

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN**

**LA SEGURIDAD NACIONAL COMO INSTRUMENTO  
DE DESARROLLO EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO  
PERÍODO: 2001-2006**

**TESIS**

QUE, PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,  
PRESENTA

**SAÚL GUTIÉRREZ TORRES**

ASESOR: MAXIMINO GIOVANNI RODRÍGUEZ BECERRIL

OCTUBRE DE 2008.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# Dedicatorias

## A mi Madre

### María Torres Romero

Bendita seas, mujer prudente  
una noche tu hijo más obediente  
te vio partir  
esa noche tu corazón dejó de latir.

Más donde yo vaya, tu conmigo irás  
porque eres fuente de mi alegría  
y aunque sé que nunca regresarás,  
orgullosa y feliz vivo mis días.

Tu mayor herencia  
son ahora mi fortaleza:  
humildad, disciplina y perseverancia,  
las cualidades de tu grandeza.

Gracias a ti, tengo una familia a quien amar,  
pues me enseñaste a cultivar  
flores en el desierto,  
jardín de mi pensamiento.

Me mostraste el desapego a las vanidades,  
pero más el amor a las verdades,  
a cultivar bellezas en mi entendimiento  
-dice la musa- y a ser feliz con lo que tengo.

Te ofrezco este pequeño esfuerzo terrenal,  
aunque sé que somos un suspiro en el universo,  
¡qué importa, mujer del cielo!  
por tu alma y sabiduría, ¡tu si eres inmortal!

**A mi esposa Maricela**

**y mi hijo Saúl Fernando.**

Porque no hay más seguridad que el amor que siento por ellos.

**A mi padre Raúl,**

**a mis hermanas Maritza, Elizabeth y Araceli,**

**a mis hermanos Fernando, Jorge y Raúl.**

Su felicidad es mi felicidad.

## **A ese amigo y hermano**

**José Carlos Ramírez Oviedo.**

Gracias por tu paciencia, la espera bien valió la pena, pero hoy te digo: te expreso mi mayor gratitud, por lo que has hecho por mi desarrollo profesional y laboral, pero sobre todo, por tu amistad. Mi mayor admiración por tu ejemplo y espíritu de luchador.

# Índice

	<b>PÁGINA</b>
<b>Dedicatorias</b>	
<b>Introducción</b>	7
<b>CAPITULO I</b>	
<b>Marco conceptual de la seguridad nacional</b>	
1. La finalidad del Estado	13
2. Administración pública	17
3. Seguridad nacional	23
4. Sistema de inteligencia	43
<b>CAPITULO II</b>	
<b>Política y seguridad nacional en México</b>	
1. Antecedentes de la seguridad nacional en México	47
2. El sistema de inteligencia en México	55
3. La seguridad nacional como política pública	69
4. La seguridad nacional como instrumento de desarrollo social, económico y político en México	87
<b>CAPITULO III</b>	
<b>La seguridad e inteligencia como política de cambio</b>	
1. Cambio político sin seguridad	113
2. Seguridad sin cambio político	117
3. Legislación de seguridad nacional	122
<b>Conclusiones</b>	
<b>Recomendaciones</b>	
<b>Bibliografía</b>	
<b>Hemerografía</b>	
<b>Otras Fuentes</b>	

## Introducción

La seguridad es una necesidad humana. La historia del hombre ha sido la historia de su propia seguridad. De manera individual o colectiva nos procuramos seguridad, protección o garantía para nuestro propio desarrollo. Por eso, el estudio de la importancia de la seguridad nacional radica en que aglutina la seguridad de la nación, para proporcionar el grado de garantía deseado y el clima de orden y tranquilidad como prerrequisito para las demás actividades nacionales, que conducen al progreso y al bien común de la sociedad.

En los regímenes democráticos el fin último de la acción del Estado es propiciar las condiciones del bien común y, para ello, debe servirse de la seguridad nacional que impulse las condiciones adecuadas de convivencia que faciliten el desarrollo de la vida nacional, buscando el bienestar general de la población.

Aunque existe literatura sobre el tema, poco se habla y poco se difunde sobre sus estudios. Sólo hasta estos días, Estados Unidos de América ha difundido noticias de seguridad nacional, derivadas de su nueva política de seguridad que ha sido resultado de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001. En México este tema ha sido poco estudiado, en comparación con otros países o regiones del mundo, ya que hasta hace unos años la seguridad nacional se consideraba como un tema que debería abordarse sólo desde el Estado y para proteger los cotos de poder de los grupos en turno que lo detentaban. Ello ha traído como consecuencia que la seguridad nacional despierte reacciones de diverso tipo, ya que algunos la consideran, y con justa razón, como una práctica de uso ilegal de la fuerza

del Estado para influir en actividades públicas o privadas, ya sean de naturaleza política, social o económica; aún hasta nuestros días, se considera un tema vinculado a la represión y al servicio secreto para atemorizar e infundir miedo a la población. Desde luego, esta concepción ha sido resultado de prácticas que por décadas se han realizado en el uso discrecional de los medios de inteligencia y seguridad nacional, como una política de “garrote” para grupos o personas que no comulgaran con la fracción del grupo en el poder. El ejemplo más claro lo tenemos en los operativos que realizaba la Dirección Federal de Seguridad (DFS), antecedente del Centro de Investigación y Seguridad Nacional, dicha dirección realizaba principalmente tareas de espionaje político, es decir, eran la policía política del gobierno en turno. Se elaboraba inteligencia para la toma de decisiones, pero generalmente el perfil era observar, analizar y anular a grupos que representaran una “amenaza a la seguridad nacional”, fundamentalmente grupos que se consideraban “comunistas” o de “izquierda”; desde luego, esta amenaza era para prevenir la desestabilización del Estado y del régimen político que imperaba.

