, a pesar de la perspectiva de la élite gobernante y de sus aliados externos, en factores propios de la realidad interna".³² Esta realidad se inscribió en un contexto distinto a la óptica interpretativa de los bastiones comunistas en América Latina. La represión a cargo de las fuerzas de seguridad pública, interpretando la oposición política y social como riesgos y amenazas -según su criterio- a la seguridad nacional, asumió la forma directa del terrorismo de Estado. "La legalidad y constitucionalidad de los regímenes sudamericanos se ajusta a estas doctrinas para justificar estos movimientos internos y, utilizándoles como un efecto endógeno de la visión externa de la seguridad nacional, instrumenta acciones político-policíacas dirigidas a erradicar cualquier brote de "contaminación" ideológica".³³

³²Paradójicamente, esta situación se observó con claridad en el caso de los conflictos centroamericanos. México y CEPAL siempre mantuvieron una posición distinta y distante a la interpretación estadounidense de las causas y medidas de solución y motivaron, por las razones geoestratégicas y geopolíticas de la región, un esfuerzo amplio de concertación que duró varios años y que no logró cristalizarse como un caso típico (por sus medidas resolutivas) de la seguridad nacional.

³³Al efecto, el libro *La doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur. El Terrorismo de Estado*, de Jorge A. Tapia Valdés (Nueva Sociedad/Nueva Imagen, México, 1980), es particularmente ilustrativo sobre esta hipótesis. En particular, destaca el capítulo VIII, "Doctrina de la Seguridad Nacional y fascismo dependiente".

De acuerdo a lo expresado por Jorge Tapia, crítico sudamericano del terrorismo de Estado -vía seguridad pública...

"... podemos afirmar que la doctrina norteamericana de la seguridad nacional, en su aplicación en América Latina, consiste en incrementar el papel político de las fuerzas armadas a fin de asegurar el control de la subversión o de la agitación social en cada país del continente y garantizar la estabilidad política interna. Ello ha supuesto preparar a dichas fuerzas armadas no sólo para la práctica de un tipo de guerra limitada en contra de la insurgencia, sino para participar en la dirección de los procesos sociales y económicos del país... no es extraño que la forma más común del gobierno en el área del Tercer Mundo sujete a influencia norteamericana, sea la dictadura militar."³⁴

Sin embargo, las nuevas circunstancias internacionales, particularmente aquéllas que se refieren a crisis de violencia generalizada cuya naturaleza no se lograba explicar por "el simple calificativo de confrontación Este-Oeste que impulsaba la visión estadounidense (como lo fueron los conflictos centroamericanos y otros de la región caribeña), motivaron una revaloración franca de la seguridad nacional empleada como razón de Estado".³⁵

Como señala Martínez Pretelín...

"A la seguridad nacional se pretendió hacerla un problema que concierne solamente a los militares y se había hecho alusión a ella en forma tan difusa que sólo creaba confusión; es cierto que la expresión en sí está desprestigiada...pero quienes la han desprestigiado ha sido porque se convirtieron en obedientes cumplidores de consignas del país hegemónico, en opresores de sus pueblos y en promotores de un desarrollo que sólo ha favorecido a sus élites. Esto no es seguridad nacional".³⁶

³⁴Ibid, p. 65.

³⁵En esta perspectiva tiene una importancia particular el caso de Perú, bajo el gobierno de Alberto Fujimori. Invocando como amenazas a la seguridad nacional el terrorismo desarrollado por Sendero Luminoso y la infiltración del narcotráfico (o su protección) en varios niveles de gobierno y aún en el sistema Legislativo y Judicial, en abril de 1992 Fujimori decretó la disolución del Congreso y llamó a promulgar una nueva Constitución, en la cual se le amplian los poderes, se reinstala la pena de muerte y se suspenden, en ese proceso, las garantías políticas. Este "auto-golpe de Estado", empero, contó con la velada simpatía de la Administración estadounidense, de cara a lo que se define como un conflicto de baja intensidad que, desde la revisión de los conceptos clásicos de la seguridad nacional seguida hasta la década de 1980, se puede identificar como una etapa de transición entre el enemigo comunista y los nuevos retos internacionales como el terrorismo y el tráfico ilícito de enervantes.

³⁶"Misión, compromiso...", *op cit.*

1.4. La revisión del cuerpo doctrinario de la seguridad nacional en la década de 1990

A casi 45 años de finalizada la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas de bipolarismo político-militar expresadas en el marco de la "Guerra Fría", al derrumbarse el Muro de Berlín y desaparecer de la nomenclatura y geografía de naciones la Unión Soviética, también dio inicio una nueva era en el terreno doctrinario de interpretación de la realidad internacional y, entre ellos, el concepto de seguridad nacional.

"Los nuevos temas de la agenda internacional ya no permitían una interpretación lineal de los hechos como la que ofrecía la época del bipolarismo y que permitía explicar, en base al conflicto Este-Oeste, los conflictos ocurridos en la segunda parte del siglo".³⁷

"Las paradojas del mundo contemporáneo -comenta James Petras- se enraizan en contradicciones reales: las contradicciones entre aspiraciones democráticas de la mayoría y las restricciones elitistas de los principales actores del mercado; el divorcio de los símbolos de igualdad cultural frente a las premisas socioeconómicas; las inequidades del poder que transforma el libre comercio en grandes inequidades regionales de orden socioeconómico".³⁸

La lucha entre capitalismo y socialismo aparentemente se finiquitaba con la caída del "oso oriental". Los acuerdos de desarme de Helsinki y el apoyo norteamericano al gobierno de Boris Yeltsin para dejar en manos de Rusia el control del armamento nuclear instalado en las antiguas repúblicas soviéticas, únicamente vino a ratificar las tendencias de multipolarización económica y política que estaban presentes desde la década de 1970.

"Las preocupaciones básicas identificadas con el interés nacional se relacionaban marcadamente con temas económicos y de bienestar a su población, afectando la perspectiva tradicional de dicho concepto, en una dinámica que venía desarrollándose rápidamente".³⁹

³⁷Una relación de los principales problemas mundiales se encuentra en el número 36 de la serie *Historia Universal* de la editorial Siglo XXI. "El siglo XX. Problemas mundiales entre los dos bloques de poder".

³⁸"Paradoxes in a world in transition", en *Paradojas de un...*, op.cit. p.25

³⁹Para la década de 1990, se advierte la fragilidad del concepto de "interés nacional"; es la obligación del Estado promover el bienestar de la nación, asegurar las fronteras contra ataques externos y preservar los valores y sistema de

Desde la década de 1970, el esquema bipolar comenzó a trasladarse a un sistema multipolar. El componente de poder de estos ejes mostró la influencia cada vez mayor de ingredientes económicos, en detrimento del componente militar.

La propia dinámica de la sociedad internacional daba muestras de ello. Los países surgidos a la vida independiente desde el fin del conflicto bélico de los años cuarenta, obtuvieron mayor participación e influencia en los organismos internacionales y propiciaron el surgimiento de bloques de negociación de corte regional o multilateral, cuyos reclamos no siempre correspondían a los intereses de las superpotencias militares y, en varias ocasiones, eran francamente opuestos.

La presencia y participación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, la Liga Árabe, el Movimiento No Alineado y el Grupo de los 77 en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en otros temas políticos como el conflicto del Medio Oriente y las alzas de precios petroleros de los años setenta, mostraban que el tejido de alianzas creado al amparo del bipolarismo no eran ya lo suficientemente sólidas para lograr contener problemas internos cuya génesis iba más allá de la confrontación ideológica de las superpotencias. El realismo político comenzó a perder adeptos en los círculos académicos. La lucha por el poder ya no era el paradigma que permitiera interpretar cabalmente, en opinión de algunos autores, la realidad circundante a los problemas nacionales, ni los del ámbito internacional.

"Por 45 años los debates académicos y políticos sobre seguridad han tenido como referentes los supuestos, percepciones e intereses de funcionarios y académicos estadounidenses inmersos en las teorías 'realistas' del poder y preocupados por las rivalidades entre Estados Unidos y la Unión Soviética...(pero no han) dedicado mucha atención a las preocupaciones centrales de las empobrecidas mayorías del sur: reducción del hambre y la miseria; distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico; mejorías en salud, educación y seguridad social; defensa de los derechos humanos; consolidación de la democracia; control de la degradación ambiental, y respeto a los principios de autodeterminación, no intervención y soberanía nacional.

vida de un país, esencia de los nacionalismos. Sufrirá una reconsideración -o está ocurriendo- ante la globalización e interdependencia que caracteriza al mundo. Esta impone limitaciones al interés nacional. Ni las grandes potencias pueden hacer lo que quieren sin hacer concesiones". Esto afirma Sergio Mota en *Desafíos Globalización e interdependencia económica*, México, Diana, 1991, p. 14.

Es entonces natural el desprestigio de los estudios de seguridad entre aquéllos intelectuales del mundo en desarrollo preocupados por el bienestar de su sociedad. Es igualmente lógico el rechazo y la suspicacia cuando se habla de seguridad".⁴⁰

La vertiginosidad de los avances en materia tecnológica a escala mundial ha favorecido el incremento de la producción y de las comunicaciones. Las nociones autárquicas de desarrollo y del ejercicio supremo de la soberanía comenzaron a debilitarse en la misma medida en que expansión y eficiencia de los procesos industriales y financieros incorporaron a nuevos agentes internacionales.

Los instrumentos de esta evolución tecnológica, productiva y financiera fueron las empresas transnacionales. Como consecuencia de este nuevo perfil y polo de influencia internacional, el papel del Estado-Nación comenzó a ser cuestionado severamente desde varios ángulos.

En esta pérdida de preeminencia estatal, el deterioro funcional y operativo de los organismos internacionales en la arena de concertación de voluntades políticas -en cuanto a su incapacidad de generar respuestas certeras y definitivas a problemas globales y lacerantes de la humanidad como la hambruna, el deterioro ecológico y la explosión demográfica, sin descontar a la pobreza- se articulaba a la crisis financiera de estos foros y disminuían, en su conjunto, la representatividad y eficacia del Estado en su estrategia multilateral.

En el terreno estrictamente bilateral, las estrategias de negociación estaban sujetas, como siempre, a sus niveles de capacidad. Y en este rubro el apego a la soberanía política encontraba serias dificultades para sustentarse en el ejercicio de la soberanía económica.

⁴⁰AGUAYO, Sergio, Bruce Bagley y Jeffrey Stark, en la "Introducción" al libro *En busca de...*, op.cit. pp.17-18.

En respuesta al deterioro de los indicadores macroeconómicos de las grandes potencias que se derivó del incremento de los precios internacionales del petróleo "en los años setenta, las estrategias de solución adoptadas por los países altamente industrializados o del norte en el seno de la Comisión Trilateral y en el G-7, tuvieron un efecto para ellos positivo en el terreno político y económico".⁴¹

En base a su mayor capacidad de negociación conjunta, los acuerdos políticos logrados en esos foros para frenar el avance de la inflación y reactivar sus economías se encaminaron al fortalecimiento de sus nexos comerciales y a una férrea disciplina financiera que provocó, en consecuencia, una elevación sin precedentes de las tasas históricas de interés, el derrumbe de los precios internacionales de las materias primas agrícolas y minerales y la implementación de políticas económicas similares a las suyas, vía los organismos financieros y crediticios internacionales.

Esto fortaleció su papel político y económico en el mundo, pero también sentó las bases necesarias para expandir la transnacionalización de los procesos productivos y financieros a escala global. De ahí surgió también un proceso político y económico que evidenciaba el deterioro de la posición negociadora de los países del Sur. A los problemas tradicionales de la política de desarrollo, signada por las graves carencias de articulación productiva y financiera interna, se añadía un cúmulo de problemas externos que lesionaban significativamente su capacidad de crecimiento. La deuda externa y la caída de los precios internacionales de sus principales productos de exportación se concatenaban decididamente a la explosión demográfica y a las fallas estructurales de sus procesos económicos internos.

⁴¹Zbigniew Brzezinski afirmaba en 1979 que "estamos en proceso de crear una comunidad de estados independientes. Trabajando con nuestros aliados... estamos fundando un cuadro de cooperación internacional que involucre a Estados Unidos, Europa y Japón y muchas de las potencias regionales surgientes... Y con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la República Popular China observaremos un incremento significativo de la cooperación internacional", citado en "Comentarios al libro El juego estratégico", en *Geopolítica*, num. 39, Buenos Aires, 1989. Véase también a Gonzalo Martner en *Introducción a las economías del Tercer Mundo*, México, CEESTEM/Nueva Imagen, 1981. También *La Crisis Internacional y la América Latina*, México, Selección de Lecturas del FCE, vol. 55, 1984.

"El resultado fue el inicio de una intensa serie de cuestionamientos al papel del Estado en el desarrollo. Esta crítica comenzó a mostrarse en el campo de la ideología económica y se extendió rápidamente al terreno de la geometría política. Las tendencias monetaristas de la escuela de Chicago encontraron acogida en los sectores conservadores y la función tutelar del Estado -inmersa en una enorme crisis financiera- comenzó a dar marcha atrás al rol asumido durante varias décadas al impulso de las teorías keynesianas".⁴²

El discurso político de los estadistas sobre la soberanía, al ser confrontado con las necesidades internas y las circunstancias internacionales, caía fácilmente -desde la perspectiva de la población- en los terrenos de la retórica.

En este contexto, el Estado como principal actor de la sociedad internacional se veía disminuido. La crisis del sistema monetario y financiero, el surgimiento de nuevos entes nacionales y el relajamiento de la disciplina férrea de los bloques de poder en el terreno político-militar, cuestionaban la preponderancia del Estado.

Esta situación la expresa así Oscar de Lasse:

"Una segunda y definitiva transición se experimenta en el estudio y análisis de la seguridad nacional a principios de la década de los setentas con la emergencia de nuevos factores que inciden negativamente en la seguridad de las naciones, en este caso derivado fundamentalmente de los económicos, como resultado del agotamiento del patrón de crecimiento de la postguerra y la pérdida de eficacia de las instituciones multilaterales de Bretton Woods."⁴³

⁴²Ver la cita en la nota 2 de este capítulo.

⁴³*Seguridad Nacional...*, op. cit.

El realismo político fue dejado paulatinamente al margen en estos primeros años de revisión de los paradigmas propios de una época en proceso de franca y abierta transformación. Los procesos económicos regionales mostraban que los flujos productivos y financieros predominantes en su interior, así como sus nexos con la dinámica externa, involucraban retos teóricos y prácticos que ya no podían ser fácilmente asimilados mediante la aplicación tradicional de los conceptos del poder nacional.

“Así, conceptos como globalización, interdependencia, soberanía e intersoberanía pasaron a ocupar el centro de los estudios interpretativos de las sociedades nacionales y la que corresponde al ámbito de las relaciones internacionales”.⁴⁴

1.5 La seguridad nacional de los Estados Unidos de América en la década de 1990. Los prolegómenos de una nueva era.

El impacto de la elevación de los precios del petróleo en los años setenta también cuestionó las concepciones tradicionales en materia de política económica. Los principales centros de pensamiento estadounidenses respondieron con una reformulación de la teoría de las ventajas comparativas. Las tesis de reconversión industrial se constituyeron en las puntas de lanza de nuevos espacios de negocios en el ámbito mundial.

De tal suerte, los Nuevos Países Industrializados (NIC'S), vinieron a sustituir en el lenguaje economicista los conceptos aplicables a los países en vías en desarrollo o del Sur. La nueva estratificación tecnológica y productiva de amplios sectores de la economía internacional se vinculó al acelerado desarrollo de nuevos centros financieros y de producción y crearon las condiciones necesarias para que la revalorización de la teoría económica se llevara a cabo a costa de las teorías políticas.

⁴⁴La lectura sobre estos conceptos ha sido muy amplia. Entre los textos más completos se encuentra el libro de Alejandro Ramos Esquivel, *La Guerra que viene. Siglo XXI, la Centuria del Pacífico*, Grupo editorial Iberoamericano, México, 1991. También Fröbel, Heinrichs, et. al. *La Nueva División Internacional del Trabajo*, México, Siglo XXI Editores, 1981. Una síntesis de estas teorías se encuentra en *El desafío de la interdependencia: México-EUA*, compilado por la Comisión sobre el futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, México, FCE, 1988.

La globalización se convirtió rápidamente en la nueva ideología gubernamental. "La formación de bloques regionales y la inserción en las nuevas corrientes de la economía mundial se convirtieron en objetivos de gobierno".⁴⁵

En este marco el concepto de soberanía pasó a definirse como intersoberanía. En función de los nuevos requerimientos externos y a las condicionantes imperantes en el exterior, ya ningún país podía ejercerla como una visión autárquica.

Algunos autores reclasificaron sus estudios básicos y convirtieron la vieja teoría de la dependencia -creada en los años cuarenta y cincuenta por la CEPAL- en la interdependencia. Ahora todos los países del orbe eran dependientes entre sí.

La problemática central de este debate se centró en la falta de equilibrio entre intereses económicos e intereses políticos. Los problemas de consenso al interior de los sistemas oficiales y la disminución del rol estatal en los procesos de desarrollo -al amparo de las políticas monetaristas- se combinaron con los nuevos imperativos del orden externo y generaron una profunda crisis en la estructura del Estado-Nación.

Sin embargo, esta crisis se presentó con mayor crudeza en la Unión Soviética y en los países de Europa Oriental. Las contradicciones internas de su modelo de desarrollo económico y la falta de satisfactores sociales inmediatos, se aunaron al amplio desequilibrio presupuestal que les imponía la carrera armamentista y provocaron un profundo deterioro en el sistema de gobierno que llevó al derrumbamiento del bloque socialista.

⁴⁵El diagnóstico del contexto internacional y su ponderación para objetivos e intereses de gobierno, se presentan en el *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*, y en el *Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994*, Poder Ejecutivo Federal, México, dan testimonio de esta conceptualización. También se sugiere *Relaciones Internacionales* no. 59, Centro de Relaciones Internacionales, FCPS, UNAM, julio-septiembre de 1993, titulada "Seguridad, globalización y regionalismo: elementos para su estudio", permite obtener una visión amplia sobre este particular.

Las tesis del libre mercado se impusieron sobre las tesis que impulsaban la planificación central de la economía. Esto trajo como consecuencia un unipolarismo en la esfera político-militar y un redimensionamiento de los estudios sobre las relaciones internacionales.

Empero, las nuevas condiciones internacionales eran ya muy distintas a las prevalecientes en décadas previas. El peso de las empresas transnacionales sobre las economías nacionales y su influencia en el contexto económico internacional, empujaron a las teorías sociales a un debate sobre el rol político del Estado.

Además, los temas de la agenda multilateral de las Naciones Unidas también incidían en las preocupaciones de los estadistas, en un sentido distinto a la "dictadura de las mayorías" que había enunciado Kissinger. El narcotráfico, el medio ambiente y los derechos humanos, emergían poderosamente en los foros de debates a causa de su influencia recíproca entre lo nacional y lo internacional, condicionando el ejercicio de la soberanía en su sentido tradicional.

Los aspectos de amenazas a la estabilidad de los sistemas políticos, en esta perspectiva, tenían -y tienen- un componente externo radicalmente opuesto. "La transnacionalización de los conflictos sociales, económicos y políticos en el orbe"⁴⁶ confiere a los retos de seguridad nacional y soberanía nuevos perfiles.

⁴⁶De acuerdo a Seara Vázquez, estos son de naturaleza política, económica, social, así como de instituciones y liderazgo. En su conjunto, estos factores de crisis en la sociedad internacional no son exclusivos de un país y su respuesta no es factible generarla desde un Estado de manera unilateral. Seara Vázquez, Modesto, *La hora decisiva*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1990.

Como anota el politólogo norteamericano Peter Smith:

"... el concepto clásico de soberanía se enfrenta a varios retos. Desde arriba, aquéllos que afectan por encima al Estado-Nación, como el tráfico de drogas, la contaminación y el terrorismo; mismos que tienen que solucionarse de manera conjunta, no aislada, en pleno respeto de la soberanía de un Estado. Desde abajo, los que no respetan ni reconocen el papel del Estado-Nación, como los movimientos religiosos, étnicos y sociales, mismos que buscan establecer entidades subnacionales, localistas..."⁴⁷

Sin embargo, distintos autores mantuvieron una distancia de las tendencias de rechazo al realismo, a la soberanía y al futuro del Estado-Nación. Consideraban que la dinámica del neoliberalismo económico iba generando rápidamente una desarticulación del tejido social creado en varias décadas al amparo de las corrientes estatistas y que la vertiginosidad de estas políticas sólo tendrían como consecuencia "el retorno de la valorización del papel del Estado en el plano de las relaciones internas e internacionales".⁴⁸

Como indica Spainer, "los Estados rápidamente aprenden 'las reglas del juego o qué deben de hacer para asegurar su supervivencia y realizar las medidas de seguridad correspondientes'.⁴⁹ Esta visión también la refuerza el Centro de Estudios Estratégicos Internacionales de Georgetown, uno de los más influyentes "think tanks" (o centros académicos y de investigación ligados al poder norteamericano) de las décadas 1980 y 1990, al señalar que "las políticas exteriores retornaban en varios aspectos a las líneas familiares...particularmente al control de su proceso por parte del principal actor internacional, los Estados."⁵⁰

⁴⁷Castillo Pérez, Gabriel, "Soberanía. Una época, un concepto", en *Observador Internacional*, México, número 21, febrero de 1994. La cita es de la página 23. El propio Smith agrega un concepto de cuestionamiento respecto a la soberanía, al agregar los retos desde afuera: "los problemas del sufrimiento humano que sencillamente requieren y piden alguna respuesta por parte de la comunidad internacional". Citado en "Consideraciones sobre la soberanía y la interdependencia", en *Paradojas de un mundo...*, op. cit., p. 186.

⁴⁸El multicitado *Paradojas de un mundo en transición* da testimonio de la aseveración anterior.

⁴⁹SPAINER, John, *American Foreign Policy since World War II*, congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1988.

⁵⁰Barry Blechman y Edward Luttwak, *International Security yearbook 1985/85*, Center for Strategic & International Studies, Westview Press, Boulder and London, 1985. La cita es de la pág. 5.

Manuel Villa Aguilera afirma que existen juicios de valor que distorsionan el análisis objetivo acerca de las funciones estatales, "... el Estado es control, es apabullante; a menos Estado más libertad, en consecuencia, todo lo que tenga relación inmediata y directa con el Estado o con el presidencialismo, es malo... en la perspectiva del pensamiento occidental del análisis político, el sesgo de ver al Estado como el mal y a la sociedad civil como el bien."⁵¹

En este orden de ideas, cabe señalar que los nuevos retos de la seguridad nacional se perfilaban, desde la óptica y tradición norteamericana, a la definición de aquellos rubros de las relaciones internacionales que afectaban su percepción sobre la soberanía y de lo que pudiera afectar sus objetivos e intereses nacionales.

En particular, se exigía analizar y anticipar los problemas que se derivaran de aquellos grandes temas económicos internacionales que habían provocado un deterioro de su capacidad e influencia en el orbe.

Esta situación se observa claramente en la *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*. En este documento, se plantea que los objetivos estadounidenses para la década de 1990 se centran en la preservación de sus intereses económicos regionales, en la prevención de nuevas conflagraciones mundiales mediante la cooperación política con las naciones tradicionalmente aliadas, pero sobre todo, en el fortalecimiento interno de su economía con la finalidad de hacerla más competitiva frente a las expectativas de ingreso a nuevos mercados e incremento de los estándares de bienestar social.

En dicho documento, "la interdependencia es aceptada como el eje de reflexión teórica sobre el cual se sustenta la planificación política de los próximos años en ese país".⁵²

⁵¹VILLA AGUILERA, Manuel, en *Reestructuración del poder presidencial*, México, 18 de febrero de 1993 (mimeo).

⁵²*Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*, La Casa Blanca, Washington, agosto de 1991. En particular sobre este punto, véase "Los cimientos de la estrategia nacional: intereses y objetivos", de las pags. 2-6. Sobre la interdependencia y el enfoque global, el documento señala que "La seguridad es indivisible. La seguridad, libertad y bienestar de un pueblo no puede separarse de la seguridad, libertad y bienestar de todos... la tecnología, especialmente la explosión de las comunicaciones y la información han acelerado el ritmo del contacto humano... la ampliación del comercio y la creciente aceptación de los principios del mercado han acelerado el movimiento hacia la

Los nuevos retos del orden mundial para los Estados Unidos, cuando menos en una primera interpretación de la realidad predominante, se expresan en la vinculación del poder entre la economía y el poder propio de su condición de potencia mundial, denominándole a esta articulación de objetivos, intereses y medios "realismo económico".⁵³

Dicho concepto es importante puesto que, desde la perspectiva estadounidense, confiere a la estrategia de seguridad nacional de esa década un cuerpo conceptual preciso, apegado a la situación interna y externa prevaleciente y afín a su filosofía política.

Desde esa óptica, es interesante destacar que la estrategia de carácter económico guarda un papel básico en los esquemas de política internacional que se estipulan en la estrategia de seguridad nacional de los años noventa, pero sin que se disminuya la importancia de las relaciones del ámbito político, diplomático y militar. "Las actuales negociaciones comerciales comparten en alguna medida la importancia estratégica que tradicionalmente hemos dado a las pláticas sobre armamentos con la Unión Soviética."⁵⁴

Destaca, en esta dimensión, el siguiente señalamiento: Podríamos concentrarnos más en mejorar la seguridad -particularmente en el mundo en desarrollo- a través de medios más políticos, sociales y económicos que militares... ***"la desnutrición, el analfabetismo y la pobreza resultan presiones peligrosas para las instituciones democráticas pues los ciudadanos hambrientos, sin educación y con falta de vivienda resultan ideales para la radicalización por parte de movimientos tanto de izquierda como de derecha."***⁵⁵

Este giro en la concepción de la seguridad nacional para el gobierno norteamericano, que marca un cambio trascendente en la definición de escenarios sobre el clima global de las relaciones internacionales, procede de una interpretación del contexto internacional que disminuye notablemente el acento militar que animó su interpretación política desde la Segunda Guerra Mundial.

interdependencia y la integración de las economías...esta interdependencia de los pueblos crecerá y continuará exigiendo una dirigencia estadounidense responsable." Citado en las pags. 38-39.

⁵³ *Ibid.*, p. 11.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 8.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 10.

"Durante la mayor parte de los últimos 45 años, la principal atención de nuestra estrategia militar nacional fue la contención de la Unión Soviética y su ideología comunista y logramos enfrentar este desafío con éxito...sin embargo, siguen existiendo ciertas realidades...las amenazas futuras a los intereses estadounidenses son intrínsecas en la certidumbre e inestabilidad de un mundo en constante y acelerado proceso de cambio. Podemos enfrentar los desafíos... con una fuerza mucho más reducida de la que hemos tenido en los últimos años."⁵⁶

Para Washington, el mayor enemigo "...que debemos enfrentar es menos un comunismo expansionista que la propia inestabilidad".⁵⁷

En concordancia con tales lecturas, los intereses y objetivos nacionales de los Estados Unidos en materia de seguridad nacional, son los siguientes:

"La supervivencia de Estados Unidos como nación libre e independiente, con los valores fundamentales intactos y las instituciones y el pueblo seguros...Una economía saludable y en crecimiento en Estados Unidos que garantice la oportunidad de prosperidad individual y los recursos para los proyectos nacionales tanto en el país como en el extranjero...Relaciones saludables de cooperación y políticamente vigorosas con aliados y naciones amigas...Un mundo estable y seguro, donde la libertad política y económica, los derechos humanos y las instituciones democráticas puedan florecer".⁵⁸

Estos lineamientos corresponden a la visión estadounidense sobre el mundo y sus objetivos e intereses específicos. La nueva naturaleza del conflicto, como la identificó el posteriormente Secretario de la Defensa, Les Aspin, proviene de temas distintos a la contención y expansión del comunismo que representaba la Unión Soviética.