Por lo regular, la DFS era la policía que el gobierno escondía y que la sociedad generalmente ignoraba. De ahí que la seguridad nacional estuvo por años relacionada, en la opinión pública, a la policía política, que más que producir inteligencia para el desarrollo de la nación, producía inteligencia para detectar, controlar y anular a grupos o individuos que atentaran contra la estabilidad de un régimen.

Quienes hoy tienen un conocimiento más preciso, señalan que la seguridad nacional es una función del Estado para salvaguardar su integridad y sus intereses, así como los de la nación, de acuerdo con el marco jurídico vigente. La seguridad nacional es un tema polémico.

El caso es que no se ha abordado lo suficiente con relación a este asunto para comprobar una u otra cosa. De hecho, la información sobre la seguridad nacional en México es poco abundante, así como estudios serios y profesionales del mismo. La misma información oficial, se ha comprobado, se encuentra reservada e inaccesible al público general, lo que ha contribuido a la insuficiencia de investigaciones en la materia.

En México, la seguridad nacional no ha sido lo suficientemente estudiada y divulgada; hasta ahora ha carecido de acciones integrales, que busquen que la seguridad nacional sea una política de Estado para prevenir o combatir riesgos que amenazan nuestro desarrollo. Los esfuerzos en esta materia han sido dispersos.

Es así que se presenta esta Tesis, por no existir suficiente claridad acerca del alcance y limitación de la seguridad nacional, lo que puede percibirse en la diversidad de opiniones acerca de su concepto y funcionamiento. Ciertamente, existen los estudios en nuestro país de lo que significa la seguridad nacional, pero no son suficientes, lo que hace que no exista mucha información para nuestro entendimiento.

Por eso, el objetivo general del trabajo que se pretende conseguir es estudiar a la seguridad nacional como un instrumento para el desarrollo en el México actual y analizar la necesidad de políticas públicas efectivas en esta materia, que impulsen el desarrollo social, económico y político de México. Es nuestro propósito aportar elementos que permitan enriquecer el estudio de la seguridad nacional en México y evite su dispersión en la administración pública federal mexicana.

El primer capítulo, denominado **Marco conceptual de la seguridad nacional**, tiene por objeto plantear las categorías y elementos teóricos, a través de la funcionalidad de los órganos y papel del Estado. Comienza a

mostrar el vínculo existente entre el Estado y la seguridad nacional, que al gobierno le incumbe impartir. Se conocerán los conceptos de administración pública, seguridad nacional y sistema de inteligencia, con lo que usaremos estos conceptos básicos para entender a la seguridad nacional en México.

El segundo capítulo, llamado **Política y seguridad nacional en México**, tiene como objetivo explicar fundamentalmente la naturaleza de la seguridad nacional y demostrar nuestro marco hipotético, explicando la seguridad nacional como política pública y como instrumento para el desarrollo social, económico y político de México. Señala la evolución que ha tenido la seguridad nacional en el país y cómo se integra el sistema de inteligencia.

El tercer capítulo, **La seguridad e inteligencia como política de cambio**, conjuga los dos primeros capítulos para concluir con la relevancia de la seguridad nacional, como necesidad de un cambio político y de una legislación acorde a las circunstancias que demanda la sociedad y, por consiguiente, la cimentación del desarrollo bajo una democracia participativa.

Es así que el presente estudio es una humilde aportación para estimular la comprensión y la discusión pública y académica de los temas relacionados con la seguridad nacional. Existe la confianza de que se contribuye a la cultura general de la seguridad nacional de México.

Finalmente, no quiero pasar por alto mi agradecimiento especial a los maestros que tuvieron la gentileza de leer el manuscrito y que, con sus observaciones, enriquecieron los contenidos de esta propuesta, les expreso mi agradecimiento de modo que sin su apoyo sería imposible culminar esta propuesta.

Gracias a los maestros: José Fernando Castillo Tapia, Manuel Martínez Justo, Miguel Ángel Tabares Luna y Ernesto González Tenorio, por su apoyo y comprensión; su experiencia y saber en el tema son la esencia de esta propuesta.

Asimismo, quiero agradecer de antemano a los profesores de la Coordinación de mi entrañable Facultad de Estudios Superiores Acatlán, por todo el conocimiento que en sus aulas me brindaron. Al respecto, le agradezco al Doctor Maximino G. Rodríguez por aceptar dirigir este modesto trabajo, que nos llevó a la compatibilidad de criterios y caracteres, para afinar los aspectos teóricos y técnicos que hoy se ofrecen.

También agradezco el apoyo que nunca me faltó de mi familia, que siempre me alentaron en mis flaquezas, pero que hoy puedo decirles a ellos y a todos quienes confiaron en mí: ¡les he cumplido!

**CAPÍTULO I**  
**Marco conceptual de la seguridad nacional**

## 1.1 La finalidad del Estado

El Estado es una creación del hombre que ha surgido como producto de la interacción social, por lo que está íntimamente ligado a la función de la sociedad. Es decir, encuentra su base en la sociedad humana.

Según Francisco Porrúa, “el Estado es una estructura social que alberga dentro de sí otras agrupaciones sociales de grado inferior, la familia, las sociedades civiles y mercantiles, las universidades, los sindicatos, etc.”<sup>1</sup> Y que son elementos constitutivos de la sociedad, que es la base del Estado.

El Estado se crea para dar forma y convivencia a esta estructura social, persiguiendo un fin específico. “Este fin es el bien público de los hombres que forman su población.”<sup>2</sup> El Estado es una sociedad políticamente organizada, complementa, sin sustituir ni reemplazar la actividad individual de los hombres.

Este autor nos señala que el orden, la paz y eventualmente la suplencia de las actividades privadas son elementos formales del bien público.<sup>3</sup>

En el mismo sentido, Héctor González Uribe nos habla de la finalidad del Estado y nos dice que “trata de establecer el orden y la paz en la vida social, mediante una serie de medidas de seguridad material y de regulación jurídica. Esta es la necesidad más elemental y urgente a la que

---

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Porrúa. 31ª Ed. México. 1999. Pág. 283.

<sup>2</sup> Porrúa Pérez. Op. cit. Pág. 283.

<sup>3</sup> Porrúa Pérez. Op. cit. Pág. 287.

debe atender y la que justifica, de inmediato, su existencia misma como Estado.”<sup>4</sup>

El Estado salvaguarda este orden por medio de mecanismos legislativos, administrativos, jurídicos y a través de la fuerza.

Por ello, es que el Estado tiene un papel que jugar en las actividades de la estructura social, así como en la economía, en la cultura y en la seguridad de los hombres y del propio Estado.

Ciertamente, la vida económica, religiosa, cultural, política y otros aspectos de la vida social, son materias que los gobiernos tratan de orientar con sus políticas y programas de gobierno, buscando la estabilidad. De lo contrario, estas fuerzas pueden convertirse en amenazas que atenten contra la estabilidad del propio Estado. Pero no se trata de imprimir todo el control sobre estas fuerzas sociales, ya que la rigidez de este control puede revertirse, afectando y enfrentando la legitimidad del propio Estado. “Al Estado no le corresponde más que crear y mantener las condiciones necesarias para que esas fuerzas desarrollen sus propias capacidades al máximo. Le toca el papel de promover, ayudar, coordinar, corregir desviaciones, asegurar la necesaria tranquilidad para que se desarrolle un trabajo provechoso, pero no lesionar la autonomía de las organizaciones privadas.”<sup>5</sup>

Este concepto es interesante, toda vez que para efectos de este estudio de seguridad nacional, es al Estado a que le corresponde propiciar las condiciones del desarrollo de la sociedad, las condiciones de seguridad

---

<sup>4</sup> González Uribe, Héctor. Teoría política. Porrúa. 11ª Ed. México. 1998. Pág. 300.

<sup>5</sup> González Uribe. Op. cit. Pág. 284.

para que los sectores de la sociedad puedan realizar y potenciar sus capacidades de manera óptima.

Esto nos da una idea clara de que tanto la economía como la educación, la política como la cultura, la ciencia como la religión, deben seguir su propio desarrollo autónomo, con el mínimo apoyo del Estado para mantener las condiciones del desarrollo.

Aunque los fines del Estado han variado a través de la historia, los autores coinciden que el Estado persigue un fin principal que, como hemos visto antes, es el bien público.

En estas condiciones, “el Estado existe para a).- procurar la paz y la armonía social; b).- realizar la prestación de servicios públicos; c).- procurar la educación de la población del Estado; d).- procurar el mejoramiento integral de la misma; e).- defender los intereses de la sociedad, tanto en el aspecto interno como en el externo; f).- lograr la estabilidad social por medio de la aplicación del derecho; g).- llevar a cabo toda actividad que le asigne el hombre y que éste no pueda realizar”.<sup>6</sup>

Ahora bien, para realizar y llevar a cabo la procuración de la paz, la prestación de servicios, la armonía, la defensa de intereses, la estabilidad y otras actividades que el hombre de manera individual no puede realizar, el Estado necesita un instrumento y los medios necesarios para lograr el fin que tiene encomendado.

---

<sup>6</sup> Galindo Camacho, Miguel. Teoría del Estado. Porrúa. 4ª Ed. México. 2001. Pág. 298.

De la misma manera coincide Gabino Fraga, al apuntar que “la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.”<sup>7</sup>

El Estado se organiza de manera especial para cumplir sus propósitos y esta organización especial es la “administración pública”. Es decir, la sociedad, al delegar el poder al Estado para ejercerlo en una nación determinada, se organiza mediante la administración pública, con el propósito de orientar los recursos y los fines en beneficio de la misma sociedad. La administración pública es un medio y no un fin del Estado.

A través de la administración pública, el Estado provee y propicia, constantemente y de manera dinámica, las condiciones del desarrollo de la sociedad. Por ello, el Estado no es una entidad fija, sino en permanente evolución a través de la historia, proporcionando las condiciones de seguridad para alcanzar el desarrollo. Por lo tanto, la seguridad en el mismo Estado es un concepto dinámico que va variando a través del tiempo y de las regiones, pero además es dinámico porque las diversas variables económicas, políticas, sociales y culturales determinan las respuestas previas del Estado en materia de seguridad nacional, en un momento y tiempo determinado.

---

<sup>7</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. 40ª Ed. México. 2000. Pág. 119.

## 1.2 Administración pública

Existen los antecedentes de la administración pública en China, Egipto, Grecia y Roma, donde se observaba un sistema jerárquico y una estructura administrativa, que fue perfeccionándose en el tiempo. A través de su desarrollo en Europa, Asia y América, ha evolucionado desde la concentración del poder en la Edad Antigua, hasta el desarrollo del Capitalismo. “La importancia de la administración pública crece a medida que la sociedad civilizada aumenta su complejidad y las instituciones sociales llegan a ser más especializadas y diferenciadas.”<sup>8</sup>

Conforme la sociedad avanza, evoluciona también la Administración Pública (AP), ya que va de la mano con el desarrollo del Estado y de la sociedad. Así, “la administración pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de los órganos que la integran.”<sup>9</sup>

Con base en lo anterior, podemos decir que la administración pública que hoy conocemos es el resultado de un largo proceso histórico, es el producto social de la evolución del Estado.