⁵⁶ POWELL, Colin I. Jefe del Estado Mayor Conjunto del Ejército de Estados Unidos, mayor instancia jerárquica castrense después del Secretario de Defensa en ese país, en la presentación de la *Estrategia Nacional de Estados Unidos en materia militar*, Washington, D.C., Enero de 1992.

⁵⁷ *Estrategia de Seguridad Nacional...*, op. cit. p. 29. Tal perspectiva sobre la inseguridad había sido enfrentada en la década de los ochentas, con una estrategia de transición entre la amenaza comunista y los problemas regionales y transnacionales, a la luz de los "conflictos de baja intensidad". En estos, la amenaza comunista venía siendo superada por los conflictos regionales, cuya característica sustantiva -desde la visión de Washington- era la insurgencia. De tal manera, a partir del segundo lustro del decanato anterior se crea en la Secretaría de la Defensa la Subsecretaría de Operaciones especiales y Conflictos de Baja Intensidad. Cabe señalar que a su filosofía y cuerpo doctrinario se incorporan las experiencias obtenidas en las guerras de Corea y Vietnam, así como las de los conflictos centroamericanos y africanos. De ella surge un manejo opcional para los intereses de los Estados Unidos ya que puede elegir por apoyar a los movimientos insurgentes -el caso de la contra en Nicaragua- a gobiernos establecidos -Honduras, Perú y El Salvador- o utilizar ambas alternativas -los nexos para el suministro e intercambio de armas, dinero y drogas en Centroamérica para apoyar a los contras y a Irán-. Este tipo de estrategias propias de los conflictos de baja intensidad y el rol político y operativo de las fuerzas armadas y la inteligencia estadounidense, se encuentran en el libro de Robert Sihal *Para entender la guerra*, Conaculta/Grijalbo, México, 1992.

⁵⁸ *Estrategia de Seguridad...*, op. cit. pp. 5-6.

El terrorismo, las drogas y los conflictos religiosos y étnicos tienen una naturaleza regional que se expande rápidamente al ámbito internacional y son la causa de frecuentes enfrentamientos entre los grupos y actores involucrados que -desde un punto de vista que posteriormente queda plasmado en los documentos oficiales sobre seguridad nacional-, perfilan una atención continental más cercana a la potencialidad de las crisis que se deriven de conflictos regionales.

De tal suerte, las principales amenazas que estima la seguridad nacional norteamericana pueden afectar sus intereses -y ya no su supervivencia, como en décadas previas- proceden de inestabilidades políticas y sociales propias de características regionales y no de una confrontación a escala mundial en el terreno militar, como era la tónica que animaba las principales preocupaciones en la era de la "guerra fría".⁵⁹

⁵⁹ASPIN, Les, *Seguridad Nacional en los años noventa: Definición de nuevas bases para las fuerzas militares de Estados Unidos*, Enero 6, de 1992 (mimeo). Esta visión continental también se refrenda en las comparecencias efectuadas ante el Congreso norteamericano para ratificar los nombramientos efectuados por el Presidente Clinton en los cargos de Secretarios de la Defensa y de Estado, así como del Director de la CIA. Congressional Record, Legislative Service, Washington, D.C., febrero de 1993.

2

CAPÍTULO II

SEGURIDAD NACIONAL-SEGURIDAD INTERNACIONAL

3

4

*Tanto entre los pueblos
como entre las naciones
el respeto al derecho ajeno
es la paz.*
Benito Juárez

En el último informe sobre estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos publicado recientemente por la Casa Blanca con el título *A National Security Strategy for a New Century*, se numeran como grandes riesgos que amenazarán su seguridad en el siglo XXI la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo, la delincuencia organizada y las agresiones al medio ambiente

Resulta evidente que estos riesgos emergentes afectan no sólo a los Estados Unidos, sino al conjunto de los países desarrollados. Así, las cinco grandes amenazas a la seguridad nacional de nuestro país en el inicio del presente siglo son muy similares a las percibidas por el ejecutivo norteamericano: el terrorismo, el narcotráfico, la inmigración ilegal, la delincuencia organizada y las agresiones al medio ambiente.

Junto a estas amenazas hay que considerar también los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva -nucleares, químicas y biológicas- y los conflictos étnicos, nacionales o religiosos que puedan afectar a nuestros intereses.

La naturaleza de estos riesgos es particularmente compleja. Tradicionalmente este tipo de amenazas han estado situadas más en el campo de la seguridad interior que en el de la seguridad exterior. Los principales actores de estas actividades eran nacionales o tenían al menos una base nacional. Sin embargo, en los últimos años puede observarse una creciente internacionalización de este tipo de actividades.

En consecuencia, resulta cada vez más difícil establecer límites precisos entre los riesgos exteriores y los interiores de nuestra seguridad.

Esta internacionalización de los riesgos exige a su vez, una potenciación de los mecanismos de cooperación entre las organizaciones responsables de la seguridad en los diferentes países. "Esta colaboración tendrá una especial intensidad en el seno de la Unión Europea donde se pretende llegar a construir un espacio de libertad y seguridad común".⁶⁰

Por otro lado, estos riesgos emergentes necesitan también de nuevas respuestas por parte de los Estados. Los ejércitos, en su concepción clásica, resultan por lo general poco adecuados para hacer frente a este tipo de amenazas. Pero la gravedad y complejidad de algunas de ellas está demostrando que una actuación estrictamente policial tampoco puede neutralizarlas adecuadamente, especialmente cuando se trata de establecer un control y vigilancia más eficaz del perímetro fronterizo.

Se imponen, por tanto, fórmulas de mayor cooperación entre las organizaciones encargadas de una y otra esfera de seguridad, al tiempo que cobran un nuevo protagonismo los instrumentos polivalentes capaces de actuar con eficacia en ambos terrenos. En ese sentido, es necesario destacar en primer lugar que el final de la Guerra Fría ha traído consigo una disminución de la amenaza clásica, entendiéndolo por tal la posibilidad de una agresión armada de otro Estado contra nuestro territorio o el de nuestros aliados.

Esta menor probabilidad se explica, en primer lugar, por el hecho de que la utilización de la fuerza resulta cada vez más obsoleta como forma de relación entre las democracias desarrolladas y, en segundo término, por la creciente superioridad tecnológica de los países de primer orden respecto a los de segundo y tercero, así como por el efecto positivo que la creciente institucionalización del nuevo orden internacional está teniendo en la resolución pacífica de los conflictos. Todos estos factores hacen también cada vez más remota la posibilidad de una agresión bélica de un país no democrático contra una democracia desarrollada.

⁶⁰ AGUAYO, Sergio, Chiapas: "Las Amenazas a la seguridad nacional" México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos A.C., 1997, P. 6.

Esta menor probabilidad de que ocurra un conflicto armado en nuestro territorio no significa que en el futuro no continúe siendo esencial para un país como el nuestro, mantener una capacidad de disuasión suficiente frente a cualquier posible agresor. La capacidad militar de un país seguirá siendo, de hecho, un factor importante a la hora de determinar su credibilidad y su protagonismo en las relaciones internacionales, incluyendo aquellas que se realizan con nuestros aliados. Por otro lado, debemos considerar la posibilidad de que determinados conflictos étnicos o nacionalistas en algunas regiones más o menos próximas a nuestro país, impliquen riesgos de desestabilización regionales y puedan afectar severamente a nuestros intereses.

Del mismo modo, determinados países de los denominados "fuera de la ley", pueden tener la tentación de buscar nuevas formas de confrontación con los países desarrollados a través, por ejemplo, de la adquisición de armas de destrucción masiva o el terrorismo, como ya sucedió en septiembre de 2001: los terroristas de *Al Qaeda* atacaron dos puntos muy importantes en los Estados Unidos.

No podemos tampoco desconocer la creciente presión que ejerce la opinión pública de los países desarrollados sobre sus gobiernos para que detengan, incluso por medios militares sino existe otra opción, determinados conflictos que alteran por su brutalidad y desprecio a los derechos humanos, la tranquilidad de conciencia de sus ciudadanos.

La persistencia de estos riesgos exteriores, y la proliferación constante de operaciones militares de ayuda humanitaria, de imposición o mantenimiento de la paz, hace muy difícil imaginar un escenario en el que los ejércitos no mantengan un papel relevante que desempeñar.

Serán, con toda probabilidad, unos ejércitos distintos, más reducidos, más profesionalizados y tecnológicamente muy avanzados y tendrán misiones distintas a las que han desempeñado en el último siglo, pero resulta obvio que en un futuro previsible ningún Estado, y especialmente ninguno que se sitúe en el primer nivel mundial, podrá permitirse el lujo de prescindir de unas fuerzas armadas que disuadan eficazmente cualquier potencial agresión de un régimen totalitario, otorguen peso y credibilidad a su política exterior y a la defensa de sus intereses y, finalmente, contribuyan activamente a la estabilidad y a la paz internacional.

Pero junto a esta renovada función y protagonismo de las fuerzas armadas, los Estados están obligados a desarrollar también nuevos instrumentos y nuevas fórmulas de cooperación entre sus ejércitos y sus fuerzas y cuerpos de seguridad, de forma que se puedan articular respuestas adecuadas a los riesgos emergentes que trae consigo el nuevo siglo.

La crisis del orden bipolar que había regido el mundo en los últimos cincuenta años ha traído consigo la aparición y acentuación de algunos riesgos. Por un lado, la despresurización del orden internacional ha hecho aflorar una proliferación de conflictos étnicos, religiosos y nacionales que amenazan seriamente la estabilidad de zonas sensibles del planeta. Por otro, la desintegración de una gran potencia nuclear como la antigua Unión Soviética, y la propia aceleración del desarrollo tecnológico, trae consigo un riesgo creciente de proliferación de armamentos de destrucción masiva.

En este apartado nos vamos a referir, sin embargo, a aquellos riesgos emergentes que tradicionalmente se han situado en la esfera de la seguridad interior, pero que actualmente están cobrando una dimensión internacional cada vez mayor.

2.1 Terrorismo

Entre estos riesgos destaca en primer lugar el terrorismo y, muy especialmente, el terrorismo internacional. El terror, como forma substitutiva de la guerra en las relaciones de confrontación entre los países, constituye una fórmula mucho menos costosa y extraordinariamente eficaz para mantener un conflicto por parte de cualquier Estado u organización política que busque el logro de determinados objetivos políticos o estratégicos propios, o la simple desestabilización del adversario.

Las sociedades democráticas muestran además una especial vulnerabilidad ante este tipo de agresiones. "En primer lugar, por el amplio margen de libertad de movimientos que permite a los individuos, el escrupuloso respeto a los derechos individuales y colectivos, la generosa interpretación de las libertades de asociación, reunión y expresión, así como por las excelentes infraestructuras de comunicación de las que puede beneficiarse este tipo de delincuencia organizada".⁶¹

Por otro lado, el asentamiento de grandes bolsas de inmigración ilegal en determinadas ciudades, colectivos que pueden tener un alto grado de identificación con la acción de determinados grupos terroristas en función de su etnia, nacionalidad o religión, es otro riesgo añadido. Este tipo de comunidades, en ocasiones poco integradas en las sociedades receptoras, permiten a estos grupos disponer de la infraestructura, los apoyos y las canteras de reclutamiento necesarios para poder llevar a cabo sus acciones de forma mucho más eficaz.

En segundo término, podemos observar una creciente debilidad psicológica de las opiniones públicas occidentales frente a cualquier forma de violencia. En las sociedades desarrolladas, la paz y el bienestar individual son valores al alza mientras que los conceptos de patria o la defensa de ideales o intereses comunes están a la baja. Esta inversión de valores que se observa en las sociedades postmodernas contrasta con la evolución experimentada por las

⁶¹ TAPIA VALDÉS, Jorge A. *La doctrina de la Seguridad Nacional en el Cono Sur: Terrorismo de Estado* México, Nueva Imagen, 1980, p. 12.

sociedades menos desarrolladas, en las que los individuos están en mayor disposición de sacrificar su bienestar individual e incluso su propia vida en la defensa de ideales religiosos, étnicos o nacionales que les sean comunes.

Este análisis nos lleva a afirmar que en el futuro habrá una mayor proliferación de movimientos terroristas que busquen en esta forma de violencia la consecución de objetivos políticos, ideológicos o religiosos, al mismo tiempo que asistiremos a una mayor vulnerabilidad de las sociedades desarrolladas dispuestas a otorgar mayores concesiones colectivas a estos grupos con tal de evitar riesgos individuales.

A partir de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, líder económico y militar en el mundo, se ha establecido como máxima prioridad en las relaciones internacionales, la cooperación en materia de seguridad, bajo una especie de combate al terrorismo que pretende justificar cualquier acción y cualquier disposición, incluso contraria a los principios del Derecho internacional. "La libertad y la seguridad se han convertido en los principales motivos para justificar violaciones al Derecho internacional e incluso a los derechos humanos".⁶²

El terrorismo internacional es un reto ante los procesos de globalización, como quedó de manifiesto en la más reciente reunión plenaria de la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), efectuada a fines del año 2002 en Los Cabos, Baja California Sur, en donde la seguridad de las naciones se ha identificado como fundamento de las relaciones económicas. Sin cooperación en seguridad e identificación en la lucha contra el terrorismo, no puede pensarse en continuar el proceso de diversificación de las economías nacionales. Cualquier trato bilateral o multilateral con los Estados Unidos estará presidido por la relación en materia de seguridad internacional y combate al terrorismo.

⁶² En este apartado no nos referiremos con amplitud a los ataques terroristas que sufrió Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, toda vez que no es objeto de nuestro tema, además de que esto ha sido profusamente difundido en publicaciones especializadas y hechas ex profeso.

Aunque esta condición impuesta por ese país tiene aspectos no aceptados por el Derecho Internacional, sí es una oportunidad para consolidar la cooperación internacional en materia de seguridad. Por ello, combatir el terrorismo puede contribuir a consolidar la cooperación internacional en el combate a todas las manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional.

La oportunidad que se da para consolidar una relación multilateral entre México y los demás países en materia de seguridad es indispensable.

2.2 Inmigración ilegal

La inmigración ilegal de carácter masivo, cuyos primeros síntomas comenzamos a percibir en nuestro país, constituye otro de los grandes riesgos del futuro.

Cada día aumenta el número de inmigrantes ilegales detenidos por las fuerzas de seguridad en la totalidad de los países europeos. Sólo en nuestro país, se han interceptado en este último año más de 15,000 inmigrantes ilegales dentro de nuestro territorio o en nuestro mar patrimonial, y se rechazó en la frontera otro tanto igual. Los cálculos actuales hablan de una inmigración ilegal que puede situarse en torno a las 250,000 personas.

En algunas ciudades españolas, especialmente en Ceuta y Melilla, la inmigración ilegal está incidiendo ya de forma muy negativa en la seguridad ciudadana y existe un riesgo creciente de conflicto social. Pero estas cifras pueden ser aún muy reducidas si las comparamos con algunas previsiones pesimistas sobre el futuro. Las críticas condiciones demográficas y económicas existentes en la mayoría de los países del Continente Africano, problemas de difícil y lejana solución, nos inducen a pensar que el flujo de inmigración incontrolada hacia Europa, constituye un factor de riesgo de primer orden que plantea multitud de problemas sociales, políticos e incluso sanitarios. Algunos informes hablan de que la presión migratoria en la frontera sur de la Unión Europea se multiplicará por veinte en los próximos diez años.

No obstante, al hablar de inmigración ilegal, resulta necesario destacar que, en la mayoría de los casos, el inmigrante ilegal es una víctima y no un delincuente. Los verdaderos criminales son las mafias y las redes de delincuencia organizada que lucran y se benefician de esta nueva modalidad de tráfico de seres humanos.

Pero al margen de culpabilidades, lo cierto es que los efectos que la inmigración ilegal puede llegar a tener en nuestro sistema económico, social o político es aún difícil de calibrar, pero aún más grave que el impacto puramente económico de este tipo de inmigración -aumento de los gastos asistenciales o potencial incremento del desempleo-, estos movimientos incontrolados favorecen la aparición de minorías no integradas y desarraigadas que pueden perturbar el orden social establecido. Este fenómeno fomenta además la existencia de una delincuencia asociada al mismo y facilita la eclosión de reacciones y sentimientos racistas y xenófobos en determinados sectores sociales del país receptor.

2.3 Narcotráfico

El narcotráfico seguirá siendo otra de las grandes amenazas a las que deberá enfrentarse nuestra seguridad en el futuro, tanto por su impacto nocivo sobre la sociedad, y muy especialmente sobre nuestros jóvenes, como por las numerosas actividades delictivas asociadas al mismo.

La evolución de este fenómeno, a pesar de los esfuerzos desarrollados por nuestro gobierno y por la comunidad internacional para erradicarlo, no invita a ser optimistas. Por el contrario, se está operando una globalización del uso indebido de drogas y del consecuente tráfico ilícito. Sólo una adecuada combinación de políticas preventivas, represoras y asistenciales, con especial insistencia en las primeras nos permitirá avanzar en esta difícil lucha que la droga plantea a las sociedades modernas.

Por el momento las grandes organizaciones de narcotraficantes aumentan cada vez más su poder económico y su influencia política; se reconvierten permanentemente, adaptándose a nuevas drogas y a nuevas rutas, intensificando sus contactos entre sí, cooperando e intercambiando nuevos tipos de sustancias ilegales.

El creciente número de aprehensiones operadas en nuestro país en los últimos años, pone de manifiesto no sólo un incremento de la introducción de drogas tradicionales (cannabis, cocaína y heroína), sino un aumento aún mayor de la demanda de drogas sintéticas o de diseño procedentes principalmente de los países de Europa del Este.

El consumo de drogas es un fenómeno social complejo con causas e implicaciones diversas, las tendencias del consumo a nivel internacional constituyen un buen ejemplo de la dinámica actual del problema de las drogas. Aunque no se dispone de información oficial respecto al consumo de drogas a nivel global, la información disponible indica algunas tendencias preocupantes que sugieren la persistencia de elevados niveles de uso en los principales mercados de consumo de drogas, una mayor diversificación del tipo de drogas consumidas en estos mercados, así como una ampliación de los mercados de consumo de drogas en términos geográficos.

La información también indica un consumo creciente de todo tipo de drogas en sociedades que hace poco parecían relativamente alejadas de este problema, incluyendo algunos países de América Latina. Respecto a los principales mercados de consumo, se han consolidado algunas tendencias tales como el incremento en el uso de heroína y la ampliación del uso de cocaína en el Continente Europeo. Actualmente, es considerable el incremento del consumo de drogas sintéticas a nivel mundial, entre las que destacan los estimulantes de tipo anfetamínico; si bien este problema afecta especialmente a Europa y Norteamérica, también se presenta como una tendencia en otras regiones del planeta.

Tomando en cuenta las tendencias descritas, se puede indicar que “el consumo de drogas en el ámbito internacional persistirá como un elemento causal fundamental en el problema internacional de las drogas durante los próximos años”.⁶³

Para el caso concreto de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra las garantías fundamentales del ser humano, que tienen como propósito asegurar el desarrollo armónico del individuo y la sociedad en el seno del régimen constitucional y legal del Estado Mexicano. Algunas de las garantías establecidas en nuestra Carta Magna corresponden a la salvaguarda de la integridad física, la salud y seguridad de los mexicanos.

Nuestra Constitución Federal le atribuye a los órganos del Estado la obligación de velar por la exacta observancia de las garantías fundamentales mediante el establecimiento de bases legales que norman su actuación y sus relaciones entre sí.

El Plan Nacional de Desarrollo del Ejecutivo Federal precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país; contiene previsiones sobre los recursos asignados; determina los instrumentos y responsables de su ejecución, así como los lineamientos de política global, sectorial y rige el contenido de los programas generados en el Sistema Nacional de Planeación Participativa.

En ese sentido, el Gobierno Federal emitió el *Programa Nacional para el Control de Drogas, 2001-2006*, el cual es un programa especial, mencionado así en el Objetivo Rector ocho b) del área de Orden y Respeto del *Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, el cual tiene vigencia determinada y responde a un enfoque de coordinación integral que establece objetivos, estrategias y la ejecución de acciones específicas, que serán objeto de coordinación entre las dependencias del Ejecutivo Federal con competencia en la materia, entre éstas y los gobiernos de los estados y municipios, así como las acciones concertadas entre las dependencias del Ejecutivo y grupos sociales o particulares.

⁶³ *Programa Nacional para el Control de Drogas, 2001-2006*, México, Procuraduría General de la República, 2002, pp. 29-30.

La Ejecución del Programa se basa fundamentalmente en cuatro grandes rubros:

1. Prevención y control de la demanda de drogas.
2. Prevención y control de la oferta.
3. Delitos conexos.
4. Cooperación internacional.

La atención efectiva de éstos, se constituye en un elemento indispensable para detener los procesos delictivos que atentan contra el desarrollo de los mexicanos y del país.

La prevención del consumo de drogas se encuentra respaldada por un amplio marco constitucional y legal, que como se ha indicado anteriormente, tiene como propósito garantizar la integridad física y la salud de los mexicanos. La aplicación de las normas dirigidas a prevenir y atender el problema está a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud y de las dependencias con facultades en la materia, así como de las entidades federativas, mediante la concurrencia en el área de salubridad general.

Tratándose de la prevención y control de la oferta, por disposición constitucional, también corresponde al Ejecutivo Federal por conducto de diversas secretarías de Estado y del Ministerio Público de la Federación, la prevención, investigación y persecución de los delitos contra la salud y sus delitos conexos.

En este sentido, se ha identificado como un aspecto de especial importancia, la prevención del cultivo de enervantes en zonas proclives, las cuales en su mayoría presentan condiciones geográficas, sociales y económicas similares. De esta forma, "se ha encomendado la formulación, conducción y evaluación de la política general de desarrollo social para el combate a la pobreza, a la Secretaría de Desarrollo Social en coordinación con las autoridades competentes y con los gobiernos estatales y municipales".⁶⁴

⁶⁴ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32.

De manera conjunta, "la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación participa activamente en la formulación y ejecución de acciones y programas de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes y las autoridades de las entidades federativas".⁶⁵ Bajo esta orientación, el Gobierno de México pretende fortalecer paulatinamente la capacidad de respuesta de las instituciones, para impulsar el desarrollo integral en este medio y así reducir las posibilidades de las organizaciones dedicadas al narcotráfico para inducir a la población rural al cultivo de enervantes.

A fin de cumplir cabalmente la encomienda constitucional de la Procuraduría General de la República, ésta ha sido reconceptualizada y ha organizado bajo un enfoque de especialización al Ministerio Público de la Federación, encargado de prevenir e investigar la comisión de delitos contra la salud y de coordinar la política del Gobierno Federal en materia de control de drogas.

Es importante señalar que en materia de prevención y control de la oferta de drogas la ley prevé la participación coordinada de los tres órdenes de gobierno toda vez que, cualquier persona en ejercicio de funciones públicas está obligada a participar la existencia de un probable delito al Ministerio Público de la Federación, transmitiéndole todos los datos que tuviere y poniendo a su disposición a los inculcados, si hubieren sido detenidos.

Adicionalmente, de manera expresa la ley otorga la facultad a la Procuraduría General de la República para convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia. Asimismo, señala como auxiliares suplementarios del Ministerio Público de la Federación a los agentes del Ministerio Público del fuero común y de las Policías Judicial y Preventiva, en el Distrito Federal y en los estados de la República, previo acuerdo entre las autoridades federales y locales.

⁶⁵ *Idem*, artículo 35.

Con el fin de promover y defender los intereses de México, la Ley faculta expresamente al Ejecutivo Federal para que "por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, propicie y asegure la coordinación de acciones en el exterior, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin afectar el ejercicio de las atribuciones que cada una de ellas corresponda, así como para conducir la política exterior del país".⁶⁶

2.4 Delincuencia organizada

Un cuarto riesgo para la seguridad de todos los países desarrollados y muy especialmente del nuestro de cara al presente siglo lo constituye "la delincuencia internacional organizada, que en los próximos años adoptará nuevas formas, algunas ya emergentes actualmente".⁶⁷

Es preocupante el paulatino establecimiento de organizaciones mafiosas internacionales en el sur del litoral Mediterráneo y en algunas grandes ciudades, con incidencia en delitos de blanqueo de dinero, ajuste de cuentas y fraudes telefónicos e informáticos. Igualmente, hay que considerar el riesgo futuro del previsible incremento de una delincuencia internacional especializada en determinadas formas delictivas, como el robo de automóviles de lujo, robo y tráfico ilegal de obras de arte, falsificación de valores bancarios y operaciones ficticias. Es conveniente a su vez considerar el aumento de la actividad de proselitismo de sectas vinculadas a una amplia variedad de delitos, algunos de ellos tan graves como la prostitución infantil.

Este fenómeno de la delincuencia organizada constituye una novedad, tanto por el grado de sofisticación, cohesión y estructura que logran este tipo de asociaciones delictivas como por la creciente internacionalización de las mismas. En ambos campos, el desarrollo de su capacidad organizativa y el establecimiento de fórmulas de cooperación internacional con otros grupos, este tipo de delincuencia parece ir por delante de las respuestas policiales que los Estados contraponen para combatirlos.

⁶⁶ *Idem*, artículo 28.

⁶⁷ "Seguridad y Soberanía Nacionales en América Latina", México, UNAM 1994.

El mayor riesgo que supone este tipo de organizaciones delictivas es que teniendo en consideración su enorme potencial económico, su cohesión interna y su capacidad de penetración en las estructuras políticas o de seguridad encargadas de reprimirlos, puedan en determinadas esferas de la sociedad o incluso en partes integrales del territorio de un país, llegar a suplantar al propio Estado. Por otro lado, su carácter marcadamente transnacional las está convirtiendo en unos actores cada vez más relevantes y peligrosos de las relaciones internacionales.

Es evidente que vivimos en una época de globalización, en la cual los hechos y acciones que emprenden las organizaciones delictivas repercuten en la seguridad nacional de los Estados.

Sabemos que el siglo XX permitió que se abrieran las fronteras de las acciones para fomentar el libre comercio, los avances en los medios de comunicación, la cibernética y la realización de un gran número de transacciones financieras. En ese sentido, la delincuencia utilizó las más modernas tecnologías para tomar ventaja y cometer diversos delitos, se ha reestructurado conforme se transforma la sociedad y actualmente rebasa los límites de protección que brinda el Estado.

La delincuencia organizada transnacional surge de la facilidad y rapidez con la que sus miembros logran trasladarse de un país a otro, evadiendo la acción de la justicia y logrando con ello la impunidad. Asimismo, surge por la creación de organizaciones delictivas integradas por sujetos de diferentes nacionalidades quienes planeaban la comisión de delitos en un país determinado, ejecutándolo en otro, para posteriormente huir a un tercero.

En 1988, Interpol define a la delincuencia organizada como "cualquier empresa o grupo de personas dedicadas a una continua actividad ilegal, con el propósito primordial de generar beneficios económicos sin considerar fronteras nacionales."

Actualmente, la definición que maneja Interpol es: "Cualquier grupo con una estructura corporativa cuyo objetivo principal es obtener beneficios económicos mediante actividades ilegales, manteniendo su actividad frecuentemente bajo temor y corrupción."