De acuerdo con su raíz etimológica, administración viene del latín *administratio-onis*, que significa acción de administrar.

---

<sup>8</sup> Mario Martínez Silva (Coordinador). Diccionario de política y administración pública. Tomo A-F. Coordinador. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1ª Ed. México. Pág. 49.

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel. Teoría general del Derecho Administrativo. Porrúa. 7ª Ed. México. 1986. Pág. 102.

Una de las definiciones más antiguas sobre AP es la propuesta de Carlos Juan Bonnin, en su obra “Compendio de los principios de administración”, escrita entre 1808 y 1812, señalando a la AP “como una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, dando una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas.”<sup>10</sup>

Otra definición sobre la AP apareció en 1887, en un ensayo realizado por quien después sería el Presidente norteamericano, Woodrow Wilson, quien considera que “es el lado práctico o comercial del gobierno, ya que su finalidad es que los negocios públicos se realicen eficientemente y de acuerdo con los gustos y deseos del público como sea posible.”<sup>11</sup>

Es indudable que estas definiciones reflejan un contexto histórico particular; expresan las condiciones de inicio y florecimiento del capitalismo en la sociedad contemporánea.

La AP existe desde el momento en que posee una autonomía, enmarcada en el medio social que la crea y, en la medida en que funciona, independientemente de los intereses de cada uno de los individuos que la conforman. En este sentido, “es mucho más que un grupo de personas dedicadas a tareas burocráticas, es la organización estable de las funciones que deben realizarse para cumplir los fines de gobierno.”<sup>12</sup>

En términos formales, la AP debe entenderse “como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios

---

<sup>10</sup> Guerrero Orozco, Omar. Teoría administrativa del Estado. Oxford. UNAM. México. 2000. Pág. 26.

<sup>11</sup> Citado por Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la administración pública. 2ª Ed. McGraw-Hill. México. 1993. Pág. 6.

<sup>12</sup> Ampudia Mello, J. Enrique. Institucionalidad y gobierno: un ensayo sobre la dimensión archivística de la Administración Pública. Santafé de Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia. 1992. Pág. 19.

para la satisfacción de los intereses generales.”<sup>13</sup> Es decir, se busca que el gobierno sea un intermediario en la solución de conflictos y, en algunos casos, usando el uso de la fuerza.

Por ello, la AP se justifica en la atención de las necesidades de la sociedad y en complemento de las acciones e intereses de la iniciativa privada, incluso de la minoría. Hablar de administración pública es hablar del Estado: el mercado, el pueblo, el sistema de gobierno, la legalidad, la legitimidad, la soberanía y la seguridad, en un marco de bienestar y progreso.

Actualmente, Amaro Guzmán expone que la AP es “la actividad administrativa racional que realiza el Estado para satisfacer sus fines a través del conjunto de organismos que componen la rama ejecutiva del gobierno y de los procedimientos que ellos aplican.”<sup>14</sup> Al respecto, el proceso de la administración pública está integrado por el conjunto de acciones necesarias para llevar a cabo el propósito o voluntad de un gobierno. “La administración pública constituye el principal instrumento para concretar la acción del Estado, lo que hace a muchos decir que es el factor estratégico del desarrollo.”<sup>15</sup> Es la parte activa y dinámica constante, cuya función es la aplicación del derecho federal, local o municipal, según el órgano legislativo correspondiente.

Desde una perspectiva orgánica, a través de la AP se desarrollan múltiples funciones ejecutivas, relativas a la planeación, integración, dirección y

---

<sup>13</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa. México. 2000. Pág. 119, tomado de A. Monitor, Administration Public. UNESCO. Pág. 18.

<sup>14</sup> Zapata Cárdenas, Carlos Alberto. “La información como insumo y producto para la administración pública”. En Memorias: los archivos y la administración pública. Archivo General de la Nación de Colombia. Santafé de Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia, 1998. Pág. 37.

<sup>15</sup> Amaro Guzmán, Raymundo. Op. cit. Pág. 4.

control de recursos materiales y humanos. Las funciones orientadas para atender necesidades colectivas se denominan sustantivas y aquellas organizadas para proporcionar servicios se les denomina auxiliares.

Entre las funciones sustantivas o principales están la protección de la soberanía, mediante la defensa, relaciones exteriores, policía, relaciones con la iglesia, elecciones, información, etcétera. También están las funciones económicas, representadas por la moneda, el comercio exterior, créditos, precios, inversión, actividades agrícolas, industriales y de servicios, etcétera.

De igual forma, las funciones sociales, educativas y culturales están enmarcadas en las funciones principales, tales como salud, higiene, vivienda, urbanismo, asistencia y desarrollo social, investigación científica, enseñanza, artes, entretenimiento, etcétera.

De las funciones auxiliares, puede destacarse la administración de personal de funcionarios y empleados públicos, el manejo de recursos materiales, administración financiera, servicios jurídicos, documentación, supervisión, asesoría, etcétera.

La AP como el instrumento del gobierno, busca el bien común y la seguridad y la protección que al Estado le corresponde procurar.

En México, “la Administración Pública Federal está constituida por órganos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal.”<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Faya Biseca, Jacinto. Administración Pública Federal. Porrúa. México. 1979. Pág. 32.