Para el caso de México, el 7 de noviembre de 1996 se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que define a dicho fenómeno en su artículo 2o., como la reunión de tres o más personas que acuerdan organizarse o se organicen para realizar en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno de los delitos instituidos en el Código Penal Federal, siendo por ese sólo hecho como miembros de dicho fenómeno.

Esta administración federal (2000-2006) tomando como base fundamental el Plan Nacional de Desarrollo ha realizado diversos ordenamientos encaminados a combatir a la delincuencia organizada que vulnera tanto a la seguridad pública como a la seguridad nacional, a saber: *Programa Nacional de Procuración de Justicia*, *Programa Nacional para el Control de Drogas* y probablemente haga uno específico contra la delincuencia organizada.

2.5 Agresiones al medio ambiente

Las amenazas contra nuestro entorno vital, la naturaleza y el medio ambiente suponen a su vez un riesgo evidente para nuestra seguridad. Esta preocupación se irá incrementando en el futuro en la medida en que la agravación de estos riesgos constituye una amenaza cada vez más visible para el necesario equilibrio ecológico del planeta. Problemas como la contaminación ambiental, la protección de la fauna y la flora, la lucha contra los vertidos y residuos tóxicos o contaminantes, constituirán un auténtico reto para la sociedad del presente siglo.

2.6 Delitos cibernéticos

El vertiginoso desarrollo de las redes de acceso a la información supondrá a su vez nuevos desafíos para nuestra seguridad. Estos nuevos medios cibernéticos suponen un avance fundamental para la sociedad del futuro, pero suponen también nuevas vulnerabilidades para su seguridad.

La existencia de estas redes introducen, en primer lugar, un elemento de transnacionalidad en algunas actividades ilícitas que permiten cometer diferentes delitos a miles de kilómetros de donde tienen sus efectos y, permitiendo al delincuente ampararse en un creciente anonimato.

En segundo término, estas nuevas redes de comunicación permiten operar a las bandas de la delincuencia organizada de forma más estructurada y en un ámbito más internacional. La proliferación de encriptadores de información en el mercado hace que la lucha contra este tipo de criminalidad se complique de forma muy notable.

Por último, la creciente dependencia de nuestras sociedades de este tipo de medios, provoca que las redes de comunicación se conviertan en un objetivo potencial de organizaciones terroristas o criminales que quieran atentar contra nuestros intereses.

Resulta evidente que la mayoría de los riesgos expuestos no son radicalmente nuevos, en mayor o menor medida estamos sufriendo ya sus consecuencias. Lo novedoso es la dimensión que previsiblemente pueden adoptar algunos de ellos en un futuro relativamente próximo y la progresiva incapacidad de los Estados desarrollados para hacerles frente de forma eficaz con los instrumentos tradicionales. Se impone, por tanto, una reflexión sobre las respuestas que debemos dar a estos retos.

En el ámbito internacional, el *Manual de las Naciones Unidas sobre Prevención y Control de Crímenes Relacionados con Computadoras* identifica las conductas genéricas más comunes, calificadas como delitos computacionales o relacionados con computadoras, que a saber, son:

1. Fraude por manipulación computacional;
2. Falsificación computacional;
3. Daños o modificaciones de datos o programas computacionales;
4. Acceso no autorizado a sistemas y servicios, y
5. Reproducción de programas computacionales legalmente protegidos.

Los países miembros de la Unión Europea tienen una regulación muy completa en el campo cibernético, que incluye seguridad de datos, creaciones intelectuales relacionadas con la informática, defraudación cibernética, contratos realizados a través de los medios binarios, clonaje electrónico y robo de información.

En el ámbito interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Reunión de Ministros de Justicia o Ministros o Procuradores Generales de las Américas han abordado el tema, a fin de diseñar mecanismos de cooperación internacional adecuados para combatir los delitos cibernéticos.

El Consejo de Europa, a través de un Comité de Expertos, actualmente trabaja en un proyecto de Convención sobre delitos cibernéticos, el cual, de ser aprobado, significará el primer instrumento jurídico internacional en esta materia. Esta Convención establecerá, entre otros aspectos, reglas sobre jurisdicción y competencia, descripción de tipos penales, sanciones aplicables, asistencia jurídica y extradición.

Algunos países han desarrollado mecanismos tendentes a proteger los sistemas informáticos y la confidencialidad o reserva de bases de datos de las comunicaciones.

Por ejemplo, Francia y otros países europeos establecen como condición para proporcionar informes de los archivos de sus cuerpos policíacos que el país que la solicite cuente con legislación protectora de la privacidad informática.

“Países como Alemania y Austria han optado por crear una ley específica para combatir a los delitos informáticos, en tanto que otros, como Argentina, España y Estados Unidos, han optado por incluirlos en sus códigos penales”.⁶⁸

2.7 Reformas al Código Penal Federal en México. Adición de los delitos cibernéticos.

Por todo lo anterior, ante la problemática que representa el uso de computadoras y demás aparatos que aprovechan el avance constante de la tecnología informática, el Ejecutivo Federal consideró necesario y oportuno presentar ante el Congreso de la Unión una iniciativa de reformas al Código Penal Federal, para incluir de manera específica las conductas que se consideran como delitos cibernéticos.

La iniciativa del Ejecutivo Federal, presentada ante el Senado de la República el 13 de noviembre de 1998, reconoció que el uso de la correspondiente contará con el instrumento adecuado para el castigo de las conductas que atenten contra la privacidad e integridad de esa información.

También se señaló que el concepto de “sistema informático” está estrechamente vinculado con la definición de “informática” de la Ley de Información Estadística y Geografía, al citar que ésta comprende la tecnología para el tratamiento sistemático y racional de información mediante el procesamiento electrónico de datos.

⁶⁸ GÓMEZ SÁNCHEZ, Alejandro, “Nueva legislación sobre delitos cibernéticos”, en *Revista Mexicana de Justicia*, Nueva época, No. 8, México, P.G.R., 1999, pp. 157-175.

Finalmente, las Cámaras concluyeron en la creación del tipo penal y castigo para quienes accedan a sistemas o equipos de informática protegidos por algún mecanismo de seguridad, propiedad del Estado o de las instituciones que integran el sistema financiero, con el propósito de alterar o provocar la pérdida de información.

La reforma en materia de delitos informáticos consistió en la modificación de la denominación del Título Noveno del Libro Segundo del Código Penal Federal para incluir en el Capítulo II los delitos informáticos.

Por lo anterior, ahora el mencionado Título Noveno recibe la denominación de "Revelación de secretos y acceso ilícito a sistemas y equipos de informática".

"Los delitos informáticos se encuentran en los artículos 211 bis 1 a 211 bis 7 del Código Penal Federal".⁶⁹

2.8 La definición de la seguridad nacional en México en el contexto internacional

Como consecuencia de los actos terroristas ocurridos en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, y de la respuesta militar y política organizada por la realización de los mismos, el concepto de seguridad internacional ha sufrido una transformación radical. "También el sistema de alianzas entre los Estados ha sufrido un cambio importante. Para México, las nuevas circunstancias lo obligan a redefinir el concepto de seguridad nacional".⁷⁰

Asimismo, Estados Unidos ha abandonado su proyecto ideológico que fue el de la globalización para edificar un Imperio como el romano. "Ahora la prioridad es su seguridad interna y las cuestiones estratégicas de su guerra con Oriente Medio".⁷¹

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, "Terrorismo, seguridad nacional y colectiva", en *Este país. Tendencias y opiniones*, número 131, febrero, México, 2002, pp. 2-11.

⁷¹ HERNÁNDEZ, Jaime J., "Cuestionará Alain Touraine a Fox el inmovilismo político", en *El Universal*, México, 13 de noviembre de 2002, p. A-11.

Al producirse una recomposición en el sistema de alianzas, y al requerirse una nueva definición de la seguridad nacional, una consecuencia obligada es determinar, en esa nueva realidad, los instrumentos que habrá de utilizar el Estado Mexicano para salvaguardar los intereses esenciales de nuestro país.

Aunque resulte una verdad no sujeta a comprobación, es útil recordar que la primera obligación de todo Estado es proteger a sus ciudadanos y defender su territorio nacional, por ser éste un elemento esencial de la propia seguridad nacional. Para impedir que se vulnere esa seguridad nacional, el Estado tiene títulos válidos y legítimos para prevenir y reprimir actos terroristas que se cometan en el ámbito de su espacio territorial. De esta suerte, por interés propio, el Gobierno Mexicano tiene la responsabilidad política y jurídica de combatir el terrorismo.

Pero el terrorismo, como sucede con el narcotráfico, es también un crimen transnacional, que reclama la cooperación de la comunidad de Estados. Reclama, necesariamente, un sistema de reciprocidades que coadyuve, para beneficio de todos los miembros de esa comunidad, en la prevención y persecución de esa modalidad de la delincuencia organizada, cuya naturaleza es particularmente cruel por afectar a la población civil, por dañar a víctimas inocentes. Ese sistema de reciprocidades obedece a un legítimo interés colectivo, pero responde también a un genuino interés individual por parte de cada Estado.

Un acto de terrorismo, como el que ocurrió el 11 de septiembre de 2001, ha sido calificado por Naciones Unidas como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Por supuesto, esa amenaza pone también en peligro la seguridad nacional. Pero para que esa seguridad, interna y externa, sea real y perdurable, es preciso que se cumplan normas y principios que no deben ni pueden ser desconocidos aun en el caso de la comisión de actos como el terrorismo.

Esas normas y principios comprenden la existencia de un sistema de legalidad, con un orden jurídico internacional que debe ser cumplido y respetado. "Incluye también un sistema de seguridad colectiva ya establecido en la Carta de las Naciones Unidas, con un mecanismo institucional que centraliza las respuestas en contra de un acto de agresión".⁷²

Para México, los nuevos términos de la seguridad internacional hacen necesario definir un concepto de la seguridad nacional que responda a las circunstancias contemporáneas. Esa seguridad abarca, por supuesto, la integridad territorial y la independencia política de México, reafirmando su calidad de Estado soberano, pero no se limita en ello. Es imperativo que esa noción de seguridad no tenga una connotación policíaca o militar; deberá ser, por el contrario, un término con alcances eminentemente políticos. Una auténtica seguridad del Estado, que se convertirá en parte de una seguridad colectiva para la comunidad internacional, comprenderá, adicionalmente, estos otros elementos:

1. fortalecer las instituciones democráticas, eliminando autoritarismos que dañan al conjunto de la comunidad mexicana.
2. respetar los derechos humanos como parte integrante de una cultura política generalizada.
3. reafirmar la existencia de un Estado de derecho, en donde la solidez de un orden jurídico es sustento de garantías individuales y de funcionamiento óptimo de las instituciones gubernamentales.
4. implantar estrategias de desarrollo económico sostenido, favoreciendo una distribución equitativa de la riqueza, con los consecuentes beneficios en el equilibrio social.
5. combatir el narcotráfico como elemento corrosivo de las instituciones del Estado, cuya consecuencia es contaminar a toda la sociedad por sus efectos destructivos.
6. combatir organizaciones terroristas que atentan contra la estructura política de uno o varios Estados.

⁷² SEPÚLVEDA, *op. cit.*

7. combatir, a escala internacional, el tráfico ilícito de armamentos, que representan una amenaza continua al buen funcionamiento del Estado, por vulnerar el monopolio del uso legítimo de la fuerza.
8. combatir, como fenómeno que socava al tejido político y al desarrollo económico, el problema de la corrupción pública y privada.
9. proteger el medio ambiente para limitar y revertir procesos de desertificación y ampliación de zonas áridas, como consecuencia de la erosión del suelo.
10. afianzar los mecanismos de la solidaridad internacional para impulsar el auxilio en el caso de desastres naturales.
11. integrar programas de salud pública para prevenir y eliminar pandemias como el sida, cuyo efecto devastador en todos los órdenes produce daños equiparables a los grandes desastres naturales, pero cuya presencia es permanente y progresiva.⁷³

Un replanteamiento en la naturaleza de la seguridad internacional habrá de conducir a centrar la atención en el combate al terrorismo. En el orden de prelación de las grandes potencias ese será el asunto prioritario en los años por venir. Otras cuestiones importantes, como los acuerdos de control y reducción de armamentos nucleares o la revisión de las reglas en materia de defensa antibalística, serán un subproducto derivado de la realineación de fuerzas políticas que ha surgido como consecuencia de la lucha antiterrorista. La seguridad económica internacional quedará condicionada al buen funcionamiento de los mecanismos que se implanten para combatir esta manifestación de la delincuencia organizada.

En forma semejante a lo que sucederá en el caso de un cierto número de países, México habrá de jugar un papel importante en la aplicación de los nuevos términos del concepto de seguridad internacional. Una primera consecuencia es que el perímetro de seguridad que corresponde a México, a Estados Unidos y a Canadá, se ha ensanchado de manera considerable. Su ampliación es espacial, pero también conceptual.

⁷³ *Idem*

Ello comprende el fortalecimiento de los sistemas de inteligencia y de información. La cooperación en este rubro habrá de significar mejores instrumentos en el combate al terrorismo pero, de manera paralela, también podrá representar nuevos elementos para una mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada, el narcotráfico, la corrupción y el tráfico ilegal de armamentos. El riesgo, desde luego, es que en los servicios de inteligencia predomine el criterio policiaco, con daño serio a las libertades fundamentales.

La seguridad en el suministro de energéticos será una inocultable preocupación de Estados Unidos ante las turbulencias y la inestabilidad que se producen en el Medio Oriente y en Asia Central. La necesidad de una confiabilidad total en el abastecimiento de petróleo originado en países territorial y políticamente cercanos a Estados Unidos se habrá de incrementar, en demérito de aquellas otras fuentes energéticas que se encuentren involucradas en las zonas de graves turbulencias políticas y militares. Pero en las virtudes de la confiabilidad están también sus defectos. Por ejemplo, sustituir a Arabia Saudita como proveedor de petróleo puede hacer vulnerables a México o a Venezuela, al convertirse esos países en piezas esenciales en un asunto que constituye un interés vital para Estados Unidos.

Para los largos plazos, es probable que Estados Unidos requiera flujos migratorios que cubran necesidades adicionales de mano de obra. América Latina podrá convertirse en un contribuyente importante de esas corrientes migratorias. Pero en el plazo inmediato, las razones de seguridad habrán de imperar, implantándose una severa política de control fronterizo y de documentación migratoria que dificultará enormemente las oportunidades para regularizar extranjeros o para establecer programas de trabajadores temporales.

El efecto de los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 se refleja en la recomposición de un orden de prelación en el sistema internacional y en el ámbito individual de cada Estado. Toda la comunidad de Estados ingresa a una nueva categoría de vulnerabilidad previamente desconocida.

Seguridad colectiva y combate al terrorismo serán elementos indisolubles en los años por venir. La colaboración en ese combate habrá de condicionar y definir la naturaleza de la cooperación en otros ámbitos. Cada Estado habrá de determinar el alcance de sus responsabilidades domésticas e internacionales. Ante una nueva realidad imperante como consecuencia de lo sucedido a partir del 11 de septiembre, es obligado el diseño de nuevas políticas en materia de seguridad y de relaciones exteriores.

Para México, el combate al terrorismo es parte de su interés nacional. Pero el impacto que producirá en todos los órdenes ese combate es un asunto que debe ser periódicamente reevaluado. Sistemas de inteligencia y de información, política energética, controles migratorios en las dos fronteras, flujos de inversión y financiamiento, o mercados de exportación, en el futuro sufrirán una profunda transformación. Mantenerse al margen de las nuevas realidades no servirá para fortalecer las potestades soberanas del Estado mexicano. Pero reafirmar los fundamentos de un concepto de seguridad nacional ajustado a términos políticos y alejado de criterios policíacos o militares será elemento indispensable para diseñar la participación mexicana en un nuevo sistema de seguridad internacional.

Un último comentario respecto a las necesarias nuevas definiciones de la seguridad nacional. Hacer de México un país reconocido internacionalmente por sus instituciones democráticas, sin cuestionamientos en materia de derechos humanos, aplicando cirugía a las prácticas corruptas y erradicando a la delincuencia organizada vinculada al narcotráfico, será un programa de política exterior que recibirá una amplia aceptación y especial beneplácito de la comunidad en su conjunto. Hacer de México un país comprometido internacionalmente por el respeto pleno al Estado de derecho, en donde la legalidad constituya un valor supremo, también será un programa que devuelva calidad a la imagen y a la realidad mexicanas.

"Ello tendrá que ir acompañado de un proyecto de desarrollo nacional que en lo económico y en lo político, se traduzca en bienestar general, estabilidad a largo plazo, y prosperidad para todos los mexicanos".⁷⁴

Es innegable la hegemonía mundial que ejerce actualmente Estados Unidos. En ese sentido, y con la firme decisión de que no ocurra un nuevo atentado como el del 11 de septiembre de 2001 y previendo su posible guerra contra Irak, el 25 de noviembre de 2002 el presidente George W. Bush formalizó la creación de un Departamento (Secretaría) de Seguridad Doméstica, la cual se encargará entre otras actividades, de la vigilancia de sus fronteras, ejecución de políticas migratorias, vigilancia y protección de los servicios de infraestructura, detección de amenazas químicas y biológicas, así como el cuidado de las comunicaciones electrónicas y estratégicas.

Esto es la mayor reorganización del gobierno estadounidense "en los últimos 50 años; implica a 22 agencias gubernamentales con 170,000 empleados y con un presupuesto para el año 2003 de 37 mil millones de dólares".⁷⁵

⁷⁴ *idem*.

⁷⁵ BUSH, George W., *Securing the homeland strengthening the Nation*, USA, Seal of the president of the United States, 2003, pp. 1-18.

CAPÍTULO III

LA SEGURIDAD NACIONAL EN MÉXICO

*Que un hombre observe la ley
_cualquier ley- y su vida estará
sembrada de satisfacciones*

Emerson

3.1 Conceptos y objetivos nacionales

Para una mejor comprensión de la terminología referente a la seguridad nacional, a continuación se indican algunos conceptos básicos en la materia, los cuales son tomados del *Glosario de Términos del Colegio de Defensa Nacional*:

1. **Aspiraciones nacionales:** pretensiones o deseos de una comunidad o nación con el propósito de lograr su bienestar y seguridad.
2. **Intereses nacionales:** deseos o pretensiones, pero no del pueblo en su conjunto, sino del gobierno o ciertos sectores políticos, económicos, religiosos o culturales, por lo regular se refieren a actividades o inversiones de las que se espera obtener provecho, utilidad o beneficio. Sirven de guía a los autores de decisiones de un Estado para determinar la política nacional. Estos incluyen la autoconservación, independencia, integridad territorial, seguridad militar y bienestar económico.
3. **Objetivos nacionales:** la política de un país establece los objetivos nacionales, que ya revisten el aspecto de postulados o principios básicos permanentes, que definen modos de vida, las aspiraciones máximas de la nación, estables en el tiempo y cuyo logro redundan en beneficio de los intereses nacionales.
4. **Objetivos nacionales permanentes:** son fines o metas perennes que una nación desea conservar para garantizar su sobrevivencia como: libertad, soberanía, independencia o integridad territorial; o desea alcanzar para disfrutar mayores estándares de bienestar como: desarrollo, justicia, paz o seguridad pública.

5. **Objetivos nacionales coyunturales:** realizaciones concretas a obtener en sucesivas etapas, se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad para eliminar o reducir las presiones dominantes.
6. **Amenazas:** acciones o situaciones internas y/o externas que atentan en contra de la soberanía, independencia, libertad o integridad territorial de la nación.
7. **Antagonismos:** son criterios opuestos al logro o preservación de los objetivos nacionales, pueden existir internos o externos y actuales o potenciales.
8. **Factor adverso:** se define como dificultades u obstáculos internos que impiden la consecución o mantenimiento de los objetivos nacionales, requieren para su neutralización de políticas o líneas de acción.
9. **Presión dominante:** constituyen presiones con capacidad para enfrentar el poder nacional y amenazar los objetivos nacionales permanentes, por lo que ponen en riesgo la seguridad nacional.

Para fundamentar estos conceptos podemos indicar que todos forman parte de la terminología propia de la seguridad nacional, es decir, son un eslabón de la doctrina y quizá uno de los más importantes, porque la seguridad nacional de todo Estado define una serie de valores y propósitos fundamentales que pretende alcanzar y mantener, que se consideran esenciales para su desarrollo y hacia donde se orientan los esfuerzos, energías y recursos disponibles.

Cuando estos propósitos, pretensiones o proyectos tienen su origen en el pueblo en su conjunto, en la nación como unidad de acción, se les denomina aspiraciones nacionales. En tanto que, cuando provienen del gobierno o de un sector específico de la sociedad, como empresarios, clero, clase política, etc., se denominan intereses nacionales.

Finalmente, los objetivos nacionales son la conjunción y asimilación de los intereses y aspiraciones nacionales, tarea que corresponde a la política nacional, en ese punto adquieren el carácter de permanentes y se plasman como principios fundamentales o en su caso tratan de solventar situaciones pasajeras y de actualidad por lo que son llamados coyunturales. En el caso de los primeros los encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los segundos en el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, los objetivos nacionales coyunturales o actuales son objetivos nacionales que, en determinado momento y tomando en cuenta la capacidad del potencial nacional, expresan etapas intermedias con miras a conquistar y mantener los objetivos nacionales permanentes.

Es necesario señalar que el establecimiento de los objetivos nacionales resulta de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, donde este último, en calidad de legítimo representante de la mayoría, interpreta y analiza los intereses y aspiraciones nacionales, generados a través de su comportamiento histórico, con la finalidad de traducirlos en actividades nacionales. Esto consiste en determinar la orientación del proyecto nacional, que se funda en dos grandes tareas: la conquista de nuevos objetivos y la conservación de los ya alcanzados. Esta situación se sintetiza en el binomio formado por dos fuerzas centrífugas: evolución y conservación frente a la sobrevivencia.

Algunas de estas aspiraciones, intereses u objetivos se alcanzan con plena normalidad mediante la aplicación del esfuerzo propio y sin oposición alguna.

Sin embargo, la mayoría se enfrenta a una serie de obstáculos y oposiciones provenientes del interior del Estado o de otras naciones lo que puede generar la aparición de riesgos y amenazas que pongan en peligro su consecución y que puedan afectar a la nación en su conjunto.

En este sentido, el esquema inicial de acercamiento a la seguridad nacional, parte de aquellas aspiraciones, intereses y objetivos que necesita el Estado Mexicano para alcanzar su desarrollo y que permiten la preservación de los mismos y sustentan el grado de seguridad necesario para la consecución de los mismos; enseguida, se contrastan estos con los obstáculos y amenazas que atentan en contra de ellos, en ese punto se establece la planeación de la seguridad nacional, cuya finalidad consiste en establecer las estrategias y líneas de acciones necesarias para preservar la seguridad nacional y conquistar los objetivos nacionales.

En noviembre de 2002, el Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) planteó la agenda de riesgos de la seguridad nacional de nuestro país en donde entre otros conceptos señaló que la seguridad nacional es la obligación de afrontar a las amenazas que pongan en riesgo la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación; la integridad del territorio y la preservación de la independencia y soberanía nacionales; la existencia de las instituciones democráticas del Estado y la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, así como el orden público, la paz, la defensa de la vida y los derechos de los ciudadanos.

Si un Estado es incapaz de darse seguridad no podrá cumplir con su deber de ofrecer seguridad a la sociedad.

Las actividades para la seguridad nacional deben expresarse en la identificación puntual y precisa de amenazas y riesgos. Acotación indispensable para evitar el uso abusivo del concepto de seguridad nacional en agravio de derechos ciudadanos o para el mantenimiento de intereses o grupos en el poder.

Por lo anterior, fue indispensable crear el marco legal que regulara el objeto y ámbito de las políticas, estrategias y acciones relacionadas con la seguridad nacional que, al definir las competencias y facultar a los órganos, incrementa su eficacia y las actividades de inteligencia no rondan ya en los límites de la ilegalidad o de la indefensión.

Para establecer con oportunidad y exactitud los escenarios de riesgo que periódicamente se presentan en el país, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional propone anualmente una agenda de riesgo, que es un ejercicio de inteligencia explicativa y proyectiva, cuya finalidad es establecer, mediante el análisis, el desarrollo de problemáticas sociales y políticas futuras, susceptibles de convertirse en una amenaza para la estabilidad, la gobernabilidad y la tranquilidad pública de la Nación.

La agenda de riesgos es un elemento básico para la planeación estratégica de cualquier servicio de inteligencia que organiza y delimita el universo de trabajo al otorgar prioridades a cada tema de atención, según su nivel de riesgo, es decir, de relevancia y posibilidad de ocurrir.

Los riesgos concretos que enfrentan sociedades como la nuestra, creciente inseguridad pública, corrupción, expansión y fortalecimiento del crimen organizado y presencia de grupos subversivos, son problemas que afectan profundamente la percepción social de seguridad, lo cual contribuye, en algunos casos, al debilitamiento del tejido social y al desprestigio de las formas políticas de gobierno para resolver conflictos sociales.

La misión institucional del CISEN es contribuir al fortalecimiento del sistema de inteligencia para apoyar la toma de decisiones relacionadas con la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, las instituciones democráticas, la protección de los derechos de los ciudadanos y la defensa del territorio, condiciones imprescindibles para el desarrollo integral del país.

Lo anterior, con base en los principios institucionales de legalidad, neutralidad y objetividad.

Por ser la estabilidad política uno de los fundamentos de la seguridad nacional "es vital permanecer como un país capaz de amalgamar libertad y seguridad, democracia y participación ciudadana con estabilidad interna. Nuestra historia ha demostrado que sin unidad nacional México despierta apetitos externos y que la tranquilidad pública es indispensable para el desarrollo económico social".⁷⁶

3.2 La seguridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo

Por lo que concierne al concepto mexicano de seguridad nacional, a continuación se expone una serie de términos que nos permitirán expresar las bases de esta materia en nuestro país:

El concepto de seguridad nacional apareció por primera vez en México en un documento oficial que marca políticas de gobierno, en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, en el cual se indica que la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales "reafirman y consolidan la viabilidad de México como país independiente.

Dentro de una visión conceptual propia a las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación se traducen en el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las instituciones políticas de México".⁷⁷

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, expedido por el presidente Miguel de la Madrid, la seguridad nacional es interpretada como la herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social dentro del marco constitucional. "México, por principio funda su propia seguridad en la reiteración del derecho y en la práctica de la cooperación internacional y no en la idea de que la seguridad de una nación dependa de la afirmación de su propio poder, a expensas de las otras.

⁷⁶ MEDINA-MORA ICAZA, Eduardo, "La agenda de riesgos y los retos para la seguridad nacional", en *Memoria del Ciclo Internacional de Conferencias "Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el siglo XXI"*, México, Procuraduría General de la República-Fundación Konrad Adenauer, 2002, pp. 99-110.

⁷⁷ *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1980, p. 132.

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”.⁷⁸

Para vincular estos principios generales de relación con otras potencias en el plano interno, el Plan establece lo siguiente: “Es preciso considerar a la nación en su totalidad... habiendo, desde la perspectiva del proyecto nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y el desarrollo integral en el ámbito interno”. La seguridad nacional en México estaba pues, según la formulación presidencial, ligada directamente a la capacidad de desarrollo del país.

El concepto de seguridad nacional intentaba purificarse analíticamente de las distorsiones que el tiempo le había producido y vincularse a aspectos edificantes. La realidad, sin embargo, no cambiaba en el mismo sentido. Bajo la administración de De la Madrid los indicadores socioeconómicos sufren un deterioro enorme. “Si desarrollo integral significaba seguridad nacional, el país incrementaba en ese periodo su debilidad. Los cuerpos de seguridad, por otra parte, se veían envueltos en escándalos relacionados con la nueva amenaza a la seguridad hemisférica: el narcotráfico”.⁷⁹

“En 1989 se crea el Gabinete de Seguridad Nacional integrado por representantes de la Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y por la Procuraduría General de la República”.⁸⁰

⁷⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p.p. 58-61.

⁷⁹ CURZIO, Leonardo, “La Seguridad Nacional en México: Balance y perspectivas” en *Revista de Administración Pública* No. 98, *Seguridad Nacional*, México, INAP, 1998, p. 11.

⁸⁰ GARZA SALINAS, Mario A., “Políticas públicas, ética y seguridad en el marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo,” en *Revista de Administración Pública* No. 100, *La administración pública mexicana ante el futuro*, México, INAP, 1999, p. 245.

En el *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994* encontramos que la seguridad nacional es definida como la condición imprescindible para el mantenimiento del orden soberano, por lo que debe ser preservada tanto en el ámbito interno como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación interna y la negociación externa. En ambos casos el denominador común es el respeto absoluto al Estado de derecho y a los principios que este representa.

La Seguridad Nacional es un bien invaluable de nuestra sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho, procuran pueblo y gobierno.

“Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales, garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de la soberanía e independencia”.⁸¹

En ese sentido, bajo la administración Salinas (1988-1994) el concepto sufre un ligero retoque y se hace mucho más legible que el anterior, pero mantiene sus pilares fundamentales... sin embargo, Salinas reconocía, en su último informe de gobierno, que los órganos de información fallaron y planteó el debate sobre la necesidad de reformular las bases doctrinales del sistema de inteligencia nacional, su modernización y su profesionalización. “La inteligencia basada en los viejos cánones no pensaba necesariamente en proteger a la nación, pero con la crisis de 1994, ni siquiera se mostraba capaz de proteger a sus jefes directos”⁸²

⁸¹ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989, p.54.

⁸² CURZIO, *op. cit.* p. 12.

Por lo que respecta al *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, se encuentra una línea de continuidad en la definición señalada en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio anterior, toda vez que no existe en dicho Plan alguna definición sobre el particular, se equipara este concepto al rango de 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 la plena integridad del territorio mexicano, y sin separatismos ni divisiones infranqueables dentro de nuestra sociedad. Ello es condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el avance de la democracia, el diálogo permanente y la cohesión social".⁸³

Además, se materializa una política de seguridad nacional, la cual tiene como principio rector, el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de acciones internas y externas. En este sentido, se entiende a la soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y su fortalecimiento son el primer objetivo del Estado Mexicano.

"La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior".⁸⁴

Sin embargo, el Plan de Ernesto Zedillo no plantea una definición explícita de seguridad nacional, pero asume los elementos fundamentales de lo que se va configurando como el contenido mínimo de lo que la seguridad nacional significa en un horizonte estratégico. Esto es, un concepto más amplio e incluyente basado en una política de defensa regida por una doctrina muy precisa y regida por una serie de principios tradicionales, una política económica que promoviera la justicia social y una estabilidad interna basada en el funcionamiento de una democracia regida por la ley.

⁸³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995, p.8.
⁸⁴ *idem* p. 3

En ese sentido, la estrategia de Zedillo respecto a la seguridad nacional contempló los siguientes aspectos:

1. Preservar la integridad territorial del país, el espacio aéreo y los mares territoriales y patrimoniales frente a otras potencias u organizaciones criminales.
2. Asegurar la vigencia del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.
3. Actualizar la planeación estratégica de las fuerzas armadas y modernizar sus capacidades militares, operativas y de inteligencia.
4. Coordinar a las diferentes instancias públicas para asegurar la unidad de criterios en el combate a las amenazas modernas a la Seguridad Nacional: narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y terrorismo.
5. Fomentar el aprecio a nuestra cultura en el sistema educativo nacional, en los medios de comunicación y en la preparación de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad.
6. Actualizar el marco legal que rige a los servicios de inteligencia con el fin de tipificar y reglamentar sus labores. Estos se apegarán a los principios de eficiencia y legalidad y se aprovechará la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.⁸⁵

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, en el punto 7 correspondiente al Área de Orden y Respeto, ... la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Para ello, el nuevo gobierno se propone emprender acciones efectivas contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del Derecho, son prioridades del Ejecutivo Federal por convicción y exigencia ciudadanas.

⁸⁵ CURZIO, *op. cit.*

Las verdaderas amenazas a las instituciones y a la seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

En ese sentido, la actual administración, misma que debe implementar las acciones que le marca el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, dentro del área de orden y respeto tiene los siguientes objetivos:

1. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
2. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática.
3. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de la nueva gobernabilidad democrática.
4. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.
5. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
6. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal.
7. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.
8. Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.⁸⁶

⁸⁶ *Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, pp. 127-130.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene una definición o concepto de "seguridad nacional".

En el artículo 89, fracción VI, se establece entre las atribuciones del Presidente de la República, la de "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación." Asimismo, en el mismo artículo pero en su fracción VII, señala: "Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76."

Sin embargo, estos conceptos no son equivalentes al de seguridad nacional, además de que en términos reales, no existe en nuestro país una Guardia Nacional.

Por otra parte, el artículo 73 constitucional, por el cual se otorgan atribuciones al Congreso de la Unión, no contiene disposición alguna que lo faculte para legislar en materia de seguridad nacional. Adicionalmente, se estima que no puede considerarse que tal facultad se encuentre comprendida entre las llamadas "facultades implícitas" del Congreso contenidas en la fracción XXX, toda vez que por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), entre los requisitos para que se actualicen dichas facultades se encuentra la existencia de una facultad que debe ser desarrollada y, en la especie, el concepto de seguridad nacional ni siquiera se encuentra contenido en nuestra Constitución.

Dicha jurisprudencia es la siguiente:

FACULTADES IMPLÍCITAS Y EXPLÍCITAS. MULTAS. En un sistema constitucional como el nuestro, de facultades específicamente otorgadas a las autoridades, de manera que sólo pueden hacer lo que la ley les permite, a diferencia del particular, que puede hacer todo lo que la ley no le prohíbe, se debe estimar que las autoridades, para actuar con competencia en términos del artículo 16 constitucional al causar perjuicios o molestias a los particulares, deben actuar con facultades legales que les hayan sido otorgadas en la Constitución o en alguna ley. Por una parte, si hay cierto tipo de facultades que se otorgan en forma genérica, de manera que las autoridades no pueden actuar fuera de los fines, objetivos y materia que se les señalan, pero que al mismo tiempo, por la naturaleza misma de la facultad otorgada, resulta imposible que la propia Constitución contenga todos los elementos y matices de la facultad otorgada, y en estos casos, se deben estimar constitucionalmente otorgadas todas las facultades implícitas en las expresamente otorgadas, entendiendo por implícitas aquellas facultades sin las cuales sería nugatorio, o estéril, o se vería sustancialmente mermada la facultad que expresamente se otorgó. Y, aun tratándose de las facultades legislativas del Congreso, por ejemplo, que están sólo sucintamente enunciadas en el artículo 73 constitucional, la doctrina ha dicho que si el fin de la ley es legítimo, y si está dentro de los objetivos señalados en la Constitución, y los medios escogidos en la ley son claramente adecuados para alcanzar esos objetivos, y además no sólo no están prohibidos, sino que son compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, esa ley es constitucional. Pero hay otros campos en los que las facultades se otorgan en forma restrictiva, de manera que no puede hablarse ahí de facultades implícitas, y sólo se puede admitir que se ejerciten las facultades expresa y limitativamente otorgadas. Es el caso de las normas que imponen cargas fiscales, reconocido en el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación y emanado primordialmente de la fracción IV del artículo 31 constitucional, conforme a la cual ningún cobro se puede hacer por la vía económico-coactiva ni aplicarse ninguna otra sanción a un particular, sin acudir a los tribunales previamente establecidos (como excepción a lo dispuesto en el artículo 14 constitucional), si no está claramente determinado en una ley, sin que las autoridades administrativas puedan ampliarse sus facultades al respecto por razones de interés público, o de conveniencia en el ejercicio de sus facultades, ni por ningunas otras. En el caso de las multas y sanciones administrativas se está, evidentemente en la segunda hipótesis de las examinadas, y las facultades para imponer sanciones, así como las sanciones mismas y las hipótesis en que procede su aplicación, deben estar expresa y explícitamente enunciadas en la ley, sin que se pueda ampliar ni facultades, ni sanciones, ni hipótesis de infracción, ni por analogía, ni por mayoría de razón, ni porque indebidamente se estime que el que puede lo más debe poder lo menos. Luego, para imponer las sanciones a que restrictivamente se refiere el artículo 23, fracción VI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (sin analizar aquí si es el Congreso el que debe fijar las facultades de los órganos de

autoridad del Ejecutivo, o si éste puede por sí y ante sí ampliarlas, otorgarlas o modificarlas), con base en ese precepto sólo tiene facultades el director general de Control y Vigilancia Forestal, sin que pueda asumirlas el secretario del ramo por analogía ni por mayoría de razón, ni por poder lo más, como superior de quien puede lo menos, porque esto violaría el sistema de facultades restringidas para imponer sanciones cobrables por la vía económico-coactiva, o imponibles sin acudir a los tribunales previamente establecidos.

**PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo directo 1110/80. Doddoli Hermanos, S. de R.L. 1o. de abril de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Séptima Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: 145-150 Sexta Parte

Página: 119

Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, el apartado de Orden y Respeto dispone un capítulo referente a la seguridad nacional, el cual establece en su diagnóstico que es impostergable la necesidad de que el Estado cuente, dentro del marco legal y con absoluto respeto a los derechos humanos, con información suficiente, oportuna, confiable, para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a las amenazas a la paz y al bienestar de la población. Señala que es indispensable contar con una agenda de riesgo sistematizada y confiable para prever aquellas amenazas que también pongan en peligro la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneran la integridad de nuestro territorio.

El creciente deterioro ambiental, particularmente la deforestación, cuyos efectos en los sistemas hidrológicos del país y en la biosfera influye de manera negativa en la sociedad, en la economía y en la seguridad.

Asimismo, indica que los efectos adversos de los fenómenos naturales hidrometeorológicos, tectónicos y volcánicos causantes de desastres que ponen en riesgo la vida y las propiedades de la población.

Resumiendo, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, considera las siguientes estrategias para normar la seguridad nacional:

- a) Concebir la seguridad nacional desde una visión amplia destinada a prever y hacer frente a situaciones que amenacen la paz, la vigencia del orden jurídico, el bienestar y la integridad física de la población y que pongan en riesgo la permanencia de las instituciones o vulneren la integridad del territorio.
- b) Desarrollar una doctrina que guíe la identificación, valoración y evaluación de aquellos factores que puedan poner en riesgo la seguridad nacional y que brinde una protección efectiva frente a riesgos y amenazas a los intereses vitales de México.
- c) Elaborar una agenda de riesgos para promover prácticas de prevención en las acciones gubernamentales, mediante un análisis sistematizado de los riesgos que amenazan la seguridad nacional.
- d) Diseñar un marco jurídico e institucional que respete las garantías constitucionales de los ciudadanos, asegurando la coordinación entre las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y la congruencia en el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno.
- e) Anticipar y prever con oportunidad y eficacia los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la gobernabilidad democrática y el Estado de derecho, mediante la operación de un sistema de investigación, información y análisis que, apegado a derecho en su actuación, contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.⁸⁷

Asimismo, establece que el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) debe ser una Institución fundamental en la defensa de la estabilidad y permanencia del Estado Mexicano y un importante soporte para la seguridad pública, la gobernabilidad democrática y el orden constitucional, que se encamine a consolidarse como una auténtica institución de Estado al servicio de la seguridad nacional.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 133-134.

3.3 La política de seguridad nacional y las Fuerzas Armadas

Según lo señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es facultad exclusiva del Presidente de la República el disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea el Ejército terrestre, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación (Art. 89, VI), es decir, corresponde al titular del Poder Ejecutivo el derecho de utilizar, según lo considere conveniente, para hacer frente a las amenazas militares, sean éstas actuales o potenciales, o bien, internas o externas.

Sin embargo, el Presidente de la República no ejerce un poder absoluto de mando sobre las Fuerzas Armadas, ya que debe apegarse estrictamente a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, quien tiene asignada la facultad expresa de legislar con la finalidad de levantar y sostener a las instituciones armadas, y para reglamentar su organización y servicio (CPEUM, Art. 73, XIV).

Se entiende entonces que si bien el Presidente de la República puede disponer de las Fuerzas Armadas para cumplir con el mandato constitucional relativo a la seguridad interior y defensa exterior del país, debe hacerlo dentro de los límites y cauces que le señalen las leyes respectivas, puesto que éstas regulan el "servicio" que prestarán las Fuerzas Armadas, y fijan, además, las misiones generales para las que han sido creadas.

Puede decirse que el Poder Legislativo ha definido los principios básicos de la política de seguridad nacional en materia militar, es decir, la manera en que el Estado mexicano puede hacer frente a las amenazas de guerra creando, primero, a las Fuerzas Armadas; dotándolas enseguida de ciertas atribuciones y misiones, y en tercer lugar, colocándolas bajo las órdenes del Ejecutivo, tal y como lo señala enfáticamente la Constitución General de la República. Al Presidente de la República compete, según este razonamiento, conducir las al cumplimiento del mando constitucional, respetando celosamente los límites establecidos por las leyes conducentes, dentro de los cuales pueden actuar con la mayor libertad y autonomía, siempre bajo su más estricta responsabilidad.

Tanto la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana como la Ley Orgánica de la Armada de México, obras ambas del Poder Legislativo, contienen las misiones generales y atribuciones tanto del Ejército y Fuerza Aérea, como de la Armada (LOEFAM, Art. 1; LOAM, Arts. 1 y 2), y las dos coinciden en atribuir la calidad de Mando Supremo de los Institutos Armados Mexicanos, al Presidente de la República (LOEFAM, Art. 11; LOAM, Art 10).

El Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos tienen asignadas las misiones generales siguientes (LOEFAM, Art. 1):

- a) Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.
- b) Garantizar la seguridad interior.
- c) Auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas.
- d) Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
- e) En caso de desastre, prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas.

Con mucho mayor detalle, la LOAM describe las funciones de la Armada de México, mismas que pueden ser resumidas de la manera siguiente (Art. 2):

- a) Defender la soberanía del país en aguas, costas e islas nacionales y ejercer la vigilancia en las mismas.
- b) Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano.
- c) Ejercer jurisdicción militar de la Federación en aquellas porciones del territorio nacional en que su particular especialidad lo hace posible, y coadyuvar en ellas en la vigilancia de los recursos naturales, combatiendo además el contrabando y el tráfico ilegal de estupefacientes.
- d) Auxiliar a la población civil en caso de desastre, efectuar operaciones de rescate y salvamento, y organizar y operar el servicio de policía marítima.

- e) Realizar actividades de investigación científica, oceanográfica y biológica, y cooperar en la realización de misiones culturales y cívicas en los aspectos relacionados con actividades marítimas.

En su calidad de Mando Supremo, el Ejecutivo Federal establece la política que, de acuerdo con los preceptos de la Constitución y el marco legal aplicable, permiten que las Fuerzas Armadas ejecuten las acciones necesarias para garantizar y preservar la seguridad de la nación, la independencia y el régimen democrático, y para apoyar la estrategia del desarrollo nacional (PND, 3.2).

Las Fuerzas Armadas reciben del Presidente de la República las directrices generales que aparecen descritas en el Plan Nacional de Desarrollo, documento que concibe democráticamente el “proyecto” de nación al que aspiramos los mexicanos, y que ha sido aprobado, además, por el Congreso de la Unión. En él, el Mando Supremo ha dispuesto que las Fuerzas Armadas Mexicanas participen en la vida nacional bajo las siguientes premisas (PND, 3.2.3):

- a) En lo político, defendiendo los principios de independencia y nacionalismo, respeto a la libertad, apoyo a la democracia, rechazo a la intervención y defensa de la autodeterminación de los pueblos.
- b) En lo económico, apoyando el desarrollo integral
- c) En lo social, compartiendo el compromiso de elevar el bienestar del pueblo y participando en el fortalecimiento de la identidad nacional.
- d) En lo cultural, colaborando en la preservación de tradiciones, principios y costumbres mexicanas, y
- e) En lo relativo a la defensa de la soberanía, exigiéndoles un esfuerzo recio, constante y comprometido, dando a todas sus acciones una auténtica proyección nacionalista y patriótica.

Para el cumplimiento de estas directrices, el Mando Supremo ha dispuesto que las Fuerzas Armadas ejecuten las acciones que a continuación se enlistan (PND, 3.2.3), las que bien pueden ser interpretadas como órdenes específicas, puesto que la CPEUM establece enfáticamente que los órganos de la Administración Pública Federal, entre los que indudablemente se encuentran las Fuerzas Armadas, se sujetarán obligatoriamente al PND (CPEUM, Art. 26):

1. Coadyuvar en la preservación de la soberanía e independencia nacionales;
2. Coadyuvar en el mantenimiento de la seguridad, de la paz, y las libertades de los mexicanos;
3. Participar en la vigilancia, protección y preservación de los recursos estratégicos;
4. Coadyuvar en la política del Estado en las acciones de protección civil y ayuda a la población, en aspectos generales como son: la protección a la ecología, la asistencia a la población en casos de desastre y la lucha contra los estupefacientes;
5. Adecuar las características de las Fuerzas Armadas a las necesidades del país y mantener el profesionalismo militar;
6. Promover la reforma jurídica, fincada en la modernización de la normatividad, para adecuar la legislación militar vigente;
7. Vincular la industria militar al desarrollo del país, mediante la coordinación con la planta industrial nacional a fin de limitar la dependencia del exterior;
8. Asegurar la coordinación de acciones entre las Fuerzas Armadas;
9. Alentar y mantener elevada la moral de los integrantes de las Fuerzas Armadas, mejorando los procedimientos de promoción y la programación sistemática de las prestaciones que otorgan las leyes de seguridad social;
10. Atender el bienestar de los miembros de las Fuerzas Armadas mediante el fortalecimiento de los servicios de seguridad social;
11. Mejorar el sistema de reclutamiento para atraer más elementos poseedores de altos valores cívicos y morales al servicio del país desde las Fuerzas Armadas;

12. Reestructurar orgánica y funcionalmente el servicio militar nacional, mediante la modernización del reclutamiento, de la preparación y el adiestramiento, y fomentando el nacionalismo y el amor a la patria entre los jóvenes;
13. Vigilar y proteger, a través de la Armada, los recursos renovables, no renovables y de toda clase de las zonas marinas mexicanas, con objeto de que su aprovechamiento esté orientado al beneficio de los mexicanos;
14. Vigilar el cumplimiento de las normas aplicables a la conservación y protección de las especies marinas y aquellas tendentes a prevenir las alteraciones del ecosistema marino, que atenten contra dichas especies; y
15. Contribuir al desarrollo y coordinación de la investigación oceanográfica, como medio para diseñar políticas que redunden en la explotación racional del vasto potencial de los recursos marítimos del país.

En resumen, la misión de las Fuerzas Armadas Mexicanas, parte del principio constitucional que las crea y las dota de un objetivo general, mismo que es ampliado por la legislación ordinaria, formándose así el marco legal de su desempeño, dentro del cual, el Presidente de la República, en su calidad de Mando Supremo, emite las órdenes conducentes para disponer de ellas.⁸⁸

3.4 La seguridad nacional en el Código Penal y en el Código de Justicia Militar

Los tipos penales contra la seguridad interior y exterior de la Nación se encuentran debidamente descritos en la legislación penal nacional; en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, así como en el Código de Justicia Militar.

⁸⁸ VILLALPANDO, José Manuel, *Las Fuerzas Armadas y la Ley. Una introducción al Derecho Militar Mexicano*, México, Escuela Libre de Derecho, 2002, pp. 21-27.

Por lo que toca al primer ordenamiento citado, regula injustos en su Libro Segundo, Título Primero denominado Delitos contra la Seguridad de la Nación, en los que destacan como delitos contra la seguridad interior los siguientes: sedición, motín, rebelión, terrorismo, sabotaje y conspiración referidos en los artículos 130, 131, 132 a 138, 139, 140 y 141 respectivamente. Los que van en contra de la seguridad exterior de la nación son el de traición a la patria, contempla dos en los numerales 123, 124, 125 y 126 y el espionaje, en los artículos 127, 128 y 129 del aludido texto legal.

En cuanto al Código de Justicia Militar, por lo que respecta a los delitos contra la seguridad exterior de la Nación se encuentra el de rebelión (cuando se alza en armas el Ejército en contra del Gobierno de la República) y sedición (los que reunidos tumultuariamente en un número de diez o más, resisten a una autoridad o la atacan); el primero de los mencionados por su gravedad puede ser castigado con la pena de muerte en términos del artículo 219 del Código de Justicia Militar, el cual en su Título Sexto cataloga a los delitos contra la seguridad exterior de la nación, y contienen el de traición a la patria (artículo 203 al 205), espionaje (artículo 207), delitos contra el derecho de gentes (208 al 215), violación de neutralidad o de inmunidad diplomática (216 y 217).

Hay un catálogo completo de delitos destinados a tipificar las conductas de la población civil y de los militares que atenten en contra de la seguridad nacional y por tanto puedan poner en riesgo la paz social o la seguridad exterior de la patria. "En materia militar las penalidades son más severas, lo cual tiene como objetivo salvaguardar la seguridad nacional".⁸⁹

⁸⁹ CARLOS ESPINOSA, Alejandro, *Derecho Militar Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 2000, pp. 65-66.

3.5 Diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública.

Parecería que durante los últimos tiempos casi cualquier problema político del Estado es una "amenaza a la seguridad nacional". Se ha convertido casi en un pasatiempo macabro hacer un listado de todos los temas que a la fecha, por lo menos en México, se pueden identificar como problemas de seguridad nacional. Entre los asuntos que se han identificado, figuran:

1. La remodelación y compra de enseres para la residencia oficial de Los Pinos.
2. La problemática de las fronteras norte y sur.
3. La organización y manejo de las Fuerzas Armadas.
4. El control de las tripulaciones de los barcos que arriban al país.
5. El petróleo y PEMEX.
6. El CISEN.
7. La protección de los recursos naturales.
8. El Registro Nacional de Vehículos, las escuelas públicas.

La lista es corta, ya que fue redactada antes del 11 de septiembre de 2001, pero expresa claramente la frustración existente por la indefinición de lo que es seguridad nacional y por el uso indiscriminado que el gobierno mexicano hace de este concepto.

Otros problemas que también se han identificado como de seguridad nacional incluyen al narcotráfico, al terrorismo, a la corrupción, al secuestro, a la ingobernabilidad, a la debilidad de las instituciones, a la pobreza, a los grupos armados, a la intolerancia y a la seguridad pública.

¿Importa cómo se definan las amenazas? La respuesta es un rotundo sí. ¿Cómo distinguir si un problema es de seguridad nacional o del orden público? Para comprender estas diferencias, se necesita entender en qué forma los integrantes de la sociedad resuelven los conflictos, y para ello se presenta el siguiente cuadro:

Diferencias entre los objetivos de seguridad nacional y seguridad pública

Seguridad nacional	Seguridad pública
Mantener la unidad del Estado.	Mantener la unidad de la sociedad.
Defender la soberanía nacional.	Defender la propiedad privada y la integridad física de los ciudadanos mediante mecanismos de control penal.
Defender el territorio.	Es obligación del estado proteger a la ciudadanía mediante mecanismos de prevención del delito y procuración de justicia.
Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo. Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.	Garantizar la convivencia pacífica y el orden público.
Garantizar la paz social.	

En ese sentido y conforme a declaraciones de legisladores de diferentes partidos y de expertos en la materia, se pone de manifiesto que México se mantiene rezagado y al margen de la evolución jurídica mundial de los últimos diez años.

Legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) han propuesto diversas modificaciones a la Constitución a fin de darle facultades al Poder Legislativo para que emita reformas respecto a como deben operar en México los sistemas de inteligencia, principalmente en los estados del país.

Es importante señalar los antecedentes recientes para el caso de México, toda vez que desde principios de la década de 1990 circuló, aunque de manera restringida, la información de que el Gobierno Federal ya tenía listo un proyecto de Ley de Seguridad Nacional.

Una década después la transición política mexicana y la realidad exterior convergen y crean las presiones políticas y sociales suficientes para sumar los consensos necesarios que permitan introducir formalmente el tema a los primeros lugares de la agenda legislativa de todos los partidos políticos; llevarlo al debate en el Senado y en la Cámara de Diputados, y aprobar el instrumento jurídico que corresponda. Cabe señalar que durante la campaña por la Presidencia de la República, Vicente Fox prometió en varias ocasiones introducir las actividades de la seguridad nacional en el Estado de derecho. En concreto ofreció promover la promulgación de un marco normativo que regule al Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional (CISEN).

Después del 2 de julio de 2000 los mensajes en ese sentido fueron continuos y una vez iniciada su administración, tanto el Secretario de Gobernación como el Consejero presidencial de seguridad nacional refrendaron el compromiso.

Iniciaron entonces diálogos y consultas informales entre el Poder Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. El primer aspecto fue estudiar las posibilidades de llevar a cabo trabajos conjuntos que concluyeran en una propuesta normativa en la que se recogieran el mayor consenso de unos y otros y los enfoques del sector especializado. "La importancia del tema ya había sido reconocida por los partidos políticos, principalmente mediante declaraciones esporádicas de algunos de sus miembros".⁹⁰

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo sería conveniente para la presente administración federal, que establezca un Programa de Seguridad Nacional.

Cabe señalar que el 14 de enero de 2003 el *Diario Oficial de la Federación* publicó el *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*. En este se señala claramente que se establecen las bases para coordinar las acciones del Gobierno en materia de prevención del delito y combate a la delincuencia.

⁹⁰ LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, "Hacia la Ley de Seguridad Nacional. Reflexiones para un ejercicio legislativo inédito", en *Renglones*, Revista del ITESO, No. 5, mayo-agosto 2002, pp. 53-61

A través de este programa la actual Administración Federal establece claramente la política gubernamental de seguridad pública y combate a la delincuencia a través de los siguientes objetivos fundamentales:

1. Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana
2. Lograr la Reforma Integral del Sistema de Seguridad Pública
3. Reestructurar integralmente el Sistema Penitenciario
4. Combatir la corrupción, depurar y dignificar a los cuerpos policiacos
5. Promover la participación y organización ciudadana en la prevención de delitos y faltas administrativas
6. Establecer mecanismos de coordinación y cooperación con las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁹¹

Es evidente, que este Programa se refiere estrictamente a la seguridad pública de nuestro país, no se considera la seguridad nacional.

3.6 El Gabinete de Seguridad Nacional

El 8 de enero de 2001, el Diario Oficial de la Federación publicó el Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.

Vicente Fox, Presidente de México apoyado en la normatividad correspondiente emitió el Acuerdo señalado, mismo que contempla los siguientes considerandos:

Que una eficiente política en materia de seguridad nacional constituye una premisa indispensable para garantizar la preservación de la soberanía nacional, el ejercicio de las facultades de la autoridad, el imperio de la ley, así como las condiciones para el goce pleno de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos;

⁹¹ *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2003, pp. 2-48. A efecto de tener una visión actualizada de la seguridad pública en México, véase Peñaloza, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coordinadores) *Los desafíos de la seguridad pública en México*, México, PGR-IIJ-UNAM-Universidad Iberoamericana, 2002.