Por medio de Secretarías de Estado, comisiones, institutos, fideicomisos, empresas paraestatales, unidades administrativas, centros de investigación, entre otros organismos centralizados, desconcentrados y descentralizados, dependientes del Presidente de la República, se implementan decisiones de trascendencia nacional.

El artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que la Administración Pública Centralizada está conformada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El mismo artículo señala que la Administración Pública Paraestatal la integran los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

Tanto las entidades centralizadas, como las paraestatales, conforme el artículo noveno de la ley citada, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

La Secretaría de Gobernación, como parte de la Administración Pública Federal y en atención a su Reglamento Interior, tiene entre sus facultades la obligación de coordinar las acciones de seguridad nacional, según el inciso XXIV del artículo 5. Para ello, la Secretaría cuenta con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y el Archivo General de la Nación, como órganos administrativos desconcentrados.

Particularmente, el Archivo General de la Nación funge como el ente rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Ejecutivo Federal, en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal, teniendo entre sus atribuciones custodiar, organizar, conservar y describir los documentos y expedientes que conforman sus acervos, facilitando y promoviendo su consulta y aprovechamientos públicos.

El acceso a la consulta de los documentos que hayan sido transferidos a este órgano administrativo desconcentrado, podrá darse en cualquier momento, cuando así lo disponga la dependencia generadora. En caso contrario, la consulta podrá realizarse hasta después de 30 años contados a partir de la fecha de generación del documento, en tanto no afecte la seguridad nacional o la vida privada de las personas, en relación al inciso III del artículo 35 del reglamento antes citado.

### 1.3 Seguridad nacional

El vocablo seguridad proviene “del latín *securitas* y el adjetivo *securus* (*sine cura*), que significa sin cuidado, despreocupado o sin temor.”<sup>17</sup> Es decir, donde exista la certeza, la tranquilidad y la confianza. En conjunto con el término nación, seguridad nacional refleja la búsqueda de una circunstancia, en donde el Estado garantice un ambiente protegido, en correspondencia con su propia supervivencia interna y externa.

Con esta idea que nos da la protección, la tranquilidad y la supervivencia, podemos poner en marcha nuestro análisis teórico conceptual, a partir de la definición del experto en el tema, Fernando Castillo Tapia, quien expone que la seguridad nacional tiene como fines máximos “garantizar la seguridad, defensa y soberanía de su territorio; mantener la estabilidad – que no la inmovilización- de las instituciones que conforman el andamiaje de su sistema político, económico y social, así como el de procurar en todo momento y en perspectiva el bienestar de su población”.<sup>18</sup>

Esta definición moderna tiene un sentido integral, ya que preserva tres variables básicas que se diferencian, pero al mismo tiempo son complementarias e incluyentes, desde el punto de vista del poder político, económico, social y militar.

Estos tres objetivos invariables: preservar la defensa y la soberanía del territorio, la estabilidad de las instituciones y promover el bienestar social, nos pone evidentemente en una visión integral de la nación.

---

<sup>17</sup> Hernández, Bastar, Martín. El contexto actual de seguridad nacional en México, una propuesta de agenda institucional. INAP. México. 2001. Pág. 8.

<sup>18</sup> Castillo Tapia, José Fernando. Ensayo “Notas sobre el estudio de la seguridad nacional”. Publica tu obra. UNAM. Marzo 1996. Página en Internet, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020129113444.html>

En primer término, la soberanía es el marco de referencia para definir las amenazas que se derivan de situaciones internas o externas, que pueden provocar intromisiones en asuntos que afectan al proyecto nacional y que pueden abrir espacios de vulnerabilidad con relación al exterior.

En México, la defensa de la soberanía “comprende desde el territorio hasta los objetivos que integran el interés nacional y que dan forma y contenido al proyecto nacional”.<sup>19</sup>

Pero debemos aclarar que, por sí misma, la soberanía resulta insuficiente para comprender todas las posibles amenazas a la seguridad nacional.

Tradicionalmente, la soberanía venía respondiendo a los retos de la seguridad nacional, donde las fuerzas armadas tenían un papel preponderante en la defensa de la soberanía y la integridad territorial. Incluso en países donde la soberanía e independencia han respondido a los principales retos de la seguridad nacional, como el caso de algunos países de América Latina, mantienen un aparato militar fuerte, siendo estos países una extensión de la política de seguridad nacional de Estados Unidos y de sus pretensiones globales.

En el caso de México, el desarrollo de su sistema político produjo instituciones que permitieron la estabilidad política, económica y social, como resultado de la visión de personajes posrevolucionarios, cuyo propósito era poner fin a la hegemonía militar, al caudillismo y a actores revolucionarios, con fuerte influencia en la vida política nacional y en constante disputa por el poder político.

---

<sup>19</sup> Herrera-Lasso M., Luis y González G., Guadalupe. “Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México”, en En busca de la seguridad perdida. Siglo XXI. México. 1990. Pág. 393.

El éxito de este andamiaje institucional se encontró en el aglutinamiento de sectores militares y, posteriormente, en campesinos y obreros. Ello abonó en la puesta en marcha de un modelo económico floreciente y en un régimen político que generaba paz social y estabilidad política.

Los pilares fundamentales del sistema político mexicano eran, por un lado, un partido aglutinador de la movilización social que representaba los intereses de los sectores más fuertes y organizados del país y, por otro lado, una figura presidencial, cuyo máximo resplandor lo alcanzó al adquirir facultades meta-constitucionales necesarias para dirigir al Estado, al gobierno y al partido hegemónico.