Que México, al igual que muchas otras naciones, se encuentra inmerso en una etapa de cambios, así como de incorporación a procesos de integración regional o internacional, que pueden derivar en nuevos retos en materia de seguridad nacional, lo que hace patente la necesidad de actualizar los instrumentos con que cuenta el Estado para defender el proyecto de nación plasmado en la Constitución Federal;

Que el narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo actúan con medios tecnológicos cada vez más rápidos y avanzados, afectando no sólo la vida de las personas y su patrimonio, sino la viabilidad del proyecto nacional y atentando contra la estabilidad política, económica y social;

Que en la realidad mexicana existen múltiples situaciones de riesgo que, por su gravedad, pueden traducirse en amenazas a la seguridad nacional, como lo pueden ser, entre otros, los fenómenos naturales, sociales, económicos, internacionales y de carácter fronterizo;

Que las anteriores situaciones sólo pueden ser consideradas como problemas de seguridad nacional cuando, por su gravedad, amenacen seriamente a la población, a las instituciones o al territorio;

Que, conforme al marco jurídico vigente, diversas dependencias de la Administración Pública Federal participan en acciones relacionadas con la seguridad nacional, como lo son la Secretaría de la Defensa Nacional, en la defensa del territorio y el control de armamento; la Secretaría de Marina, en la vigilancia de las aguas y costas nacionales; la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la defensa de los intereses de México en la comunidad internacional y, sobre todo, la Secretaría de Gobernación en la conducción de la política interior y la operación del sistema de investigación e información para garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;

Que las políticas y acciones en materia de seguridad nacional deben, en todo momento, mantenerse dentro de los límites constitucionales y legales que garantizan una actuación respetuosa por parte de las agencias o unidades administrativas competentes en esta materia, lo que implica, entre otros aspectos, una actuación organizada, un control eficaz y una rendición de cuentas clara, por parte de aquéllas;

Que en este contexto es necesario establecer una instancia de asesoría y apoyo técnico que contribuya a dar coherencia, unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional que corresponde tomar al Presidente de la República, sin afectar el ejercicio de las atribuciones legales de las distintas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que resulta pertinente que dicha instancia de asesoría y apoyo se ubique de manera directa en la Presidencia de la República, no solamente por la importancia que representa para el ejercicio de las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, sino con el objeto de asegurar la adecuada participación de las dependencias y agencias ejecutoras.

El acuerdo mismo considera los siguientes artículos:

Artículo 1o.- Para asesorar y dar apoyo técnico al Presidente de la República en la planeación, evaluación y seguimiento de políticas y estrategias de seguridad nacional, habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.

Artículo 2o.- El Consejero será designado y removido libremente por el titular del Ejecutivo Federal.

Artículo 3o.- El Consejero Presidencial de Seguridad Nacional tendrá las siguientes funciones:

- I. Asesorar al Presidente de la República sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia;

- II. Recomendar al Presidente de la República la atención de asuntos específicos, así como proponer la creación de grupos de trabajo especializados;
- III. Preparar un proyecto de agenda para el diagnóstico y el análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Presidente de la República;
- IV. Sugerir al Presidente de la República las acciones para incrementar las capacidades de las instancias que generen inteligencia de seguridad nacional al interior de la Administración Pública Federal, así como proponer los lineamientos que orienten la coordinación entre dichas instancias;
- V. Proponer al Presidente de la República instrumentos para evaluar las acciones y estrategias que se adopten en materia de seguridad nacional;
- VI. Coordinar la conformación de un banco de datos, a partir de la información que aporten las instituciones de la Administración Pública Federal que generen inteligencia de seguridad nacional y el propio Consejero;
- VII. Proponer al Presidente de la República proyectos de iniciativas de reformas o adiciones al marco jurídico en esta materia;
- VIII. Asesorar al Presidente de la República sobre la celebración de acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad nacional, así como recibir la información sobre las acciones realizadas en el marco de dichos acuerdos y convenios, y
- IX. Presentar periódicamente al Presidente de la República un reporte sobre seguridad nacional.

Artículo 4o.- Para el despacho de los asuntos a su cargo, el Consejero contará con el personal de apoyo que determine el Ejecutivo Federal, de conformidad con el presupuesto respectivo.

Artículo 5o.- Los titulares de las dependencias a que se encuentren adscritas las unidades de inteligencia, deberán remitir al Consejero la información de seguridad nacional generada por éstas, conforme se vaya generando. En todo caso, la relación entre el Consejero y las unidades de inteligencia se conducirá a través del titular de la dependencia a que dichas unidades se encuentren adscritas.

El Consejero conformará, administrará y custodiará un banco de datos, en el que obrará, debidamente clasificada y sistematizada, toda la información a la que se hubiere tenido acceso o se hubiere generado. A dicho banco de datos tendrán acceso los titulares de las dependencias que tengan responsabilidades en materia de seguridad nacional.

Artículo 6o.- El banco de datos a que se refiere el artículo anterior será estrictamente confidencial en términos de las disposiciones legales aplicables.

Los servidores públicos que tengan acceso a la información y documentación que integre dicho banco de datos deberán custodiarla y cuidarla de conformidad con lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta disposición cesó las funciones del Gabinete de Seguridad Nacional creado en la época de Carlos Salinas de Gortari y abrogó el Acuerdo por el que se Reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y lo relacionado con todo lo relativo al Gabinete señalado.

Desafortunadamente en la práctica fue imposible que dicho Consejero tuviera una actuación relacionada con la encomienda conferida y esta instancia desapareció de acuerdo al artículo tercero transitorio del Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2003, mismo que se transcribe a continuación:

PODER EJECUTIVO
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ACUERDO por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 7, 13, 26, 27, 29, 30, 30 Bis, 31 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el Ejecutivo Federal debe adoptar las medidas necesarias para garantizar la adecuada atención de los asuntos bajo su responsabilidad, fomentando una administración eficiente y coordinada que cumpla los objetivos que le han sido encomendados;

Que para ello, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga diversas facultades al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, entre las que se encuentra convocar a reuniones de Secretarios de Estado y demás funcionarios competentes cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;

Que uno de los temas de especial relevancia es el de la seguridad nacional por los efectos que provoca directamente en la población y las instituciones mexicanas. Su efectiva atención requiere concebir a la seguridad nacional no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar los fines últimos del Estado que buscan el bienestar general de la sociedad;

Que la seguridad nacional es una condición imprescindible para alcanzar y mantener la integridad, estabilidad y permanencia de la Nación y los demás objetivos de ésta, basada en la preservación de la soberanía y la independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la unidad nacional, la cohesión social y la protección de la vida y los derechos de los mexicanos; la defensa legítima de los intereses vitales de la Nación respecto del exterior, y la preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus ciudadanos;

Que por su carácter integral, la seguridad nacional requiere la participación sistemática de las instancias competentes de la materia, a través de un esquema de coordinación de carácter permanente, en el que se favorezca la agilidad y la toma de decisiones directamente por el Ejecutivo Federal, representado por el Presidente de la República en conjunción con los responsables titulares de dichas instancias;

Que la experiencia recomienda la conformación de un Gabinete de Seguridad Nacional, en el que participen las dependencias involucradas en el ramo, pero con estricto respeto a las atribuciones legales y ámbitos de competencia de las mismas y de otros esquemas de coordinación como podría ser el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Dicho Gabinete debe encargarse de las tareas de análisis, diseño y evaluación de las acciones gubernamentales preventivas y de otro tipo que en la materia tiene asignado el Poder Ejecutivo Federal;

Que la seguridad nacional como competencia del Gabinete comprenderá diversas áreas de seguridad, como la interior, la exterior, la seguridad pública federal o la seguridad jurídica, cuando sus respectivos fenómenos adquieren dimensiones tan especiales que se convierten en objeto de una política, estudio, estrategia o acción de seguridad nacional, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

Artículo 1.- Se crea el Gabinete de Seguridad Nacional, como una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la Administración Pública Federal en materia de seguridad nacional, y estará integrado por:

- I. El Secretario de Gobernación;
- II. El Secretario de la Defensa Nacional;
- III. El Secretario de Marina;
- IV. El Secretario de Seguridad Pública;
- V. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VI. El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y
- VII. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, quien fungirá como Secretario Ejecutivo.

Se invitará como miembro permanente del Gabinete al Procurador General de la República.

Artículo 2.- El Gabinete estará presidido por el Presidente de la República y en sus ausencias, el Secretario de Gobernación encabezará las reuniones.

A excepción de su Presidente, los integrantes del Gabinete no podrán designar suplentes.

Artículo 3.- Las funciones del Gabinete de Seguridad Nacional son las siguientes:

- I. Aprobar el proyecto del Programa de Seguridad Nacional;
- II. Definir y evaluar la política del Poder Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional;
- III. Aprobar las agendas temáticas anual y mensual en materia de seguridad nacional;
- IV. Promover la consolidación de los principios doctrinarios de la seguridad nacional;
- V. Participar en la coordinación de acciones entre las dependencias de la Administración Pública Federal y crear los grupos de trabajo especializados, cuando sea necesario;

- VI. Conocer y evaluar aquellos eventos en fase de riesgo que puedan evolucionar y llegar a convertirse en amenazas a la seguridad nacional, determinando en tiempo y forma las medidas y acciones precedentes para su prevención y desactivación;
- VII. Definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional de las dependencias del Ejecutivo Federal con los poderes Judicial y Legislativo Federales, así como con los gobiernos Estatales, Municipales y del Distrito Federal e impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información con dichos gobiernos;
- VIII. Impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y coordinación para el intercambio de información de seguridad nacional con los gobiernos e instituciones extranjeros, respetando la competencia que corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal;
- IX. Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento de la política, estrategia y acciones de seguridad nacional;
- X. Aprobar las normas para su funcionamiento interno, y
- XI. Las demás que señalen otras disposiciones y el Presidente de la República.

Artículo 4.- El Gabinete se reunirá por convocatoria directa de su Presidente, o por conducto del Secretario de Gobernación y sus reuniones tendrán el carácter de reservado. Para el mejor conocimiento de los asuntos que se sometan a su competencia, podrá invitarse a los servidores públicos que se determine y en caso necesario se realizarán consultas a ciudadanos expertos e instituciones académicas y de investigación.

Artículo 5.- El Gabinete, a propuesta de sus integrantes, podrá constituir Comités Interinstitucionales para el examen y atención especializada de los asuntos que por su importancia o características especiales así lo justifiquen. Su permanencia, integración y presidencia será determinada por el Gabinete. La coordinación de los Comités estará a cargo del Secretario Ejecutivo del Gabinete.

Corresponderá a los Comités la preparación de informes, estudios y proyectos de propuestas relacionadas con acciones interinstitucionales que afecten la seguridad nacional.

Artículo 6.- El Secretario Ejecutivo del Gabinete será responsable de llevar a cabo el registro y seguimiento de los acuerdos asumidos, el resguardo y conservación de información y documentos, la organización y apoyo documental de las sesiones y de temas u órdenes del día, y las demás acciones que sean necesarias para la organización y funcionamiento del Gabinete de Seguridad Nacional.

En la preparación de los planes, programas e instrumentos de control de gestión que se realicen para el Gabinete, el Secretario Ejecutivo contará con el apoyo técnico de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el **Diario Oficial de la Federación**.

SEGUNDO.- Se deroga la fracción IV del artículo 2 del Acuerdo por el que se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 4 de diciembre de 2000 y reformado mediante acuerdo publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 13 de diciembre del mismo año, en consecuencia, cesa en sus funciones la Comisión de Orden y Respeto.

TERCERO.- Se abroga el Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 8 de enero de 2001.

Los archivos de la Oficina del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional y de la Comisión de Orden y Respeto, se transferirán al Secretario Ejecutivo del Gabinete de Seguridad Nacional.

CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones administrativas que se opongan a lo previsto en el presente Acuerdo.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de abril de dos mil tres.-
Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda.-** Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, **Gerardo Clemente Ricardo Vega García.-** Rúbrica.- El Secretario de Marina, **Marco Antonio Peyrot González.-** Rúbrica.- El Secretario de Seguridad Pública, **Alejandro Gertz Manero.-** Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **José Francisco Gil Díaz.-** Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, **Francisco Javier Barrio Terrazas.-** Rúbrica.

CAPÍTULO IV

LA SEGURIDAD NACIONAL MEXICANA Y SU LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

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

Thomas Hobbes

El problema de la seguridad nacional radica en que es un aspecto toral de la vida política nacional que, como muchos otros temas, se ha convertido en un tabú con todas las implicaciones negativas que esto conlleva. Así, se ha llenado de mitos, mentiras y malos manejos, desvirtuando su verdadera razón de ser, su esencia y sus objetivos originales.

Así, seguridad nacional se ha convertido en un concepto muy escabroso, pues no sólo se refiere al hecho de estudiar los fenómenos, personas o instituciones que sustentan a la soberanía o que atentan contra ella, sino de encararlos –de acuerdo con el citado axioma– y a partir de ahí, evaluar el problema, emitir un diagnóstico y dar alternativas de solución con base en dichos criterios. Por otra parte, este concepto es polivalente, pues está condicionado por muchísimas coyunturas, amén de sus factores determinantes permanentes.

Pero además, seguridad nacional es un concepto vago e impreciso, pues muy pocos investigadores o personajes de la política se han atrevido a definirlo, y cuando así lo han hecho ha podido notarse titubeo o ambigüedad en sus palabras. Por tanto, es un concepto mal definido y peor entendido, obviamente mal aplicado y con resultados desastrosos, que urge aclarar.

Un periodista muy conocido –Alejandro Ramos Esquivel- escribió: “Seguridad Nacional es un concepto nebuloso para la mayor parte de la gente y de los propios políticos y casi siempre asociado con las acciones encubiertas de las policías y el ejército, lo cual explica, en buena medida, el por qué de tantos desatinos en la materia”.⁹²

⁹² DEL CASTILLO MARTÍNEZ, Adolfo. “La seguridad nacional de México y las relaciones con los Estados Unidos. *Quórum* N° 49, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, pp. 61-65.

El investigador estadounidense Gene Sharp dice que el concepto de seguridad nacional tradicionalmente se refería a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado y, por lo tanto, se definía en términos de disuasión nuclear, superioridad en armamento, inteligencia militar, alianzas, contención de las naciones agresoras y estabilidad en la relación Estados Unidos-Unión Soviética. Sólo que, en una época posterior a la guerra fría –concretamente, la nuestra-, “una definición estrictamente militar de la seguridad nacional parece bastante anacrónica”.⁹³

Al respecto, el doctor Paulino Ernesto Arellanes, especialista en política exterior y relaciones internacionales y Coordinador de la Maestría en Ciencias Políticas de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, nos confirma que tradicionalmente –no sólo en México sino en todos los países del orbe– el término *seguridad nacional* se ha enfocado al aspecto bélico. Sin embargo, también se refiere a otros ámbitos, entre ellos el económico.

Por lo tanto, si el significado de seguridad incluye “el desarrollo económico, la estabilidad política, formas democráticas de gobierno, derechos humanos, calidad del ambiente y las condiciones de vida de las personas, el concepto tradicional resulta inadecuado como una guía para la investigación sobre el tema”.⁹⁴

Debido a las anteriores consideraciones, corresponde preguntarse: ¿Cuáles son las partes que integran a esa misteriosa y poco clara seguridad nacional? ¿Dónde se origina semejante concepto? ¿Cuál ha sido su evolución y posterior aplicación en México?

Contestar estas –y muchas otras- preguntas podría motivar un estudio de dimensiones colosales y, además, por razones de espacio, se hace obligatorio abordar por partes el problema planteado. Y como es menester empezar por el principio, se deben revisar sus orígenes así como los elementos que la integran, estableciendo precisiones concretas al respecto.

⁹³ THORUP, Cathryn L. “Agenda de seguridad nacional”, en *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Ed. siglo XXI, pp. 43-68.

⁹⁴ ROCKWELL, Richard C. y Moss, Richard H. “La reconceptualización de la seguridad nacional: un comentario sobre la investigación”, en *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Ed. Siglo XXI, pp. 43-68.

Ciertamente, no ha sido fácil establecer dichas precisiones, pues no hay muchos enfoques u opiniones escritas al respecto. No obstante, la misma operación de la seguridad nacional ha servido como parámetro para establecer tales elementos y relaciones.

La seguridad nacional, más que un tema misterioso, debe ser un valor claro. Tal vez cuando así lo hayan comprendido los actores que dirigen los destinos de este país, realmente empezará a haber una seguridad plena, misma que fue una razón para que naciera el Estado, cuyo verdadero origen – como dijo John Locke– está en la tolerancia y el consentimiento de los ciudadanos.

4.1 Servicios de Inteligencia

Los servicios de seguridad comprenden aquellos órganos del Estado encargados de la recopilación de informaciones políticas, militares y económicas sobre otros Estados, especialmente sobre los Estados actual o potencialmente enemigos (actividad de espionaje).

Dichos servicios tienen, además, la tarea de impedir la actividad de espionaje extranjera en el territorio nacional y donde sea posible (actividad de contraespionaje), así como la de llevar a cabo todas las acciones que puedan disminuir la fuerza política, militar y económica de los Estados enemigos – “actividad de penetración ideológica, de derrotismo, de sabotaje, etcétera”.⁹⁵

Así, dice Sergio Bova⁹⁶, en el siglo XX y hasta la segunda guerra mundial, la mayoría de los Estados organizaron sus servicios secretos, entre otras, con las siguientes características:

1. Espionaje;
2. Sabotaje y agitación política, y
3. Contraespionaje y seguridad.

⁹⁵ BOVA, Sergio, “Servicios de seguridad”, en *Diccionario de Política de Norberto Bobbio*, México, Ed. Siglo XXI, Tomo II, pp. 1442-1443.

⁹⁶ *Idem*, p. 1443

Del mismo modo, el espionaje se enfocó, entre otras, hacia las siguientes áreas:

1. Espionaje estratégico;
2. Espionaje bélico, y
3. Espionaje operativo.

Así, los servicios de seguridad son, esencialmente, garantes de la seguridad del Estado, toda vez que lo protegen y defienden tanto de sus enemigos naturales como de sus enemigos coyunturales. Asimismo, son espías respecto del enemigo exterior, y en el caso de los enemigos internos, dependiendo de la naturaleza de éstos, también pueden ser espías o una suerte de policía política.

Así, los órganos de seguridad del Estado se dedican a espiar y analizar los movimientos de grupos guerrilleros o terroristas, partidos políticos, sindicatos, asociaciones y otros grupos que puedan quitarle el poder al grupo que lo detenta o que, de otra manera, puedan atentarse contra la estabilidad del régimen, el orden público e incluso la paz social. De paso, se dedican a disminuir, contrarrestar, anular o erradicar su actividad y los efectos de ésta.

Los servicios de seguridad adquirieron este rasgo cuando el fascismo los transformó en instrumentos políticos al servicio del régimen en el momento en que los diversos organismos constituidos durante la guerra se unificaron en diversos aparatos de espionaje y contraespionaje al servicio de las fuerzas armadas, pero sobre todo, porque un verdadero y propio servicio de seguridad política fue "la *Opera Volontaria per la Repressione dell' Antifascismo* (OVRA), que no era otra cosa que la policía secreta del régimen, encargada entre otras cosas, de la eliminación física de los opositores de éste"⁹⁷.

⁹⁷ *Idem*, p. 1444

En México, los servicios de seguridad han tenido diferentes nombres, pero en el régimen posrevolucionario –concretamente, en la era del PRI– dependieron de la secretaría de Gobernación federal y se dedicaron, de modo específico, a disminuir, contrarrestar, anular y erradicar la actividad y los efectos de los partidos políticos opositores del grupo en el poder, especialmente, de los de izquierda.

Al respecto, el doctor Sergio Aguayo Quezada dice que “entre 1946 y finales de los setenta aún sin reflexión teórica, el gobierno utilizó el término –de seguridad nacional– como sinónimo de control de la disidencia por medio de la fuerza”⁹⁸ y consideraba que, al menos hasta 1990, así lo mantenía todavía.

Complementando lo anterior, el doctor Roger Bartra menciona que, “hacia finales de la década de los sesenta, el investigador estadounidense Philip Agee consideraba que los servicios de seguridad mexicanos eran tan efectivos en erradicar a la extrema izquierda, que los servicios norteamericanos de seguridad no tenían de que preocuparse”.⁹⁹

De esa manera, la distinción entre servicios de seguridad militar y servicios de seguridad política introducidos en Italia desde 1977, ya se estaba aplicando en otros países y, más específicamente, en México, como ya se ha ilustrado.

Así, puede concluirse que, “si bien, las misiones generales de los servicios de seguridad tienen que ver más con las actividades estratégicas y tácticas, sus problemas se plantean predominantemente en un plano político, más que en el técnico-operativo”.¹⁰⁰ Y vuelta al canto, ésa es una realidad definitiva en el México contemporáneo.

⁹⁸ AGUAYO, *op. cit.*, p. 115

⁹⁹ BARTRA, Roger, “Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México, en *En busca de la seguridad perdida*, *op. cit.*, p. 146.

¹⁰⁰ BCVA, *op. cit.*, p. 1445.

4.2 Generalidades sobre la seguridad nacional mexicana

El doctor Paulino Ernesto Arellanes Jiménez señala que, en otra época, la seguridad se refería a los aspectos bélico y territorial, debido a que el dominio de unas naciones sobre otras se daba, principalmente, por medio de movilizaciones militares. Sin embargo, conforme los estados consolidaron su autosuficiencia económica, los más fuertes empezaron a recurrir al dominio comercial.

En 1980, el general Félix Galván López, entonces secretario de la Defensa, definió la seguridad nacional como el mantenimiento del equilibrio social, económico y político, garantizado por las Fuerzas Armadas. Esa es la definición aceptada por el ejército: allí no cabe la fuerza militar como solución a los problemas nacionales.

"El enfoque mexicano es la negociación. Eso cancela la necesidad de unas Fuerzas Armadas enormes"¹⁰¹.

Sin embargo, la constante presencia de grupos paramilitares, guerrillas y terroristas en territorio mexicano, ha orillado a los Altos Mandos Militares a incrementar el poder de fuego de sus unidades a efecto de tener capacidad para enfrentar un eventual ataque de parte de éstos grupos.

La definición del General Galván es correcta, pues habla de mantenimiento del equilibrio social, económico y político, aunque no aclara a quién le corresponde mantener dicho equilibrio. En cambio, deja muy claro que éste se encuentra únicamente garantizado por las Fuerzas Armadas, aunque en lo personal, se opina que "debe ser instrumentado y sostenido por el Estado, evidentemente en el terreno de la administración pública y las relaciones políticas".¹⁰²

¹⁰¹ MAZA, Enrique, "Saldo del estallido en Chiapas según un análisis del ejército estadounidense" en *Proceso*, No. 959, México, 20 de marzo de 1995, pp. 25-26.

¹⁰² VELAZCO GAMBOA, Emilio, "Seguridad nacional: entre las armas y el desarrollo", en *Asamblea*, No. 2, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997, pp. 20-22.

El maestro Adolfo del Castillo Martínez,¹⁰³ en su ensayo "La seguridad nacional de México y las relaciones con los Estados Unidos", acertadamente, aclara que la seguridad nacional mexicana no tiene que ver con corporaciones policíacas, con espionaje, con persecución de grupos extremistas de derecha, de izquierda o de cualquier índole, ni con la tropa del ejército, la policía política o con actividades de supuesta inteligencia.

Además, la seguridad nacional mexicana no es un concepto económico, administrativo, ingenieril o comercial, sino que, más bien, es un concepto eminentemente político. Para otros autores, en México aún no existe un concepto definido de seguridad nacional, pero "la conformación de su agenda estaría orientada a reforzar el sentido de la democracia, la justicia social y la soberanía".¹⁰⁴

Sin embargo, hay bastantes definiciones o intentos de definiciones. De tal forma y, en lo personal, la mejor es la del General Gerardo Vega, quien dice que seguridad nacional es la condición permanente de libertad, paz y justicia social que, dentro de un marco institucional y de Derecho, procuran los poderes de la Federación. En el ámbito interno, mediante acciones políticas, sociales, económicas y militares tendientes a equilibrar dinámicamente las aspiraciones y los intereses de los diversos sectores de la población y del propio país. "En el ámbito internacional, salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo la soberanía y la independencia".¹⁰⁵

Con tal inspiración, el Estado mexicano ha ejercido diversos programas y acciones de gobierno a efecto de preservar esa libertad, paz y justicia social y para mantener el equilibrio social, económico y político. Pero además, ha creado una serie de instituciones que, a través de actividades de inteligencia y análisis, le auxilian en la delicada labor de velar por la seguridad nacional.

¹⁰³ DEL CASTILLO MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 61.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 62.

¹⁰⁵ AGUAYO, *op. cit.*, p. 128.

Ciertamente, las condiciones actuales de la seguridad nacional mexicana reafirman esta aseveración, pues puede decirse que no hay mucho equilibrio económico y político ni mucha paz social en el país, y peor aún, pues nuestra paz social se encuentra en una especie de *equilibrio al borde del desastre*: guerrilla, terrorismo, delincuencia, desórdenes, conflictos pos electorales, violencia política y social, etc.

4.3 Elementos de la seguridad nacional

La seguridad nacional se divide en dos partes, de acuerdo con las prioridades del Estado:

1. Seguridad positiva, y
2. Seguridad negativa.

Asimismo, de acuerdo con su *ámbito de acción territorial*, se divide en:

1. Seguridad interior.
2. Seguridad exterior.

De acuerdo con su *esfera de aplicación social*, la seguridad nacional se divide en:

1. Seguridad del Estado.
2. Seguridad de la ciudadanía.

Cathryn L. Thorup dice que la seguridad del Estado –o de un régimen en particular- no es sinónimo de seguridad nacional. “Cuando los líderes políticos hablan de la seguridad nacional, es posible que se refieran a la seguridad de la élite política dirigente. Por lo tanto, es importante diferenciar entre la seguridad del Estado (la preservación del aparato de gobierno) y la seguridad de la sociedad de la sociedad civil”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ THORUP, *op. cit.*, p. 103.

En complemento de tal afirmación, la seguridad del Estado y la seguridad de la ciudadanía –llámese así o llámese “seguridad pública”, “protección civil”, “seguridad de la sociedad civil”, etc.- hacen el objetivo de la seguridad nacional junto con la integridad del territorio y de la soberanía así como de la independencia política y económica respecto de otros Estados.

Para que se pueda hablar de seguridad nacional total, se debe hablar de todos estos elementos en su conjunto, pues ninguna es, por sí misma, la seguridad nacional como tal.

“La seguridad positiva tiene como expectativas el progreso económico y social de la Nación mexicana. Por su parte, la seguridad negativa tiene como propósito defender al territorio nacional de amenazas externas”.¹⁰⁷

Tanto la seguridad interior como exterior se enfocan a mantener, garantizar y preservar tanto la seguridad del Estado como la seguridad de la ciudadanía, lo cual nos ilustra cuán estrechamente ligadas se encuentran el ámbito de acción territorial y la esfera de aplicación social.

En un caso como en otro –interior o exterior-, el Estado tiene enemigos naturales y coyunturales que pueden atentar contra su estabilidad, funcionamiento y seguridad. Asimismo, hay grupos y factores que atentan contra la estabilidad, convivencia armónica, integridad, tranquilidad y seguridad de la ciudadanía.

Así, para el Estado como para la ciudadanía, los grupos de riesgo –sus enemigos, pues- pueden provenir del interior del país –como el EZLN, el EPR, el ERPI, etc.- o bien, del extranjero –tal sería el caso de una guerrilla o de una delincuencia organizada financiada desde otros países-. Ahora bien, hay otros factores de riesgo que pueden atentar contra la seguridad del Estado y de la ciudadanía, tal como sería un desastre natural –como un ciclón o una erupción volcánica- o provocado intencional o accidentalmente –como un incendio forestal u otro tipo de siniestros, etc.-, en los que lo importante es prevenir desgracias y salir bien librados del problema.

¹⁰⁷ AGUAYO, Bagley y Stark, *op. cit.*, p. 33.

"La seguridad del Estado es la legitimidad de éste y la obediencia y respeto que le guarda la sociedad" ¹⁰⁸. Más aún, la seguridad del Estado es la condición de estabilidad, legitimidad y legalidad con la que el gobierno y sus poderes y dependencias operan y ejercen la función gubernativa, de conformidad con sus misiones, fines y objetivos generales y particulares.

Por su parte, la seguridad de la ciudadanía, también llamada seguridad ciudadana o seguridad pública y protección civil, es la condición de libertad, tranquilidad, armonía, orden y paz social en que vive la población del país.

Ahora, con respecto a su temporalidad o actualidad cronológica, para Adolfo del Castillo Martínez¹⁰⁹, los asuntos relativos a la seguridad nacional pueden ser:

1. Coyunturales o temporales.
2. Permanentes.

Tanto unos como otros varían y sólo pueden ser definidos en el caso particular de cada país, pero en el caso de México, un *asunto coyuntural* fue el problema de la deuda externa en 1982, cuando Jesús Silva Hérgoz se encargaba de negociar su solución con la Reserva Federal de los Estados Unidos. Por su parte, la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos, en este caso el petróleo, constituye un *asunto permanente*. Pero pese a lo variado de los ejemplos por cada caso, sí puede afirmarse que algunos asuntos coyunturales para la seguridad nacional son:

1. Las contingencias y desastres tanto naturales como provocados.
2. Los acuerdos comerciales o de otro tipo.
3. Los acontecimientos sociales, culturales o deportivos.

¹⁰⁸ CONTRERAS, Marco Antonio, *El derecho mexicano y el TLC*, México, BUAP, 1993, p. 3.

¹⁰⁹ DEL CASTILLO, *op. cit.*, p. 64.

En cambio, algunos asuntos permanentes para la seguridad nacional son:

1. La soberanía.
2. La integridad territorial.
3. La seguridad pública y la protección civil.
4. El bienestar de la población.
5. El equilibrio y mantenimiento del orden público y la paz social.

En materia de seguridad nacional hay factores que tienden a fortalecerla y factores que tienden a lesionarla. Los factores que fortalecen a la seguridad nacional son los siguientes:

1. La correcta interpretación y aplicación de la ley.
2. La justa y equitativa distribución de la riqueza del país.
3. El crecimiento y la estabilidad económica, el desarrollo y la justicia social, y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
4. El respeto irrestricto a los derechos humanos, políticos, sociales, etc. de los cuales gozan los habitantes del país.
5. La administración clara y transparente de los recursos nacionales por parte de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo.
6. El manejo transparente y claro de los procesos y recursos propios de la administración e impartición de justicia.
7. La honestidad, decencia e incorruptibilidad de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo.
8. El respeto a los procesos y resultados electorales en los niveles municipal, estatal y federal.
9. La disminución de la delincuencia menor y del crimen organizado.
10. La correcta planeación de los sistemas de defensa nacional ante posibles agresiones externas.
11. La correcta planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales.

12. La formación de una conciencia nacional entre la población civil así como una serie de culturas, tales como la cultura educativa, la cultura política democrática, la cultura laboral, la cultura de prevención de desastres, etc.
13. El desarrollo tecnológico y científico del país.
14. El perfeccionamiento de los procesos legislativos y administrativos de la función gubernamental.

Los factores lesionantes de la seguridad nacional son los siguientes:

1. La existencia de impunidad e ineficiencia en la interpretación y aplicación de la ley así como la indiferencia y violación a las garantías y equilibrios propios del Estado democrático de derecho.
2. La injusta e inequitativa distribución de las riquezas del país.
3. La pobreza y el rezago económico.
4. La violación flagrante y continua a los derechos humanos, políticos, sociales, etc. de los cuales gozan los mexicanos.
5. La administración viciada, sospechosa y oscura de los recursos nacionales por parte de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo.
6. El manejo viciado, oscuro y tendencioso de los procesos y recursos propios de la administración e impartición de justicia.
7. La deshonestidad, inmoralidad pública y corrupción de los titulares de los poderes así como de sus funcionarios y personal de apoyo.
8. La manipulación e imposición en los procesos y resultados electorales en los niveles municipal, estatal y federal. Más aún, la existencia de fraudes electorales e imposiciones de tipo político.
9. El aumento de la delincuencia menor y del crimen organizado con el consecuente incremento de la inseguridad pública y la alteración de la paz y del orden público.
10. La represión política.
11. Presencia de apatía, desconfianza, incertidumbre e inseguridad en la población civil.

12. La deficiente o nula planeación de los sistemas de defensa nacional ante posibles agresiones externas.
13. La deficiente o nula planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales.
14. La ausencia de una conciencia nacional entre la población civil así como la ausencia de cultura en materia educativa, política, democrática, laboral, de prevención de desastres, etc. Además, el apoliticismo y la falta de bases ideológicas, principios cívicos y valores humanos en la ciudadanía.
15. El rezago y atraso tecnológico y científico.
16. El analfabetismo y la ignorancia.
17. El rezago y atraso en los procesos legislativos y administrativos de la función gubernamental.
18. La anarquía.
19. La migración.
20. La presencia de grupos subversivos, ya sean de tipo político (anarquistas) o armados (guerrilleros, terroristas).

La seguridad del Estado se considera como el primer elemento clave de la seguridad nacional, no porque la de la ciudadanía valga menos, sino porque el gobierno debe gozar de estabilidad. Sólo en situación de seguridad, el Estado será capaz de garantizar la seguridad y la tranquilidad del pueblo.

Como ya se dijo, la seguridad y la tranquilidad de la ciudadanía están sustentadas en una convivencia armónica y pacífica, en el mantenimiento de la estabilidad política y social para su beneficio, en el mantenimiento de su integridad personal –física y moral- y de sus bienes, del equilibrio y desarrollo económico de la economía en general y de la economía de cada individuo en particular, etc..

Hay factores garantes y lesionantes que dependen del Estado –el desarrollo económico y social, el mantenimiento del Estado de derecho, la justicia social, la transparencia del ejercicio gubernamental, la seguridad pública y la protección civil- y hay otros que están ajenos a su voluntad, y a veces, a su capacidad de manejo y control, pero los que más escapan a dicha voluntad, son los desastres naturales y los enemigos del Estado.

Ante los desastres naturales, el Estado no puede hacer nada para evitarlos, pero sí para prevenir contingencias que puedan perjudicar a la población, o bien, para aliviar o subsanar las desgracias que la colectividad sufra. En lo que respecta a sus enemigos, el Estado siempre va a tenerlos, aun cuando lleve una administración transparente y la nación cuente con desarrollo económico, político y social. La diferencia es que sí puede ejercer mayor control sobre éstos últimos.

Ahora bien, otro elemento que afecta al Estado son sus enemigos. El Estado tiene dos tipos de enemigos:

1. Enemigos naturales.
2. Enemigos coyunturales o temporales.

Los *enemigos naturales* del Estado son:

1. Internos.
2. Externos.

Los enemigos naturales internos son los partidos políticos reconocidos por la autoridad, contrarios u opositores a ésta y al partido o grupo que detenta su titularidad. Asimismo, existen grupos políticos o armados al interior del país –y también provenientes del extranjero- que operan en la clandestinidad y que, regularmente, aprovechan cualquier desequilibrio social para lanzarse al ataque en contra del Estado.

La delincuencia menor y la organizada, que amenazan la seguridad de la ciudadanía, también se convierten en enemigas del Estado cuando éste lucha contra ellas para disminuirlas, anularlas, contrarrestarlas y erradicarlas, con lo cual, la confrontación se vuelve directa entre ambos.

La delincuencia menor, por lo general, es un problema circunscrito a la esfera o el ámbito local, no así la delincuencia organizada, que, en numerosas ocasiones, también opera desde el extranjero, recibe financiamiento externo o bien, su radio de acción va más allá de las fronteras nacionales y, consecuentemente, goza de mejores y mayores recursos para luchar contra las autoridades oficiales.

La corrupción también es un enemigo natural del Estado, pues es un fenómeno en que los grupos de poder o los subordinados de éstos pueden caer, cegados por la enfermedad de poder, la ambición u otros vicios igualmente nocivos para la salud e imagen del gobierno. Y puede sostenerse que la corrupción es un enemigo del Estado, puesto que su presencia al interior de los órganos de gobierno termina dando por resultado la existencia de impunidad, ineficiencia, deshonestidad, inmoralidad pública, y otras actitudes igualmente dañinas y despreciables.

Los *enemigos coyunturales* o temporales del Estado también son:

1. Internos.
2. Externos.

Los enemigos coyunturales o temporales internos se denominan así debido a que, regularmente, sus intereses no transgreden las fronteras del ámbito público y viceversa.

Sin embargo, hay causas que convierten a los grupos, movimientos sociales o entidades en enemigos del Estado hasta que se llega a una solución:

1. Cuando alguna decisión o acción gubernamental lesiona dichos intereses, o bien, cuando lo hacen la indecisión o la falta de acción públicas.
2. Cuando los grupos, movimientos sociales o entidades se proponen adquirir algún beneficio o alcanzar una meta particular a través del Estado.

Los enemigos coyunturales o temporales externos son potencias o grupos de poder –políticos y/o armados- provenientes del extranjero que pretenden lograr algún beneficio o alcanzar una meta particular a través de los siguientes recursos:

1. La penetración ideológica.
2. Las actividades subversivas, de agitación pública, choque o sabotaje.
3. La hostilización.
4. El boicot o el bloqueo económico o diplomático.
5. La agresión bélica.

Por fortuna, en la mayoría de los casos –tanto de enemigos internos como externos- puede lograrse una solución a través de la conciliación, la negociación y la concertación. Una vez llegado a un punto de acuerdo, los problemas se van subsanando gradualmente, hasta que dichos enemigos dejan de serlo.

Hay, además, un elemento determinante y otro que es garante de la seguridad nacional, mismos que se fundan en los factores que fortalecen a ésta. Dichos elementos son:

1. La gobernabilidad (*elemento determinante*).
2. Los servicios de seguridad (*elemento garante*).

4.4 Gobernabilidad

El doctor Antonio Camou¹¹⁰ explica que una definición de diccionario diría que *gobernabilidad* literalmente significa *calidad, estado o propiedad de ser gobernable*; mientras que su opuesto, *ingobernable*, designaría aquello que es *incapaz de ser gobernado*.

El politólogo mexicano y ex diputado federal José Rafael Castelazo y de los Ángeles¹¹¹ dice que la gobernabilidad, término en boga, es un medio del gobierno y de la sociedad y no un fin en sí misma.

La gobernabilidad es, en una segunda aproximación dictada por Alberto Camou¹¹², una condición que designa un estado de equilibrio, una propiedad o una cualidad que nos indica el 'grado de gobierno' que se ejerce en una sociedad.

José Castelazo¹¹³ dice que el gobierno se vale de la gobernabilidad a manera de termómetro para medir los niveles de conflicto –potencial o real-, con el propósito de calcular posibilidades de implementar o llevar a la práctica políticas públicas contando los mayores márgenes posibles de actuación.

La sociedad, por su parte, acude a la gobernabilidad en busca de seguridad jurídica, económica y social a objeto de garantizar el disfrute pleno de sus derechos. Por ende, en un sistema democrático, la gobernabilidad es una relación bilateral, como ya se ampliará en un instante.

Hay muchas definiciones de gobernabilidad. Sin embargo, el propio Antonio Camou¹¹⁴ da una de las mejores al citar a Xavier Arbós y a Salvador Giner, quienes señalan que la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual, las instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la

¹¹⁰ CAMOU, Antonio, "Gobernabilidad y democracia", en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* No. 6, México, IFE, 1995, p. 15.

¹¹¹ CASTELAZO Y DE LOS ÁNGELES, José Rafael, "Metrópolis mexicanas: legislación, gobernabilidad democrática y coordinación intergubernamental", en *Quórum* No. 39, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1996, pp 11-17.

¹¹² CAMOU, *op. cit.*, p. 13.

¹¹³ CASTELAZO, *op. cit.*, p. 11.

¹¹⁴ CAMOU, *op. cit.*, p. 17.

ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Esta definición constituye un puente hacia las ideas de José Castelazo¹¹⁵, quien dice que la gobernabilidad puede o no ser democrática. Así, con un gobierno tiránico o dictatorial habría una gobernabilidad impuesta, y con un gobierno autoritario, una gobernabilidad manipulada. Por contraste, un gobierno democrático buscaría el consenso, producto de la discusión y de la cesión de las partes a favor del funcionamiento del todo. En este caso, habría una gobernabilidad democrática, misma que, desde la perspectiva de este autor, es la que debe existir en un sistema político como el mexicano.

Además –dice Castelazo¹¹⁶–, la gobernabilidad es un asunto compartido entre sociedad y gobierno. Así se tiene que, para que exista gobernabilidad, debe haber una coherencia y correspondencia recíproca entre la actividad y la aceptación tanto del Estado como de la población civil, pero además, Antonio Camou considera que “eficacia”, “legitimidad” y “estabilidad” en el ejercicio del poder político, aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.

De esta manera, por gobernabilidad habrá de entenderse un *estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental*. “Esta definición, aun en su brevedad, permite articular los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad”¹¹⁷.

Finalmente, José Castelazo define a la gobernabilidad como un medio “al servicio del gobierno y de una sociedad que deciden compartir la responsabilidad política como un problema común, con el propósito de minimizar el conflicto socioeconómico y político, favoreciendo el funcionamiento adecuado, idóneo y benéfico del Estado –atendiendo, en este caso, a un Estado que comprende población, territorio y gobierno-”¹¹⁸.

¹¹⁵ CASTELAZO, *op. cit.*, p. 12.

¹¹⁶ *Idem*, p. 13.

¹¹⁷ CAMOU, *op. cit.*, p. 22.

¹¹⁸ CASTELAZO, *op. cit.*, pp. 12-13.

Así, se habrá de concluir que “la democracia es un sistema de vida y la gobernabilidad es un elemento *sine qua non* de los sistemas democráticos”.¹¹⁹

Con base en las consideraciones antes expuestas, si se compara la lista de los factores que fortalecen y los elementos que lesionan a la seguridad nacional mexicana, se podrá ver que tanto unos como otros son decisivos para el mantenimiento o pérdida de la gobernabilidad, pues como dice el filósofo y sociólogo argentino Antonio Camou¹²⁰, el manejo ineficaz de los asuntos económicos, la incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales, las tensiones institucionales al interior de los poderes de la democracia, la irrupción de la violencia (ya sea social y desorganizada, con base en estructurados movimientos rebeldes, o animada por los poderes invisibles del crimen organizado), y la erosión de la legitimidad democrática debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales, han sido algunos factores típicos que provocaron situaciones de ‘ingobernabilidad’ en los países latinoamericanos durante los últimos años.

Dicha opinión se ve complementada por el filósofo italiano Gianfranco Pasquino¹²¹, quien considera que la ingobernabilidad no es solamente un problema de acumulación y distribución de recursos, bienes y servicios a los ciudadanos, sino más bien, un problema de naturaleza política: el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones, pero sobre todo, de legitimidad.

La creación de un orden político suficientemente gobernable supone, en primer término, dedicar grandes esfuerzos a la tarea cotidiana e interminable de generar y mantener la legitimidad de las normas y estructuras del régimen.

¹¹⁹ AGUILAR SOLÍS, Samuel, “México: la gobernabilidad democrática”, en *Nueva*, No. 2, México, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, 1998, p. 26.

¹²⁰ CAMOU, *op. cit.*, pp. 10-11

¹²¹ PASQUINO, Gianfranco, “Gobernabilidad”, en *Diccionario de Política de Norberto Bobbio, op. cit.*, pp. 703-710.

La legitimidad entendida como la creencia de que, a pesar de sus fallas, "las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas y que por tanto, pueden exigir obediencia, implica un razonamiento dinámico que sólo se logra cuando descansa en la idea de que las instancias ciudadanas son las que permiten canalizar la voluntad popular".¹²²

Y precisamente, en la democracia mexicana, la voluntad popular tiene dos exigencias principales:

1. La legitimidad de las instituciones con base en el respeto irrestricto al sistema democrático, al principio de la soberanía popular y al Estado de derecho.
2. Un desarrollo económico firme, sólido, estable y permanente.

Sin la primera, es difícil que la segunda sea permanente. No obstante, es más factible alienar la voluntad popular cuando ésta tiene recursos que les permitan una vida libre de sobresaltos y carencias aun cuando el gobierno no sea legítimo.

En cambio, una situación económica desesperada puede hacer que cualquier régimen, por legítimo que sea, se torne inestable y pierda, incluso, la confianza y credibilidad popular con las consecuencias de rigor, que pueden ir a extremos peligrosos. La seguridad mexicana, aun cuando tiene diversos elementos que la componen, se fundamenta en la legitimidad de sus instituciones y en el bienestar económico de su población.

Como dice Luis Alamillo Gutiérrez,¹²³ la verdadera seguridad dimana del progreso económico y social, que la estabilidad política del país está en función directa de su desarrollo y, por tanto, en una sociedad que se moderniza, Seguridad significa Desarrollo.

¹²² DÍAZ, Jerónimo, *Participación ciudadana y gobernabilidad*, México, IFE, pp. 13-38.

¹²³ ALAMILLO GUTIÉRREZ, Luis, "Seguridad y desarrollo", en *Quórum* No. 48, México, III de la Cámara de Diputados, 1996, pp. 43-45.

Repasando, la gobernabilidad se ve sustentada en dos puntos igualmente importantes:

1. El fortalecimiento democrático, y
2. El desarrollo económico.

Así, la Premio Nobel de la Paz Rigoberta Menchú Tum¹²⁴ afirma que la paz y la pobreza no pueden coexistir, pues, además, democracia y pobreza son incompatibles, idea que es respaldada por Luis Alamillo. Por lo tanto, si no hay estabilidad y desarrollo económico para la población, si no hay justicia social, si no hay una justa distribución de la riqueza, evidentemente habrá ingobernabilidad.

El caso del levantamiento en los altos del estado de Chiapas es sólo la consecuencia del problema (pobreza, marginación, deterioro de la calidad de vida de los indígenas chiapanecos y otros grupos vulnerables provocada por los cacicazgos, el nepotismo, la corrupción política, la inmoralidad pública, etc.).

Sin embargo, es necesario aclarar, volviendo a los conflictos latinoamericanos y los más recientemente acaecidos en México, que no todas las revoluciones son legítimas (tenemos, por caso, las dictaduras militares sudamericanas), dando como consecuencia gobiernos surgidos de ella no tan legítimos o definitivamente no legítimos (v. g. Rafael Videla, Augusto Pinochet, etc.), aunque ha habido gobiernos legítimos surgidos de conflictos así. También se han dado casos en que las revoluciones han sido legítimas (p. ej. la mexicana de 1910), de las que emanan gobiernos legítimos (el caso del General Venustiano Carranza). Asimismo, de ese tipo de revoluciones sociales también surgen gobiernos no legítimos.

¹²⁴ MENCHÚ TUM, Rigoberta, "Paz y pobreza no pueden coexistir", en *Quórum* No. 47, México III de la Cámara de Diputados, 1996, pp. 13-14.

Al respecto, conviene recordar el caso Chiapas, donde un grupo paramilitar –el EZLN- pugna aún por la reivindicación de los derechos y oportunidades para los pueblos indígenas de la entidad, marginados por el despotismo de unos cuantos. Dicho grupo ha tenido en jaque a la seguridad nacional desde 1994, y sólo hasta que Vicente Fox arribó al poder fue como se empezó a aliviar un poco la tensión.

Con ello se comprueba que no hay paz si existe pobreza, y además, la democracia no se puede dar plenamente en un escenario de choques y violencia. Recuérdense las matanzas de Chenalhó y Acteal, producidas por antagonismos políticos e intolerancia religiosa.

Por otro lado, el fortalecimiento democrático es factor determinante de la condición de gobernabilidad, pues al haber procesos electorales transparentes se evitan conflictos y escenarios de violencia derivada de elecciones viciadas o con irregularidades. Sin embargo, dicho tema es motivo de otro estudio, por lo que, en esta ocasión, se dejará de lado.

La idea que se quiere respaldar en este trabajo es que los aspectos que sustentan la gobernabilidad democrática, propia de un régimen como el mexicano, es compromiso y obligación del Estado. La injerencia de las Fuerzas Armadas en el tema de la Seguridad Nacional tiene otra naturaleza y otro carácter.

4.5 Los servicios mexicanos de seguridad

Los servicios de seguridad para el Estado mexicano son de los siguientes tipos:

1. Militares.
2. Policiales.
3. Económicos.
4. Jurídicos.
5. Políticos.

Servicios militares de seguridad

Los *servicios militares de seguridad* son, en general, las Fuerzas Armadas Mexicanas, a saber el Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y los Estados Mayores de cada una de ellas así como el Estado Mayor del Presidente de la República.

Éstos, son instrumentos con que cuenta el Estado para apoyar a la población civil en caso de contingencias o desastres naturales así como para prevenir o resolver eventuales problemas o conflictos del orden bélico, o aquellos disturbios que, sin llegar a la guerra abierta, no puedan ser contenidos por las corporaciones policiales o solucionados por las vías jurídica y política.

Tienen como principal característica el uso de la fuerza por el conducto bélico y, por tanto, su naturaleza respecto de la seguridad nacional es garante. Además, pueden realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Servicios policiales de seguridad

Los *servicios policiales de seguridad* son todas las corporaciones policiacas con las que cuenta el Estado en sus tres niveles (federal, estatal y municipal) para combatir a la delincuencia menor y a la organizada, para servir como contenedor de conflictos sociales que no lleguen a la confrontación por medio de las armas, así como para apoyar a la población civil en caso de contingencias o desastres naturales.

Entre ellas puede contarse a la Policía Federal Preventiva (que engloba en su interior a las antiguas Policía Federal de Caminos y Puertos, Policía Federal de Migración y Policía Fiscal Federal de conformidad con el Decreto, pero no se integró), la Agencia Federal de Investigación (que, orgánicamente, depende de la Procuraduría General de la República) así como las policías preventivas, policías judiciales y policías auxiliares de los gobiernos de las entidades federativas del país así como de las que se encuentran bajo los mandos de los ayuntamientos municipales.

Tienen como principal característica el uso de la fuerza por medio de recursos armados y de control menor y de mediana capacidad y, por su naturaleza, también es garante de la seguridad nacional. Además, pueden realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Servicios económicos de seguridad

Los *servicios económicos de seguridad* son, para explicarlo mejor, los recursos con los que cuenta el Estado para prevenir o resolver contingencias derivadas de crisis o conflictos económicos internos o provenientes del extranjero (tales como una eventual caída del mercado bursátil internacional, una dramática caída de los precios del petróleo, etc.).

Estos recursos son las reservas monetarias que constituyen el denominado blindaje financiero así como todas aquellas reservas de energéticos y alimentos.

Más que servicios de seguridad, son mecanismos de prevención y solución, pero debido a que su naturaleza también le permite garantizar el mantenimiento de la seguridad nacional, se les incluye dentro de este rubro.

Servicios jurídicos de seguridad

Los *servicios jurídicos de seguridad*, igual que en el caso anterior, también son mecanismos para prevenir o resolver problemas o conflictos internos o externos.

Dichos mecanismos, cuando surge algún problema hacia el interior de la federación o de alguna de sus partes, son ejecutados por las autoridades dependientes del Poder Judicial Federal, de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados así como por las partes que integran a éstos en los tres niveles de acción gubernativa para resolver los conflictos. Estos mecanismos también permiten garantizar el mantenimiento de la seguridad nacional.

Su principal característica es el manejo, la interpretación y aplicación de la ley para impartir justicia, y cuando se trata de aplicar estos mecanismos hacia el exterior, se les maneja por la vía política, misma que se explicará a continuación.

Servicios políticos de seguridad

Los *servicios políticos de seguridad* son, quizá, la rama más amplia de este renglón, pues se compone de instrumentos y mecanismos para mantener la gobernabilidad, es decir, para determinar o mantener la seguridad nacional, así como para garantizarla.

Los instrumentos son todas las dependencias y organismos con que cuentan los poderes públicos para prevenir, buscar, localizar, detectar, controlar y resolver posibles áreas de conflicto, o en el caso de que éstos ya se encuentren en pleno, para disminuir, contrarrestar, anular y erradicar su acción y los efectos de ésta. O bien, son utilizados para mantener y preservar el correcto funcionamiento de:

1. Las relaciones entre las diferentes partes que componen al Estado mexicano.
2. Las relaciones entre el gobierno y la población civil.
3. Las relaciones entre el Estado mexicano y otros Estados.
4. Las relaciones entre el Estado mexicano y grupos de presión, partidos políticos y movimientos sociales.

A su vez, estos instrumentos y mecanismos sirven para regular:

1. La actividad gubernativa.
2. La conducta y las actividades de los titulares del poder público.

Además, estos instrumentos y mecanismos sirven para sondear, prevenir y resolver, hasta donde les sea posible:

1. Desastres y contingencias naturales locales, regionales e incluso internacionales, en la medida que su jurisdicción se los permita.
2. Desastres y contingencias locales, regionales e incluso internacionales provocadas por el hombre, en la medida que su jurisdicción se los permita.

Los servicios políticos de seguridad tienen, entre otras, las siguientes características:

1. El uso de las técnicas y procedimientos de conciliación, negociación y concertación.
2. La realización de actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.
3. El manejo, la interpretación y aplicación de la ley para resolver conflictos con sus partes integrantes, o con otros Estados.
4. El uso de la fuerza –cuando cuente con los instrumentos para hacerlo– para controlar y resolver conflictos, o en el caso de que éstos ya se encuentren en pleno, para disminuir, contrarrestar, anular y erradicar su acción y los efectos de ésta.
5. En su defecto, la delegación abierta del uso de la fuerza a los sistemas militares y policiales cuando ya no sea posible seguir utilizando los mecanismos jurídicos y/o políticos permitidos o conque cuente.

4.6 Ley de seguridad nacional

Con 359 votos en pro y seis abstenciones, la Cámara de Diputados aprobó la creación de la Ley de Seguridad Nacional y reformó, a su vez, el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹²⁵ donde se instauran los lineamientos sobre la preservación de la soberanía, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.

Esta Ley establece la responsabilidad del Estado ante riesgos que enfrente el territorio nacional y amenazas a la seguridad nacional, como pueden ser actos de espionaje, sabotaje, terrorismo, genocidio, tráfico ilegal de materiales nucleares, armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.

Asimismo, se avala la conformación del Consejo de Seguridad Nacional para que establezca y articule la política en la materia, además de una red nacional de investigación, instancias y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la seguridad territorial.