La seguridad nacional en México, por lo tanto, a diferencia de los demás países de América Latina, descansó sobre este sistema *sui generis*, donde la vida institucional era la garantía de la estabilidad y el desarrollo social y económico, por lo que en principio, “se descartaba el uso de la fuerza como el principal componente en las relaciones de México con el exterior, al tiempo que se destacaba la necesidad de fortalecer las instituciones políticas del país”.<sup>20</sup>

Durante muchos años en la época posrevolucionaria, no había sido necesario el uso del concepto teórico de la seguridad nacional, tal como hoy lo conocemos, menos aún el desarrollo de una doctrina en esta materia. Como veremos más adelante, la seguridad de la nación se utilizó como justificación para reprimir y controlar a grupos que cuestionaban al régimen político, especialmente a quienes detentaban el poder.

---

<sup>20</sup> Herrera-Lasso M., Luis y González G. Guadalupe. Op. cit. Pág. 393.

Prosiguiendo con este análisis, a partir de la definición del maestro Fernando Castillo Tapia, podemos inferir que la defensa de la soberanía del territorio, el mantenimiento de la estabilidad y la promoción del bienestar de la población, son propósitos que se ubican en una visión integral del Estado, cuyas acciones corresponden precisamente al Estado. Hemos visto en el apartado anterior que el fin del Estado es el bien común y uno de los pilares fundamentales del bien público es precisamente proporcionar la seguridad, la paz y la estabilidad de la nación.

Al Estado le corresponde “preservar la seguridad nacional en sus tres fines máximos, invariables e indeclinables, es una obligación del Estado”.<sup>21</sup> El Estado posee los instrumentos para ejercer una política de seguridad, manteniendo los fines máximos de la seguridad nacional. Como organización política cuenta con instituciones y un marco normativo que ejecuta acciones gubernamentales, así como el monopolio legítimo de la violencia que le sirven para actuar en el marco de la seguridad nacional y, fundamentalmente, es capaz de contar con organismos de inteligencia para la seguridad nacional.

Fernando Castillo nos advierte que el concepto teórico y práctico de la seguridad nacional debe adecuarse a los cambios que se presentan en la realidad nacional e internacional. Hoy más que nunca, la pluralidad y complejidad de los fenómenos sociales, económicos y políticos, así como la pujante participación social en los ámbitos de la vida pública nos permiten imprimir mayor reflexión y análisis a la seguridad nacional para readecuar el concepto.

---

<sup>21</sup> Castillo Tapia, José Fernando. Loc. Cit.

El Estado es el producto histórico de la realidad y de los cambios que se generan a lo largo de la praxis social; es por ello que el Estado debe ser el principal mediador en los principales fines de la seguridad nacional.

Al Estado le corresponde propiciar las condiciones que garanticen el desarrollo, a través del proyecto nacional. De esta manera, los tres propósitos u objetivos que destaca Fernando Castillo Tapia en la definición conceptual se encuentran articulados en la praxis mexicana.

Por eso, Luis Herrera Lasso M. y Guadalupe González G. nos proponen una definición de seguridad nacional en este sentido: “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”.<sup>22</sup>

En dicha definición queda asentado que la seguridad nacional rebasa los límites de la soberanía y la independencia y va más allá, al proponer el fortalecimiento del proyecto nacional, en cuyos objetivos permanentes generalmente se plantea el sostener las instituciones del sistema político, económico y social, principalmente buscar el desarrollo de la nación.

Este razonamiento implica los mismos objetivos que busca la definición de Fernando Castillo Tapia. Aunque la discusión no se agota ahí, ya que otros autores pueden presentar diversos argumentos para plantear su conceptualización; sin embargo, en principio con estos autores vamos

---

<sup>22</sup> Herrera Lasso, Luis y González G. Guadalupe. Op. cit. Pág. 391.

adquiriendo la sistematización de elementos para acercarnos a una definición propia de seguridad nacional.

Regresando a la construcción de este concepto, se observó que, en los años subsecuentes de la revolución mexicana, el medio para defender la soberanía de México frente a Estados Unidos fue el desarrollo de instituciones políticas sólidas y estables en lugar de un aparato militar disuasivo. Esto se dio gracias al carácter civil del régimen político y al interés que tuvo el grupo en el poder, dicen estos autores, por poner fin al faccionalismo de los generales revolucionarios y a la hegemonía de los militares en la vida política del país. Tesis que concuerda con lo explicado anteriormente, al analizar el concepto de Fernando Castillo Tapia.

Desde este punto de vista, la seguridad nacional no se agota en el aspecto militar, sino que va creando su construcción a partir de elementos propios del desarrollo histórico, social y político de México.

Esta idea nos da pie a comprender que la seguridad nacional es entendida en cada régimen, de acuerdo a su praxis política, militar, económica y social, considerando siempre la influencia hegemónica de un bloque o país dominante.

Es innegable que México ha estado fuertemente influenciado por la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos, lo que se puede comprobar en años anteriores, cuando la lucha contra el comunismo estaba a la orden del día; hoy, asuntos como el combate al narcotráfico y al terrorismo, son las prioridades norteamericanas.

Además de esta influencia, también se ha puesto sobre la mesa de discusión el que se debe ser preciso en lo que abarca la seguridad nacional,

con la cual “nos estamos refiriendo, en principio, a la seguridad de la nación en su conjunto y no sólo a la del Estado o la del gobierno”.<sup>23</sup>

Los mismos autores coinciden con Fernando Castillo Tapia, cuando afirman que un Estado fuerte tiene mayor capacidad de enfrentar amenazas internas o externas a la seguridad nacional.

Los autores subrayan que no se debe anteponer la seguridad del gobierno a la del Estado y ésta a la de la nación. Desde luego, tampoco se deben justificar actos de gobierno por razones de Estado, menos aún debemos confundir la seguridad nacional con la seguridad del Estado o la seguridad del gobierno. Aunque en México el sistema presidencialista complicaba esta importante distinción, ya que no estaba claro, ni lo sigue estando, la división real de poderes, ni la conducción de los asuntos de Estado y de gobierno para abarcar los retos de la seguridad nacional.

Tampoco ha sido clara la distinción entre seguridad interna y seguridad nacional, puesto que se ha confundido que las amenazas internas corresponden al ámbito de la seguridad interna y las externas a la seguridad nacional. Muchas veces, asuntos que tienen que ver con la seguridad interna, con la seguridad del gobierno y del Estado, son amenazas a la seguridad nacional, “cuando estas derivan en escenarios probables de inestabilidad interna, cuando amenazan a la supervivencia de las instituciones del Estado o cuando llegan al caso extremo de la guerra civil”.<sup>24</sup>

Señalan que acciones de disidencia política son asuntos de carácter interno, en donde no deben involucrarse las fuerzas armadas; sólo cuando esas

---

<sup>23</sup> Herrera Lasso, Luis y González G., Guadalupe. Op. cit. Pág. 395.

<sup>24</sup> Herrera Lasso, Luis y González G., Guadalupe. Op. cit. Pág. 396 y 397.

acciones rebasan los marcos legales, el Estado tiene la facultad de hacer prevalecer el Estado de Derecho. Asuntos como “revueltas, manifestaciones no autorizadas, movimientos guerrilleros, etc., en principio se consideran asuntos de seguridad interna, mientras no existan agentes externos que induzcan este tipo de acciones o participen en ellas, o bien mientras estos fenómenos no alcancen dimensiones que amenacen al Estado en su integridad o que produzcan ventanas de vulnerabilidad frente al exterior”.<sup>25</sup> Ciertamente, las ventanas de vulnerabilidad son amenazas internas a la seguridad nacional.

No podemos estar más de acuerdo, existen asuntos que se consideran de seguridad interna, pero que pueden alcanzar escenarios que los convierten en amenazas para la seguridad nacional. Por ende, el Estado es el que cuenta con los medios capaces de analizar, evaluar y dar seguimiento a lo asuntos que puedan afectar a la seguridad nacional para actuar en consecuencia de manera planeada o, en el caso de México, de manera reactiva.

Lamentablemente, por años en México se ha actuado reactivamente, lo que ha dado margen a esta confusión en aspectos de la seguridad interna y la seguridad nacional, con la consecuente utilización de las Fuerzas Armadas.

Peor aún, se ha confundido la seguridad del gobierno y del Estado con la seguridad nacional, violando los derechos ciudadanos, dando una connotación socialmente negativa a este concepto.

Se ha dado por hecho que los adversarios del gobierno son los adversarios del Estado y, por lo tanto, son enemigos de la nación, realizándose acciones

---

<sup>25</sup> Herrera Lasso, Luis y González G., Guadalupe. Op. cit. Pág. 397.

en nombre de la seguridad nacional que justificaban múltiples violaciones a las garantías constitucionales y, justificaban también, el uso del aparato militar.

De ahí la confusión que se ha venido dando de la defensa nacional o militar con la seguridad nacional. La seguridad de la nación rebasa el ámbito militar, ya que la defensa nacional es facultad exclusiva de las fuerzas armadas, aunque la participación del ejército en la seguridad nacional es fundamental y no se restringe al ámbito de la defensa nacional.

El concepto de la seguridad nacional se encuentra entonces por arriba de acotaciones militares, de seguridad interna o de independencia y soberanía. Es, por así decirlo, una integración de factores que se complementan y se afectan.

En este sentido, Bruce Michael Bagley nos da una idea sencilla de lo que entiende por seguridad nacional: “definida como soberanía territorial, independencia política y autonomía económica”.<sup>26</sup>

Ya hemos visto que la soberanía nos puede servir como principal marco de referencia para identificar y manejar las amenazas de agentes externos que interfieren y afectan el proyecto nacional, pero que también existen amenazas que se originan en fallas internas del proyecto nacional.

Reconoce este autor que una de las principales amenazas a la seguridad nacional de México es Estados Unidos, ya que su fuerte influencia a modificado en gran medida el desarrollo de México.

---

<sup>26</sup> Bagley, Bruce Michael. “Los intereses de seguridad de México y Estados Unidos en Centroamérica”, en En busca de la seguridad perdida. Siglo XXI. México. 1990. Pág. 315.

Las presiones de Estados Unidos hacia nuestro país lo han obligado a realizar reformas económicas y comerciales, que han modificado el proyecto nacional de los gobiernos en turno y, por lo tanto, ejercen una importante presión en la autonomía económica.

La historia también nos ha demostrado los virajes que ha tenido la política exterior mexicana, sometida a la influencia norteamericana; por ello, se puede decir que la independencia política, al menos a nivel internacional, justamente ha sido influenciada por los intereses de Washington, lo que a todas luces es una forma de intervención en nuestra política de seguridad nacional.

Sin embargo, existe una gran distancia de lo que significa la seguridad nacional para países como Estados Unidos y para países como México.

No olvidemos que anteriormente el concepto de seguridad nacional, alentado por el antiguo orden mundial, correspondía a las amenazas externas y a la estabilidad de un Estado. A través de la disuasión nuclear, la superioridad en armamento, la inteligencia militar, los tratados, la contención de las naciones agresoras y la relación de Estados Unidos con sus intereses, se definía militarmente su concepto.