El Consejo tendrá una naturaleza deliberativa encargada de la coordinación general de acciones relativas a la materia, respeta el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal y el Consejo de Seguridad Nacional y se integrará con los titulares de ocho secretarías de Estado, el Procurador General de la República y del Director del CISEN. El Consejo contará con Secretario Técnico, nombrado por el Presidente de la República.

Al fundamentar el dictamen, el presidente de la Comisión de Gobernación, Julián Angulo Góngora (PAN), recalcó que es vital para el país redefinir el concepto de seguridad nacional, por lo que las nuevas disposiciones reforzarán las políticas en la materia.

¹²⁵ El 31 de enero de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Seguridad Nacional.

En el caso del periodo de reserva y desclasificación de información, continuó, quedará sujeta a los términos establecidos por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es decir, hasta por 12 años.

La nueva Ley también dispone y amplía la participación del Poder Legislativo, a través de una Comisión Bicamaral, porque es, dijo el diputado, indeclinable e improcedente la participación estar al margen de los sucesos.

La Ley de Seguridad Nacional se conforma de 6 títulos. El primero determina el objeto de la ley; la definición de su carácter federal, la precisión de amenazas y el régimen de supletoriedad; se incluye además, la vinculación de las políticas y los programas relativos a la Seguridad nacional con el resto de la estructura programática que da forma a la Administración Pública Federal.

En el caso de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se establece todo lo relativo a la organización y a las esferas de competencia de las dependencias del Ejecutivo Federal; La Ley general Establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en cuanto a la colaboración funcional del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Respecto a las atribuciones de este Centro se reformaron los artículos 19 y 33, el cual trabajará de manera equilibrada a través de todas las instancias de gobierno a quienes corresponde la seguridad territorial en las que se ubica la militar, financiera y otros rubros al respecto.

El título quinto, referente a la protección de los derechos de las personas, contiene elementos esenciales para lograr el equilibrio entre la protección de la Seguridad Nacional y el respeto por los derechos humanos y las garantías individuales, determinándose que ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores del CISEN, protegiendo a su vez a las que den la información al establecer la confidencialidad de las fuentes de información.

El título sexto se refiere a la cooperación de las entidades federativas y los municipios en las tareas relativas a la Seguridad Nacional, estableciendo los alcances y límites de la participación de las entidades federativas, circunscribiéndose a tareas de apoyo relacionadas con el flujo de información para la Seguridad Nacional.

Se determina que en ningún caso los gobiernos de las entidades federativas podrán realizar actos que molesten la esfera jurídica de los particulares, con fundamento en las disposiciones de la Seguridad Nacional.

Resumiendo la referida Ley, esta quedaría de la siguiente forma:

- I. Proteger a la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente.
- II. Preservar la independencia y soberanía nacionales así como la defensa de nuestro territorio.
- III. Mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno.
- IV. Mantener la unión de la Federación.
- V. Hacer la defensa legítima del Estado Mexicano a nivel internacional.
- VI. Preservar la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Se consideran amenazas a la seguridad nacional:

- I. El espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria o genocidio.
- II. La interferencia extranjera en los asuntos nacionales que nos puedan afectar.

- III. Los actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.
- IV. Todo aquello que tienda a quebrantar la unidad de la Federación.
- V. Lo que obstaculice o bloquee operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.
- VI. Los actos en contra de la seguridad de la aviación.
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático.
- VIII. El tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.
- IX. Los ilícitos contra la navegación marítima.
- X. Financiar a organizaciones o acciones terroristas.
- XI. Obstaculizar acciones de inteligencia.
- XII. Y destruir o inhabilitar infraestructura de carácter estratégico o indispensable para proveer bienes o servicios públicos.

En el texto se especifica que el Consejo de Seguridad Nacional estará presidido por el Presidente de la República y en su ausencia el Secretario de Gobernación presidirá las reuniones.

Además el Consejo se integrará por los secretarios de la Defensa, Marina, Seguridad Pública, Hacienda, de la Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), habiendo un secretario técnico que será nombrado por el Presidente de la República.

Estos funcionarios, definirán los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas, y los procesos para clasificar o en su caso desclasificar información en materia de seguridad nacional.

La nueva ley indica cuáles serán los casos específicos en que podrán intervenir comunicaciones privadas y cómo será el procedimiento judicial.

Las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional serán reservadas al igual que los documentos y actas que surjan de ahí. Realizándose por lo menos cada dos meses para dar seguimiento a la Agenda Nacional de Riesgos.

Las atribuciones que tendrá el CISEN, se enlistan en el mismo **Diario Oficial**. Entre ellas están el alertar sobre riesgos y amenazas a la seguridad nacional, así como las medidas para prevenirlas, disuadirlas, contenerlas y desactivarlas cuando pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones, la gobernabilidad o el estado de derecho.

Las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional serán evaluadas por una Comisión Legislativa, que se integrará de 3 senadores y 3 diputados.

Durante los siguientes nueve meses a su publicación, el Presidente Vicente Fox, deberá expedir el estatuto laboral del CISEN y deberá publicar un reglamento para esta ley.

El Consejo de Seguridad Nacional será instalado y celebrará su primera reunión durante los siguientes 15 días.

En el texto de la Ley de Seguridad Nacional se especifica que el Consejo de Seguridad Nacional estará presidido por el Presidente de la República y en su ausencia el Secretario de Gobernación presidirá las reuniones.

Además el Consejo se integrará por los secretarios de la Defensa, Marina, Seguridad Pública, Hacienda, de la Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), habiendo un secretario técnico que será nombrado por el Presidente de la República.

Estos funcionarios, definirán los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas, y los procesos para clasificar o en su caso desclasificar información en materia de seguridad nacional.

La nueva ley indica cuáles serán los casos específicos en que podrán intervenir comunicaciones privadas y cómo será el procedimiento judicial.

Las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional serán reservadas al igual que los documentos y actas que surjan de ahí. Realizándose por lo menos cada dos meses para dar seguimiento a la Agenda Nacional de Riesgos.

Las atribuciones que tendrá el CISEN, se enlistan en el mismo Diario Oficial. Entre ellas están el alertar sobre riesgos y amenazas a la seguridad nacional, así como las medidas para prevenirlas, disuadirlas, contenerlas y desactivarlas cuando pretendan vulnerar el territorio, la soberanía, las instituciones, la gobernabilidad o el estado de derecho.

Las políticas y acciones vinculadas a la seguridad nacional serán evaluadas por una Comisión Legislativa, que se integrará de 3 senadores y 3 diputados.

Durante los siguientes nueve meses a su publicación, el Presidente Vicente Fox, deberá expedir el estatuto laboral del CISEN y deberá publicar un reglamento para esta ley.

Es evidente que una de las tareas más importantes que realizan los legisladores es la de elaborar leyes que han de regir un país. Las conductas de los hombres que conviven en sociedad son reguladas en su mayoría por reglas de conducta: es decir, por leyes. Un país que se preocupa por mejorar la calidad de sus leyes es un país que avanza en todos los aspectos: económicos, culturales, tecnológicos, etcétera.

Con la creación de la Ley de Seguridad Nacional, se está dando íntegramente cumplimiento al Objetivo rector número 2 del apartado de Orden y Respeto del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, mismo que establece el diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional, en mi opinión considero que anteriormente los organismos encargados de la seguridad nacional actuaban dentro de un vacío constitucional, que era imperativo llenar, para acabar y evitar distorsiones y deformaciones estructurales y funcionales que pudieran derivar en la posible arbitrariedad y absoluta discrecionalidad en su operación.

No se debe de perder de vista que en México, el tratamiento que se le ha dado al tema, no ha sido homogéneo, lo que ha dado como consecuencia el arraigo en concepciones parciales o erróneas sobre la naturaleza y alcances de la **seguridad nacional**.

Los diversos acontecimientos que durante los últimos años, y recientemente, se han suscitado en el plano nacional e internacional, hacen que en México sea aún más patente la necesidad de conceptualizar, delimitar y regular, todos aquellos aspectos relacionados con la **seguridad nacional**.

Los movimientos sociales en Chiapas, Oaxaca y Guerrero, el crecimiento del narcotráfico, los incidentes sobre las intervenciones telefónicas, así como los recientes acontecimientos que pusieron en evidencia la fragilidad de los sistemas de seguridad nacional del país más poderoso del mundo, hicieron urgente que nuestro país cuente con una sólida estructura jurídica en materia de **seguridad nacional**, que le permita corregir y hacer frente a situaciones que pongan en peligro las condiciones de paz, libertad y justicia en que se sustenta el orden jurídico constitucional, así como su sano desarrollo democrático y soberano.

En México la ausencia de un concepto definido y de un adecuado y suficiente marco normativo en la materia, daba la posibilidad de que se presentara un alto grado de discrecionalidad en la estrategia de la defensa de la seguridad nacional y en la toma de las decisiones derivada de esta situación, las que de no cuidarse, podrían incurrir en violaciones flagrantes a las garantías individuales y a los derechos humanos por ello la creación de la Ley de Seguridad Nacional ha sido un gran acierto.

Es precisamente en este tema, el de la seguridad nacional, en el que no debemos permitir, y nunca debe ocurrir, que ésta vele por la seguridad del régimen en turno y por proteger intereses particulares vinculados al poder. Debemos evitar caer en la confusión entre el interés nacional y el interés de grupos, que puede pervertir la función de los organismos encargados de identificar los riesgos que afectan la seguridad de nuestra nación.

El artículo 89 constitucional, que se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente de la República, la fracción VI le otorga al presidente la facultad de "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".

La visión contemporánea de la seguridad nacional se refiere a aspectos más amplios que sólo atañen al ámbito militar, abarca la protección de los elementos constitutivos del Estado: Gobierno, Territorio y Población, frente a las agresiones externas o internas que lesionan o ponen en peligro la soberanía y la estabilidad o el desarrollo armónico de las instituciones sociales y políticas. La Seguridad Nacional, ahora se integra de una visión amplia y consistente que se basa en la democracia y en la estabilidad, en la convivencia pacífica y en la concordancia social; incluyendo también un modelo económico que ofrezca un sistema productivo que promueva el desarrollo sostenido.

Como hemos explicado, los conceptos que abarca la seguridad nacional, como seguridad económica y financiera, la seguridad ecológica y ambiental, el terrorismo internacional, el narcotráfico, la delincuencia organizada implican una enorme responsabilidad en la que todos los mexicanos debemos ser coparticipes.

Como han demostrado claramente los acontecimientos internacionales, ni la integridad territorial, ni la paz social están garantizadas permanentemente, ya que en cualquier momento pueden verse vulneradas por situaciones internas o externas; por lo que trabajar ahora en el fortalecimiento y aplicación de la **Ley de Seguridad Nacional**, es avanzar en la reducción de los riesgos que implica el afrontar situaciones y actividades que puedan afectar los intereses de nuestra nación.

En México debemos aspirar a desarrollar verdaderos procedimientos de investigación y análisis de inteligencia estratégica, táctica y operativa que genere información privilegiada para la toma de decisiones.

Esto supone, en principio, que a través de esta regulación normativa de la **seguridad nacional** lograremos mejorar las capacidades del sistema, y en particular, de la coordinación en inteligencia estratégica, de la calidad de los análisis, de la racionalidad en el uso del presupuesto, de la optimización de la formación y de la capacitación del personal dedicado a esas tareas.

Debido a que la **seguridad nacional** tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la nación, era indispensable otorgar la facultad de legislar en materia de **seguridad nacional** al Poder Legislativo, anteponiendo el principio del equilibrio entre poderes, como una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el fortalecimiento del Estado de derecho en el que vivimos los mexicanos.

Sin embargo, cabe destacar en lo que respecta al artículo de amenazas, no resulta conveniente definir las amenazas concretas a la **Seguridad Nacional** en una Ley sobre la materia, pues estas cambian con el tiempo. Por ello, la existencia de una **agenda de riesgos** que actualice de manera constante resulta la forma adecuada de abordar ésta problemática.

Se sugiere que en el rubro de compartir responsabilidades en **seguridad nacional** y para que ésta tenga mayor reconocimiento, el cargo de Director del CISEN deberá ser aprobado por la Cámara de Senadores, mediante su aprobación para que se tenga la transparencia debida a la hora de la elección.

Es muy importante destacar que en el Consejo se toma en cuenta la inclusión de dependencias federales y expertos en diferentes materias relacionadas con la seguridad nacional.

Por lo que respecta al derecho que tiene el poder judicial para autorizar las intervenciones de comunicación privada en materia de seguridad nacional es indispensable que única y exclusivamente se realicen cuando el caso así lo requiera.

Respecto a la Comisión Bicamaral en la cual se deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando el uso indebido y en caso contrario se aplicaran sanciones, es necesario que en una Ley de los servicios de inteligencia se deben también establecer sanciones penales muy claras para los funcionarios del CISEN y de otras dependencias, incluso de áreas de gobierno que no realizan actividades de inteligencia, por la divulgación de información confidencial.

Estas sanciones deben abarcar incluso a legisladores que, en tal carácter tengan acceso a la información clasificada. Así mismo, debe establecerse la supervisión de los servicios de inteligencia por parte de comisiones bicamarales del Congreso.

Es importante que se elabore un Programa de Seguridad Nacional para dar cumplimiento con lo establecido en la Ley y poder llevar a cabo acciones concretas para preservar la seguridad nacional, buscando el pleno respeto de los derechos humanos y las garantías individuales.

Finalmente quiero destacar que el interés por la Seguridad Nacional, surgió derivado de que en la Procuraduría General de la República se participa en forma activa con el Grupo de Apoyo Técnico en donde se llevan a cabo los seguimientos a los acuerdos tomados de las reuniones de los titulares del Consejo de Seguridad Nacional en este caso el Procurador General de la República y el titular de la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional funge como enlace para las reuniones del grupo técnico.

Derivado de lo anterior cabe destacar que la procuraduría general de la república con fundamento en el artículo 5 de la ley de seguridad nacional, actúa en la persecución de delitos en el ámbito federal y que son considerados como riesgo para la seguridad nacional.

La delincuencia organizada se considera como un factor de riesgo para la seguridad nacional, por lo que la Procuraduría General de la República en coordinación con diferentes instituciones participa en su combate.

La seguridad nacional en el contexto de la procuración de justicia, identifica a los delitos de delincuencia organizada, como el narcotráfico y terrorismo, como amenazas para la estabilidad de las instituciones.

Es compromiso de la Procuraduría General de la República coadyuvar en la salvaguarda del desarrollo armónico de la sociedad, en el ámbito de la procuración de justicia.

El fenómeno delictivo en México ha alcanzado una dimensión importante, despertando una de las principales preocupaciones de la sociedad mexicana, se afirma que esta no ha rebasado el fenómeno delictivo.

La Procuraduría General de la República y otras instituciones tienen la responsabilidad de adoptar acciones concretas contra la delincuencia, es imprescindible la participación de la sociedad en su conjunto, para prevenir y combatir el delito, considerando los ámbitos educativo, social, cultural y de preservación de valores, siendo un aspecto fundamental la consolidación de una cultura de la denuncia.

En México, las labores de inteligencia anteriormente habían regulado en decretos y reglamentos administrativos. En otros países, la tendencia es cambiar este tipo de instrumentos por reformas y legislaciones que dan permanencia, legitimidad y legalidad por esta razón considero que era necesario crear la Ley de Seguridad Nacional.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los riesgos emergentes que amenazan nuestra seguridad de cara al siglo XXI tienen una naturaleza compleja. Los límites entre los riesgos exteriores y los interiores aparecen cada vez más difusos, de forma que estos nuevos riesgos afectarán en igual medida tanto a la seguridad exterior del Estado como a su seguridad interior. Para su neutralización resulta evidente que es necesaria una colaboración cada vez más estrecha entre fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad.

SEGUNDA.- El desarrollo de un marco conceptual nos permite sentar las bases del resto del trabajo; toda vez que el valor de cualquier concepto se determina por su capacidad para explicar un máximo de fenómenos que convencionalmente se considera pertenecen a la esfera de la actividad estatal.

TERCERA.- Así pues, definimos al Estado como la organización político-social más avanzada que ha creado la especie humana, en la cual se concentra el poder de todos los integrantes de ese conglomerado, traduciendo la unión de poderes individuales en un poder político, donde la política juega el papel dinámico que permite los procesos y la interacción entre los actores sociales.

CUARTA.- Para entender a la seguridad nacional es necesario encontrar su función primordial, por lo que necesitamos hacer las siguientes reflexiones: la seguridad, en si misma, como concepto y como valor es ambigua. Por un lado, es inherente a la condición humana de un cierto mínimo de certidumbre y de protección contra los riesgos; por otro, la vida humana es radicalmente insegura.

QUINTA.- La seguridad nacional es una función del Estado, pues esta institución es la concentradora del poder nacional. Pero, esa seguridad involucra al Estado y a la nación, toda vez que se refiere a la garantía de existencia de los mismos, con sus individuos, patrimonio, instituciones, valores y cultura. En este sentido, debe entenderse como una filosofía de acción política, especie de ideología práctica.

SEXTA.- La seguridad nacional es uno de los conceptos mas complejos de nuestro tiempo, al ser muy abstracta. Igualmente, es una herramienta de tipo político, económico, social y militar que se constituye en un mecanismo de la política general.

SÉPTIMA.- La seguridad nacional responde a las exigencias del Estado, la nación y el poder de ambos. Según sea su ideólogo, puede tratarse de una condición, una situación, un grado de garantía, un estado, una capacidad o una política. Se realiza con la aplicación del poder nacional, mediante previsiones, políticas, estrategias, acciones y planeación. Además, es determinada y relativa a una época y lugar. Su ámbito de acción es el Estado-Nación y los intereses y compromisos internacionales del mismo. Finalmente, la utilidad de esta herramienta es brindar protección al Estado y la nación.

OCTAVA.- En México, la seguridad nacional se empezó a manejar en términos oficiales, a nivel de planeación nacional, por primera ocasión en el Plan Global de Desarrollo, donde se le vinculó a las misiones de las fuerzas armadas; enseguida, en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se transforma su enfoque, el que adquiere la connotación de "herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social".

NOVENA.- Posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se conforma el concepto mas evolucionado, mismo que consiste en una condición de equilibrio que perfila la seguridad como una tarea integral en la cual participan todos los actores estatales.

DÉCIMA.- En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 no se establece una nueva definición, lo que nos hace pensar que se respeta la anterior, pero sí se plasma una política de seguridad nacional cuyo principio rector es el fortalecimiento de la soberanía, situación que se realiza a través de acciones internas y externas, entendida la soberanía como el valor más importante de nuestra nacionalidad.

DÉCIMA PRIMERA.- El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 considera que la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población, el territorio y de las instituciones.

DÉCIMA SEGUNDA.- La seguridad nacional debe ser la condición del Estado democrático mexicano destinada a prever y hacer frente a situaciones antagónicas de índole externa e interna que amenacen de manera inusual, extraordinaria, profunda o generalizada el bienestar y la paz de la población, que ponga en riesgo el Estado de derecho, la vigencia y permanencia de las instituciones, la identidad y aspiraciones nacionales o vulneren seriamente la integridad del territorio o sus recursos naturales a fin de alcanzar, con pleno respeto a los derechos humanos, un desarrollo integral sustentable y sostenido.

DÉCIMA TERCERA.- No obstante, en México aún no se ha establecido un sistema de seguridad nacional entendido este como el conjunto estructurado de los diversos recursos, instituciones y componentes de un Estado que en forma coordinada y metodológica disponen de capacidad para manifestar el poder nacional de manera evidente y funcional para posibilitar el desarrollo nacional, con soberanía e independencia. En nuestro país aún no se ha establecido una cultura de la seguridad nacional, por lo que en la esfera gubernamental este fenómeno es incipiente.

DÉCIMA CUARTA.- Una vez que el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Nacional es necesario que para que de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente, se haga y ejecute un Programa de Seguridad Nacional.

ANEXO

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

D. O. F. 31 de enero de 2005.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

VICENTE FOX QUESADA, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

**SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL; Y SE REFORMA EL
ARTÍCULO 50 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN**

ARTÍCULO PRIMERO.- Se expide la Ley de Seguridad Nacional, en los siguientes términos:

LEY DE SEGURIDAD NACIONAL

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

Artículo 2.- Corresponde al Titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el Consejo de Seguridad Nacional.

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

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

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

Artículo 4.- La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.

Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

- I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;
- II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;
- III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;
- IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;
- VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;
- VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;
- VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

- IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;
- X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;
- XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y
- XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

Artículo 6.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- I. Consejo: Consejo de Seguridad Nacional.
- II. Instancias: Instituciones y autoridades que en función de sus atribuciones participen directa o indirectamente en la Seguridad Nacional.
- III. Red: Red Nacional de Investigación.
- IV. Centro: Centro de Investigación y Seguridad Nacional, y
- V. Información gubernamental confidencial: los datos personales otorgados a una instancia por servidores públicos, así como los datos personales proporcionados al Estado Mexicano para determinar o prevenir una amenaza a la Seguridad Nacional.

Artículo 7.- En el Plan Nacional de Desarrollo y en el programa que de él derive, se definirán temas de Seguridad Nacional.

Para la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos, se tomará en cuenta tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el programa respectivo.

Artículo 8.- A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:

- I. Respecto del apoyo que deban prestar las Instancias se estará a lo dispuesto en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública;
- II. En lo relativo al régimen disciplinario de los servidores públicos de las dependencias federales que integran el Consejo, se aplicará la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;
- III. Con referencia al control judicial de la inteligencia para la Seguridad Nacional, será aplicable en lo conducente el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
- IV. En materia de coadyuvancia y de intervención de comunicaciones privadas, será aplicable el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada;
- V. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y
- VI. Para el resto de los aspectos, se aplicarán los principios generales del derecho. La materia de Seguridad Nacional está excluida de la aplicación supletoria de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

TÍTULO SEGUNDO

DE LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DE LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO I

DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 9.- Las instancias de Seguridad Nacional contarán con la estructura, organización y recursos que determinen las disposiciones que les den origen a actividades propias de inteligencia para la Seguridad Nacional cuyas características requieran de confidencialidad y reserva para el éxito de las investigaciones serán normadas presupuestalmente de manera específica por las dependencias del Ejecutivo Federal que correspondan, de acuerdo a su competencia.

Artículo 10.- El personal de las instancias de Seguridad Nacional, acordará previamente a su ingreso con la institución contratante, la guarda de secreto y confidencialidad de la información que conozcan en o con motivo de su función.

Artículo 11.- Los titulares de las instituciones de Seguridad Nacional, deben reunir los requisitos siguientes:

- I. Ser mexicano por nacimiento;
- II. Tener por lo menos 30 años cumplidos;
- III. Acreditar la capacidad y experiencia para el desempeño de la función;
- IV. Ser de reconocida probidad.
- V. No estar procesado, ni haber sido condenado por delito doloso.

Artículo 12.- Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

- I. El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Gobernación, quien fungirá como Secretario Ejecutivo;
- III. El Secretario de la Defensa Nacional;
- IV. El Secretario de Marina;
- V. El Secretario de Seguridad Pública;
- VI. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- VII. El Secretario de la Función Pública;
- VIII. El Secretario de Relaciones Exteriores;
- IX. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- X. El Procurador General de la República, y
- XI. El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no podrán nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo presidirá la reunión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico, que será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no será integrante del Consejo.

Artículo 13.- El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:

- I. La integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional;
- II. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;
- III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;
- IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;
- V. Los programas de cooperación internacional;
- VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;
- VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;
- IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y
- X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

Artículo 14.- El Secretario Ejecutivo tendrá la obligación de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Consejo, y estará facultado para celebrar los convenios y bases de colaboración que acuerde éste.

Artículo 15.- El Secretario Técnico del Consejo tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- I. Elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en el Consejo, llevando su archivo y el de los instrumentos jurídicos que se generen en el seno del mismo;
- II. Realizar las acciones necesarias para la debida ejecución y seguimientos de los acuerdos del Consejo;
- III. Proponer al Consejo políticas, lineamientos y acciones en materia de Seguridad Nacional;
- IV. Proponer el contenido del Programa para la Seguridad Nacional;
- V. Presentar al Consejo la Agenda Nacional de Riesgos;
- VI. Elaborar los informes de actividades que ordene el Consejo;
- VII. Entregar en tiempo a la Comisión Bicameral la documentación e informes a las que se refiere el artículo 57 de la presente Ley;
- VIII. Administrar y sistematizar los instrumentos y redes de información que se generen en el seno del Consejo;
- IX. Promover la ejecución de las acciones conjuntas que se acuerden en el Consejo, de conformidad con las bases y reglas que emita el mismo y con respeto a las atribuciones de las instancias vinculadas;
- X. Realizar estudios especializados en materias relacionadas con la Seguridad Nacional por acuerdo del Consejo;
- XI. Realizar el inventario de la infraestructura estratégica del país;

XII. Solicitar información necesaria a las dependencias federales para seguridad nacional que requiera explícitamente el Consejo, y

XIII. Las demás que señalen las leyes y reglamentos, o que sean necesarias para cumplir las anteriores.

Artículo 16.- El Consejo se reunirá a convocatoria de su Presidente con la periodicidad que éste determine. En todo caso deberá reunirse, cuando menos, bimestralmente.

Artículo 17.- Las reuniones del Consejo serán de carácter reservado. Para un mejor conocimiento por parte de sus miembros de los asuntos que se sometan a su competencia, podrán asistir a ellas los servidores públicos que determine el Presidente del Consejo.

Las actas y documentos que se generen en las sesiones del Consejo son reservados, y su divulgación se considerará como causa de responsabilidad, conforme lo establezcan las leyes.

Previa autorización del Presidente del Consejo, también se podrán realizar consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación en las materias relacionadas con la Seguridad Nacional.

CAPÍTULO II

DEL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 18.- El Centro de Investigación y Seguridad Nacional, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía, técnica, operativa y de gasto, adscrito directamente al Titular de dicha Secretaría.

Artículo 19.- Son atribuciones del Centro:

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

- VI. Establecer cooperación interinstitucional con las diversas dependencias de la Administración Pública Federal, autoridades federales, de las entidades federativas y municipales o delegacionales, en estricto apego a sus respectivos ámbitos de competencia con la finalidad de coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano;
- VII. Proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacional, con el objeto de identificar posibles riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales;
- VIII. Adquirir, administrar y desarrollar tecnología especializada para la investigación y difusión confiable de las comunicaciones del Gobierno Federal en materia de Seguridad Nacional, así como para la protección de esas comunicaciones y de la información que posea;
- IX. Operar la tecnología de comunicaciones especializadas, en cumplimiento de las atribuciones que tiene encomendadas o en apoyo de las instancias de gobierno que le solicite el Consejo;
- X. Prestar auxilio técnico a cualquiera de las instancias de gobierno representadas en el Consejo, conforme a los acuerdos que se adopten en su seno, y
- XI. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables o le señale, en el ámbito de su competencia, el Consejo o el Secretario Ejecutivo.

CAPÍTULO III

ESTATUTO DEL PERSONAL DEL CENTRO

Artículo 20.- Los mecanismos y las reglas para la selección, ingreso, nombramiento, capacitación, promoción y profesionalización del personal del Centro, se regirán por el Estatuto Laboral que al efecto expida el Presidente de la República. En éste se garantizarán los mecanismos de capacitación y promoción para la seguridad laboral, así como los estímulos requeridos para un servicio confiable, profesional y de calidad por parte del personal del Centro.

Artículo 21.- Todas las funciones que desempeñen los servidores públicos del Centro, serán consideradas de confianza y están obligados a mantener reserva de la información y de los asuntos a los que tengan acceso, por la naturaleza de sus funciones. Sólo podrán rendir testimonio por escrito.

Artículo 22.- Los servidores públicos del Centro estarán sujetos a los mecanismos de control de confiabilidad que determine el Estatuto.

CAPÍTULO IV

DE LA COORDINACIÓN PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 23.- En la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participen.

Artículo 24.- Cuando un hecho concreto que atente en contra de la Seguridad Nacional y constituya a su vez presuntamente un delito, las instancias del Consejo que conozcan del asunto decidirán sobre la oportunidad de la presentación de la denuncia, sin perjuicio de seguir ejerciendo las facultades que tengan en la esfera de su competencia, para prevenir y evitar amenazas, con independencia de las que le correspondan al Ministerio Público.

Artículo 25.- En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal.

En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes.

En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.

Artículo 26.- Con independencia de los mecanismos de coordinación que se establezcan, cuando se investiguen amenazas inminentes y concretas a la Seguridad Nacional las instancias los organismos constitucionalmente autónomos y las instituciones de seguridad de las entidades federativas, proporcionarán de manera inmediata la cooperación e información que se les solicite.

Artículo 27.- Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones.

En la formación y operación de la Red, así como en la instrumentación de las políticas, los programas y las acciones relacionadas con la Seguridad Nacional, se integrará al esfuerzo de la Federación, el de las entidades federativas y los municipios, a través del Secretario Ejecutivo del Consejo mediante convenios de colaboración que se celebrarán, conforme a lo establecido por el artículo 14 de la presente Ley.

Artículo 28.- Los integrantes del Consejo, podrán solicitar a los distintos órganos de gobierno y a los organismos constitucionalmente autónomos, la información necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le otorga esta Ley.

TÍTULO TERCERO

DE LA INTELIGENCIA PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

CAPÍTULO I

DE LA INFORMACIÓN Y LA INTELIGENCIA

Artículo 29.- Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Artículo 30.- La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

Artículo 31.- Al ejercer atribuciones propias de la producción de inteligencia, las instancias gozarán de autonomía técnica y podrán hacer uso de cualquier método de recolección de información, sin afectar en ningún caso las garantías individuales ni los derechos humanos.

Artículo 32.- Para los efectos de esta Ley se entiende por contrainteligencia a las medidas de protección de las instancias en contra de actos lesivos, así como las acciones orientadas a disuadir o contrarrestar su comisión.

CAPÍTULO II

DE LAS INTERVENCIONES DE COMUNICACIONES

SECCIÓN I

DE LA SOLICITUD

Artículo 33.- En los casos de amenaza inminente a los que se refiere el artículo 5 de esta Ley, el Gobierno Mexicano podrá hacer uso de los recursos que legalmente se encuentren a su alcance, incluyendo la información anónima.

Artículo 34.- De conformidad con lo dispuesto por el párrafo noveno del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Centro deberá solicitar en los términos y supuestos previstos por la presente Ley, autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas en materia de Seguridad Nacional.

Se entiende por intervención de comunicaciones la toma, escucha, monitoreo, grabación o registro, que hace una instancia autorizada, de comunicaciones privadas de cualquier tipo y por cualquier medio, aparato o tecnología.

Artículo 35.- La solicitud a que se refiere el artículo anterior sólo procederá cuando se esté en uno de los supuestos que se contemplan en el artículo 5 de la presente Ley. En ningún otro caso podrá autorizarse al Centro la intervención de comunicaciones privadas.

El Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con su ley orgánica, determinará los juzgados que deban conocer de las solicitudes que en materia de Seguridad Nacional se presenten para intervenir comunicaciones privadas.

Artículo 36.- Los procedimientos judiciales que se instauren para autorizar las solicitudes de intervención en materia de Seguridad Nacional no tendrán naturaleza contenciosa y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos.

Cuando el Centro coopere en las actividades de procuración de justicia, las intervenciones de comunicaciones privadas en las que se preste auxilio técnico tendrán naturaleza distinta a las reguladas por este Capítulo y se ajustarán a los requisitos y formalidades que establezca el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

SECCIÓN II

DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 37.- El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez. No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del Director General del Centro.

Artículo 38.- La solicitud a que se refiere el artículo 34 debe contener:

- I. Una descripción detallada de los hechos y situaciones que representen alguna amenaza para la Seguridad Nacional en los términos del artículo 5 de esta Ley.
- II. Dicha descripción omitirá datos de identificación de personas, lugares o cosas cuya difusión indebida, ponga en riesgo su seguridad o la investigación en curso.
- III. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los datos de identificación omitidos en la solicitud, serán presentados en un sobre cerrado, relacionado con la solicitud que acompaña, el cual será debidamente identificado y señalado por el juez mediante acuerdo reservado que

recaiga a la solicitud. El expediente que se forma con este motivo, se manejará en sigilo y se guardará en el secreto del juzgado;

- IV. Las consideraciones que motivaran la solicitud, y
- V. El lapso de vigencia de la autorización que se solicita.

Artículo 39.- Una vez presentada la solicitud, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las veinticuatro horas contadas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada.

En caso de negarla, el juez señalará los motivos de su negativa y los requisitos que deben cubrirse para la procedencia de ésta.

La intervención puede aplicarse a comunicaciones y emisiones privadas, realizadas por cualquier medio de transmisión, conocido o por conocerse, o entre presentes, incluyendo la grabación de imágenes privadas.

Artículo 40.- El juez, al emitir la resolución que autorice la medida solicitada, en todo caso deberá precisar:

- I. Los datos de identificación del expediente en que se actúa;
- II. El tipo de actividad que autoriza;
- III. El lapso durante el cual se autoriza la medida;
- IV. En caso necesario, la autorización expresa para instalar o remover cualquier instrumento o medio de intervención, y
- V. Cualquier apreciación que el juez considere necesaria.

Artículo 41.- El control y la ejecución de las intervenciones en materia de Seguridad Nacional están a cargo del Centro.

El juez podrá requerir informes periódicos respecto de la ejecución de la autorización, los cuales en todo momento deberán ajustarse a las prevenciones del artículo que antecede.

Artículo 42.- Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que designe el Consejo y los jueces federales competentes.

SECCIÓN III

DE LA VIGENCIA DE LA AUTORIZACIÓN

Artículo 43.- Las intervenciones se autorizarán por un lapso no mayor de ciento ochenta días naturales. Como casos de excepción debidamente justificados, el juez podrá autorizar prórroga a dicho plazo; hasta por un periodo igual al de la autorización original.

Artículo 44.- La solicitud de prórroga se someterá al procedimiento a que se refiere la Sección II del presente Capítulo, y en ella se deberán especificar las consideraciones que justifiquen que la intervención continúa siendo necesaria para investigar una amenaza a la Seguridad Nacional. En la descripción de los hechos que motiven la prórroga se aplicará lo dispuesto en la fracción I del artículo 38 de esta Ley.

SECCIÓN IV

DE LAS OBLIGACIONES

Artículo 45.- El personal del juzgado referido en el artículo 37 está obligado a mantener secreto del contenido de las solicitudes y resoluciones de autorización, así como aquella información generada por la aplicación de las mismas, de la que llegaren a tener conocimiento.

Artículo 46.- Las empresas que provean o presten servicios de comunicación de cualquier tipo, están obligadas a conceder todas las facilidades y acatar las resoluciones por las que se autoricen las actividades materia del presente Título.

Artículo 47.- Toda información que se obtenga por medio de las actividades materia del presente Capítulo es parte de la información del Centro, por lo que su destino final será determinado por el Consejo. Las personas que participen en las diligencias de intervención de comunicaciones, excepto el personal instruido para ello por el Director General del Centro, se abstendrán de obtener o guardar original o copia de la información obtenida a través de tales medidas.

Artículo 48.- La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

SECCIÓN V

DE LOS CASOS DE URGENCIA

Artículo 49.- En casos de excepción, cuando el cumplimiento del procedimiento establecido en la Sección II del presente Capítulo comprometa el éxito de una investigación y existan indicios de que pueda consumarse una amenaza a la Seguridad Nacional, el juez, por la urgencia, podrá autorizar de inmediato la medida que se requiera.

CAPÍTULO III

DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL

Artículo 50.- Cada instancia representada en el Consejo es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

Artículo 51.- Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.

Artículo 52.- La publicación de información no reservada, generada o custodiada por el Centro, se realizará invariablemente con apego al principio de la información confidencial gubernamental.

Artículo 53.- Los servidores públicos que laboren en las instancias que integren el Consejo o en el Centro, así como cualquier otro servidor público o cualquier persona que se le conceda acceso a la información relacionada con la Seguridad Nacional, deberán otorgar por escrito una promesa de confidencialidad que observarán en todo tiempo, aún después de que hayan cesado en el cargo en razón del cual se les otorgó el acceso.

Artículo 54.- La persona que por algún motivo participe o tenga conocimiento de productos, fuentes, métodos, medidas u operaciones de inteligencia, registros o información derivados de las acciones previstas en la presente Ley, debe abstenerse de difundirlo por cualquier medio y adoptar las medidas necesarias para evitar que lleguen a tener publicidad.

Artículo 55.- Corresponde al Centro definir las medidas de protección, destrucción, códigos de seguridad en las comunicaciones y demás aspectos necesarios para el resguardo de la información que se genere con motivo de los sistemas de coordinación en materia de Seguridad Nacional.

TÍTULO CUARTO

DEL CONTROL LEGISLATIVO

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 56.- Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados.

Artículo 57.- La Comisión Bicameral tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Solicitar informes concretos al Centro, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a su ramo o actividades;
- II. Conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir opinión al respecto;
- III. Conocer el informe a que hace referencia el artículo 58 de esta Ley;
- IV. Conocer los reportes de actividades que envíe el Director General del Centro al Secretario Ejecutivo;
- V. Conocer los informes generales de cumplimiento de las directrices que dé por escrito el Secretario Ejecutivo al Director General del Centro;

- VI. Conocer de los Acuerdos de Cooperación que establezca el Centro y las Acciones que realicen en cumplimiento de esos Acuerdos;
- VII. Requerir al Centro y a las instancias correspondientes los resultados de las revisiones, auditorías y procedimientos que se practiquen a dicha institución;
- VIII. Enviar al Consejo cualquier recomendación que considere apropiada, y
- IX. Las demás que le otorgue otras disposiciones legales.

Artículo 58.- En los meses en que inicien los periodos ordinarios de sesiones del Congreso, el Secretario Técnico del Consejo, deberá remitir a la Comisión Bicameral un informe general de las actividades desarrolladas en el semestre inmediato anterior.

Artículo 59.- Los informes y documentos distintos a los que se entreguen periódicamente, sólo podrán revelar datos en casos específicos, una vez que los mismos se encuentren concluidos.

En todo caso, omitirán cualquier información cuya revelación indebida afecte la Seguridad Nacional, el desempeño de las funciones del Centro o la privacidad de los particulares. Para tal efecto, ningún informe o documento deberá revelar información reservada.

Artículo 60.- La Comisión Bicameral deberá resguardar y proteger la información y documentación que se le proporcione, evitando su uso indebido, sin que pueda ser difundida o referida. En caso contrario, se aplicarán las sanciones que las leyes prescriban.

TÍTULO QUINTO

DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 61.- Los servidores públicos cuyas áreas estén relacionadas con la Seguridad Nacional, orientarán, con base en los principios previstos en el artículo 3o., el desempeño de sus funciones, preservando los de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación que deben cumplir en términos de las disposiciones legales que regulan al servicio público.

Artículo 62.- Fuera de los casos y condiciones previstos por esta Ley, ninguna persona estará obligada a proporcionar información a los servidores públicos adscritos al Centro.

Artículo 63.- Los datos personales de los sujetos que proporcionen información, serán confidenciales.

Artículo 64.- En ningún caso se divulgará información reservada que, a pesar de no tener vinculación con amenazas a la Seguridad Nacional o con acciones o procedimientos preventivos de las mismas, lesionen la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales.

TÍTULO SEXTO

DE LA COOPERACIÓN DE LAS INSTANCIAS LOCALES Y MUNICIPALES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 65.- La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para:

- I. Aportar cualquier información del orden local a la Red;
- II. Colaborar con las autoridades federales previstas en esta Ley, a fin de lograr una coordinación efectiva y oportuna de políticas, acciones y programas;
- III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley, y
- IV. Promover la participación de los Municipios en las políticas, acciones y programas.

Artículo 66.- Los gobiernos de las entidades federativas, en el ejercicio de las atribuciones que les correspondan por virtud de lo previsto en el presente Título, en ningún caso estarán facultados para causar actos de molestia o de cualquier naturaleza que afecten la esfera jurídica de los particulares.

Artículo 67.- En la regulación y el ejercicio de las atribuciones que conforme al presente Título les correspondan a las entidades federativas, se observará puntualmente lo previsto por los artículos 117, 118 y 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El Titular del Ejecutivo Federal expedirá el Estatuto Laboral del Centro, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación para surtir plenos efectos.

ARTÍCULO TERCERO.- El Consejo deberá quedar instalado y celebrar su primera reunión, durante los quince días siguientes al inicio de la vigencia de la presente Ley.

ARTÍCULO CUARTO.- El Ejecutivo Federal expedirá y publicará el Reglamento de esta Ley, dentro de los nueve meses siguientes a la entrada en vigor del presente ordenamiento.

ARTÍCULO QUINTO.- El Ejecutivo Federal establecerá las medidas presupuestarias necesarias para el cumplimiento de la presente Ley.

ARTÍCULO SEXTO.- La autonomía de gasto que el artículo 18 de la presente Ley establece para el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el ejercicio de su presupuesto, se definirá en el Reglamento de esta Ley, en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- El Poder Judicial de la Federación determinará los juzgados a que se refiere el segundo párrafo del artículo 35, dentro de los 45 días siguientes a entrada en vigor de la presente Ley.

México, D.F., a 14 de diciembre de 2004.- Dip. **Manlio Fabio Beltrones Rivera**, Presidente.- Sen. **Diego Fernández de Cevallos Ramos**, Presidente.- Dip. **Marcos Morales Torres**, Secretario.- Sen. **Sara I. Castellanos Cortés**, Secretaria.- Rúbricas."

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de enero de dos mil cinco.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUAYO QUEZADA, Sergio y Bruce Michael Bagley (Compiladores) ***“En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana”***, México, Siglo XXI editores, 1990.
- AGUAYO QUEZADA, Sergio y John Bailey (Coords)., ***“Las Seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición”***, México, Siglo XXI Editores, 1996.
- AGUAYO, Sergio, Chiapas: ***“Las amenazas a la seguridad nacional”***, México, Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, A.C., 1997.
- AGUILAR SOLÍS, Samuel, ***“México: la gobernabilidad democrática”***, en *Nueva*, No. 2, México, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político, 1998.
- ALAMILLO GUTIÉRREZ, Luis, ***“Seguridad y desarrollo”***, en *Quórum* No. 48, México, IIL de la Cámara de Diputados.
- ÁNGELES DAUHARE, Tomás. ***“Concepto, organización y método de la seguridad nacional, en el marco de la Secretaría de la Defensa Nacional”***, México, SDN, 1991.
- ASPIN, Les, ***“Seguridad Nacional en los años noventa: Definición de nuevas bases para las fuerzas militares de Estados Unidos”***, Enero 6, de 1992 (mimeo).
- Barry Blechman y Edward Luttwak, *International Security yearbook 1985/85*, Center for Strategic & International Studies, Westview Press, Boulder and London, 1985.

- BARTRA, Roger, **"Nacionalismo revolucionario y seguridad nacional en México, en En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana"**, Ed. Siglo XXI, México, 1990.
- BOBBIO, Norberto, Max Weber. **"El político y el científico"**, México, Ed. Premio, 1981.
- BOVA, Sergio, **"Servicios de seguridad"**, en *Diccionario de Política de Norberto Bobbio*, México, Ed. Siglo XXI, Tomo II, 1991.
- BROWN, Harold, **"Reflexiones acerca de la seguridad nacional"**. 1991. (mimeo)
- BUSH, George W., **"Securing the homeland strengthening the Nation"**, USA, Seal of the President of The United States, 2003.
- CALVO, Roberto, **"La doctrina military de la seguridad nacional"**, Caracas, Ven., Universidad Católica Andrés Bello, 1979.
- CAMOU, Antonio, **"Gobernabilidad y democracia, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática"** No. 6, México, IFE, 1995.
- CARBONELL, Miguel y Susana Talía Pedroza de la Llave (Coordinadores) **"Elementos de técnica legislativa"**, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2002.
- CARLOS ESPINOSA, Alejandro, **"Derecho Militar Mexicano"**, México, Editorial Porrúa, 2000.
- CASTELAZO Y DE LOS ÁNGELES, José Rafael, **"Metrópolis mexicanas: legislación, gobernabilidad democrática y coordinación intergubernamental"**, en *Quórum* No. 39, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1996.

- CASTILLO PÉREZ, Gabriel, **"Soberanía. Una época, un concepto"**, en Observador Internacional, México, número 21, febrero de 1994.
- CAVALLA, Antonio, **"Breve introducción descriptiva a la geopolítica"**, en *La geopolítica y el fascismo dependiente*, México, Casa de Chile en México, 1977.
- Colegio de Defensa Nacional, **"La historia de México, fundamento de la seguridad nacional"**, Conferencias, Mexico, S.D.N., 1999.
- CURZIO, Leonardo, **"La Seguridad Nacional en México: Balance y perspectivas"** en *Revista de Administración Pública* No. 98, *Seguridad Nacional*, México, INAP, 1998.
- DEL CASTILLO MARTÍNEZ, Adolfo. **"La seguridad nacional de México y las relaciones con los Estados Unidos"**. *Quórum* N° 49, México: Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, 1997.
- "Diccionario Jurídico Mexicano"**, México, Editorial Porrúa-UNAM, 1996.
- "Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos"**, Washington, La Casa Blanca, 1991.
- GARZA SALINAS, Mario A., **"Políticas públicas, ética y seguridad en el marco de la acción del Estado: Reflexiones para el próximo siglo"**; en *Revista de Administración Pública* No. 100, *La administración pública mexicana ante el futuro*, México, INAP, 1999.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Alejandro, **"Nueva legislación sobre delitos cibernéticos"**, en *Revista Mexicana de Justicia*, Nueva época, No. 8, México, Procuraduría General de la República, 1999.
- HERNÁNDEZ, Jaime J., **"Cuestionará Alain Touraine a Fox el inmovilismo político"**, en *El Universal*, México, 13 de noviembre de 2002, p. A-11.

- HERRERA-LASSO M, Luis y Guadalupe González G, **“Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”**, En busca de la seguridad perdida, México, Siglo XXI Editores; 1990.
- Instituto Nacional de Administración Pública, **“Seguridad nacional y opinión pública”**, Selección de encuestas de opinión pública sobre temas de las agendas estratégicas y de riesgos para la seguridad nacional, 1994-2000, México, 2000.
- ISUNZA, José Miguel de, **“Estados Unidos de Roosevelt a Reagan”**, México, UNAM, 1992.
- JIMÉNEZ, Norma, **“La seguridad nacional, es un vacío constitucional”**, en *Milenio Diario*, 7 de octubre de 2002.
- LASSE, Oscar de, **“Seguridad Nacional: cuatro fronteras políticas conflictivas”** en *El Financiero*, México, 26 de octubre de 1988.
- LEÓN, José Luis (Coord.) **“El nuevo sistema internacional. Una visión desde México”**, México, SRE-FCE, 1999.
- LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, **“Hacia la Ley de Seguridad Nacional. Reflexiones para un ejercicio legislativo inédito”**, en *Renglones*, Revista del ITESO, No. 5, mayo-agosto 2002.
- MACEDO DE LA CONCHA, Rafael, (Coordinador), **“Delincuencia Organizada”**, México, INACIPE, 2003.
- MARTÍNEZ PRETELÍN, Armando, **“Misión, compromiso y funciones de la Secretaría de Marina ante la seguridad nacional”**, México, 1992, (Mimeo).
- MAZA, Enrique, **“Saldo del estallido en Chiapas según un análisis del ejército estadounidense”** en *Proceso*, No. 959, México, 20 de marzo de 1995.

- MEDINA MORA ICAZA, Eduardo, "**La agenda de riesgos y los retos para la seguridad nacional**", en *Memoria del Ciclo Internacional de Conferencias "Procuración de Justicia, Seguridad Pública y Nacional en el Siglo XXI"*, México, Procuraduría General de la República-Fundación Konrad Adenauer, 2002.
- MENCHÚ TUM, Rogoberta, "**Paz y pobreza no pueden coexistir**", en *Quórum* No. 47, México III de la Cámara de Diputados, 1996.
- MERCADO JARRÍN, Edgardo, "**Seguridad, política y estrategia**", Lima, Perú, 1974.
- MORENO PINO, Ismael, "**Derecho y diplomacia en las relaciones interamericanas**", México, SER-FCE, 1999.
- MORENO, Manuel M, "**La seguridad nacional desde la perspectiva de la Constitución**", Cuadernos de Investigación no. 7 México, UNAM-ENEP Acatlán, 1987.
- OLLOQUI, Juan José (Coordinador) "**Problemas jurídicos y políticos del terrorismo**", México, UNAM, 2003.
- PASQUINO, Gianfranco, "**Gobernabilidad**", en *Diccionario de Política de Norberto Bobbio*, México, Ed. Siglo XXI, 1991.
- PEÑALOZA, Pedro José y Mario A. Garza Salinas (Coordinadores) "**Los desafíos de la seguridad pública en México**", México, PGR-IIJ-UNAM-Universidad Iberoamericana, 2002.
- POWELL, I. Colin, "**Estrategia Nacional de Estados Unidos en materia militar**", Washington, D.C., Enero de 1992.
- REINARES, Fernando, "**Terrorismo global**", Madrid, Taurus, 2003.

- ROCKWELL, Richard C. y Moss, Richard H. **"La reconceptualización de la seguridad nacional: un comentario sobre la investigación"**, en *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Ed. Siglo XXI, 1990.
- SALAZAR, Ana María, **"Las guerras que vienen"**, México, Editorial Aguilar, 2003.
- SALAZAR, Ana María, **"Seguridad nacional hoy. El reto de las democracias"**, México, Editorial Nuevo Siglo-Aguilar, 2002.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, **"Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional"**, México, INACIPE, 2000.
- SANTOS CAAMAL, Mario, **"La esencia de la seguridad nacional"**, México, Censnav, 1995.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, **"La hora decisiva"**, México, Joaquín Mortiz Editorial Planeta, 1990.
- "Seguridad y Soberanía Nacionales en América Latina"**, México, UNAM, 1994.
- "Seguridad, globalización y regionalismo: elementos para su estudio"**, en *Relaciones Internacionales* No. 59, México, Centro de Relaciones Internacionales de la FCPS-UNAM, julio-septiembre de 1993.
- SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo, **"Terrorismo, seguridad nacional y colectiva"**, en *Este país. Tendencias y opiniones*, número 131, febrero, México, 2002.
- SHERMAN, Kent, **"Inteligencia estratégica para la política internacional de los Estados Unidos"**, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1986.
- SPAINER, John, **"American Foreign Policy since World War II"**, congressional Quaterly Press, Washington, D.C., 1988.

- STHAL, Robert, "**Para entender la guerra**", Editorial Conaculta/Grijalbo, México, 1992, en Michael Klare y Peter Kornbluh (Compiladores), Conaculta/Grijalbo, México, 1990.
- STOESSINGER, John, "**El poderío de las naciones**", México, Editorial Gernika, 1980.
- TAPIA VALDÉS, Jorge A., "**La doctrina de la Seguridad Nacional en el cono sur: Terrorismo de Estado**", México, Editorial Nueva Imagen, 1980.
- THIAGO CINTRA, José, "**Seguridad Nacional, Poder Nacional y Desarrollo**", México, 1991 (Mimeo).
- THORUP, Cathryn L. "**Agenda de seguridad nacional**", en *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Ed. siglo XXI, 1990.
- VALDÉS UGALDE, José Luis y Diego Valadés (Coordinadores) "**Globalidad y conflicto. Estados Unidos y la crisis de septiembre**", México, CISAN-UNAM-IIJ, 2002.
- VEGA GARCÍA, Gerardo C.R., "**Seguridad Nacional, concepto, organización, método**", México, S.D.N., 2000, P.78.
- VELAZCO GAMBOA, Emilio, "**Seguridad nacional: entre las armas y el desarrollo**", en *Asamblea*, No. 2, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 1997.
- VILLA AGUILERA, Manuel "**Los cambios internos y externos en el periodo posterior a la Guerra Fría y las políticas e instituciones mexicanas de seguridad nacional**", en *Las seguridades de México y Estados Unidos en un momento de transición*, Sergio Aguayo Quezada y John Bailey (Coordinadores), México, Siglo XXI, 1997.

VILLA AGUILERA, Manuel, en **"Reestructuración del poder presidencial"**, México, 18 de febrero de 1993 (mimeo).

VILLALPANDO, José Manuel, **"Las Fuerzas Armadas y la Ley. Una introducción al Derecho Militar Mexicano"**, México, Escuela Libre de Derecho, 2002.

LEGISLACIÓN

Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, México, Editorial Sista, 1998.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, 2001.

Ley de Seguridad Nacional, México, Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, 31 enero de 2005.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 1998.

Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1980.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, 1989

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo. 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001.

Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, México, Procuraduría General de la República, 2002.

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

ÍNDICE

Introducción	I
Capítulo I. Seguridad nacional. La evolución histórica del concepto	
1.1 Conceptos.....	1
1.2 La perspectiva de los Estados Unidos de América.....	8
1.3 La escuela sudamericana.....	12
1.4 La revisión del cuerpo doctrinario de la seguridad nacional en la década de 1990.....	18
1.5 La seguridad nacional de los Estados Unidos de América en la década de 1990. Los prolegómenos de una nueva era.....	23
Capítulo II. Seguridad nacional-seguridad internacional	
2.1 Terrorismo.....	35
2.2 Inmigración ilegal.....	37
2.3 Narcotráfico.....	38
2.4 Delincuencia organizada.....	43
2.5 Agresiones al medio ambiente.....	45
2.6 Delitos cibernéticos.....	46
2.7 Reformas al Código Penal Federal en México. Adición de los delitos cibernéticos.....	48
2.8 La definición de la seguridad nacional en México en el contexto internacional.....	49

Capítulo III. La seguridad nacional en México

3.1	La seguridad nacional en México en el Plan Nacional de Desarrollo.....	56
3.2	La política de seguridad nacional y las Fuerzas Armadas.....	61
3.3	La seguridad nacional en el Código Penal y en el Código de Justicia Militar.....	71
3.4	Diferencias entre seguridad nacional y seguridad pública y la necesidad de legislar en la materia.....	75
3.5	El Gabinete de Seguridad Nacional.....	77
3.6	Conceptos y objetivos nacionales.....	80

Capítulo IV. La seguridad nacional mexicana y su Ley de Seguridad Nacional

4.1	Servicios de inteligencia.....	91
4.2	Generalidades sobre la seguridad nacional mexicana.....	94
4.3	Elementos de la seguridad nacional.....	96
4.4	Gobernabilidad.....	105
4.5	Los servicios mexicanos de seguridad.....	110
4.6	Ley de seguridad nacional.....	115
	Conclusiones.....	127
	Anexo.....	130
	Bibliografía	157