De hecho, la seguridad nacional en potencias mundiales es entendida de modo diferente a los países subdesarrollados. El ejemplo más claro es la noción de seguridad en Estados Unidos, donde la defensa del territorio y la soberanía nacional son elementos esenciales, además del terrorismo como amenaza potencial, como hace unos años lo era el avance del comunismo en ciertas regiones del mundo, incluida América Latina.

En cambio, en Latinoamérica, incluido México, estos elementos son insuficientes para explicar la seguridad. Como lo explica Javier A. Elguea,

en su ensayo *Seguridad Internacional y Desarrollo Nacional: La Búsqueda de un Concepto*: “Los problemas que enfrentan estos países en vías de desarrollo, sometidos a procesos rápidos de crecimiento y cambio social, así como a las frecuentes reversiones de estos mismos procesos y a las explosiones de violencia que generan, obligan a los países de la región a concebir y enfrentar la cuestión de la seguridad nacional de formas diferentes a las de los países del mundo desarrollado.”<sup>27</sup>

Esta visión se fortalece por los que insisten en readecuar el concepto a la realidad del subdesarrollo, donde la pobreza y la desigualdad son amenazas graves que atentan contra la paz, la estabilidad, la seguridad nacional e internacional.

No nos serviría mucho entender a la seguridad nacional como una condición de protección a la nación de riesgos y amenazas, que atenten contra la soberanía y la integridad territorial, si no se tiene un propósito que perseguir: el desarrollo de la sociedad.

Lamentablemente, “el estudio de la seguridad y la paz y su relación con el desarrollo ha sido uno de los temas más ignorados tanto en la literatura sobre seguridad como en la literatura especializada sobre desarrollo.”<sup>28</sup>

No debemos buscar la seguridad nacional por la seguridad misma, sino como una condición que nos lleve al desarrollo del país.

Llama la atención Elguea, cuando afirma que “una gran cantidad de literatura contemporánea ha abusado del término para incluir problemas

---

<sup>27</sup> Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael, Compiladores. En busca de la seguridad perdida. Siglo XXI. México. 1990. Pág. 76.

<sup>28</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pag. 85.

económicos, de alimentación, población, contaminación, migración, etc., como problemas de seguridad cuando en realidad no son más que problemas de desarrollo que no comprometen seriamente la paz ni la estabilidad nacional.”<sup>29</sup>

Sin embargo, estos factores conjugados o en ciertas circunstancias pueden provocar inestabilidad e incluso la alteración de la paz por la generación de la violencia, causada precisamente por estos factores que derivan en amenazas potenciales, por lo que en un momento dado pueden pasar de factores del desarrollo a factores de seguridad nacional o amenazas a la seguridad nacional.

Dicho de una manera más apropiada por el mismo autor, “sólo aquellos intereses nacionales prioritarios que representen una amenaza para la sobrevivencia de la nación y en los que el recurso de la fuerza armada y a la violencia estén comprometidos, son verdaderos intereses de seguridad nacional.”<sup>30</sup>

Reiteramos, únicamente aquellos problemas del desarrollo que comprometen la estabilidad y la paz deben considerarse como problemas de seguridad.

Se considera una amenaza a la seguridad cuando está comprometida la estabilidad por la violencia que genera esta amenaza, pero también debe decirse que está comprometida la seguridad de la nación no necesariamente por la violencia o los conflictos armados, que en todo caso corresponderían a la seguridad interna, sino cuando el país no cuenta con las condiciones necesarias para su propio desarrollo, para darle bienestar a

---

<sup>29</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 82.

<sup>30</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 82.

la población y para darle la protección y seguridad de su propio progreso social y material.

Por lo que dice Elguea, “la ampliación del significado de la noción de seguridad debe incluir para los países latinoamericanos, además de la defensa del territorio nacional y de la soberanía, la manutención de la capacidad de crecimiento económico y progreso social y político como otro componente importante.”<sup>31</sup>

Es así que, hoy América Latina enfrenta problemas de seguridad nacional e internacional de naturaleza distinta al ámbito militar.

Estos problemas y los conflictos internos fueron puestos en su máxima evidencia durante los años ochenta, cuando la búsqueda del camino hacia el crecimiento y progreso social estuvo marcada por la incertidumbre e inseguridad colectiva y, en algunos casos, por los conflictos regionales, donde la irrupción de grupos armados se encontraba a la orden del día.

Hoy la ola “democratizadora” que vive gran parte de los países de América Latina nos permiten observar que la capacidad de generar crecimiento y desarrollo sigue siendo un poderoso legitimador social, que se utiliza para justificar la necesidad de orden, estabilidad y paz.

Todavía estas bases para mantener la seguridad justifican el uso de la fuerza para prevenir la violencia; sin embargo, los conflictos que desenvocan al uso de la violencia organizada, parece estar cediendo el paso la movilización social organizada, sin descartar desde luego los conflictos violentos que surgen como escape ante frustraciones sociales, económicas y políticas. Aún encontramos grupos o fracciones, cuyas

---

<sup>31</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 83.

condiciones materiales y fervor ideológico se convierten en legitimadores de la fuerza armada y de grupos armados, por lo que también se convierten en causas de inseguridad.

Los procesos democráticos han ayudado a absorber las expectativas, las inconformidades y las frustraciones del pueblo que el gobierno genera en su que hacer público, pero ha sido poco efectivo en darle seguridad económica y social a los pueblos. En la práctica, democracia no es sinónimo de igualdad y equidad. Hoy, el país realiza comicios electorales para elegir democráticamente a sus gobernantes, pero eso no es una garantía de que el gobierno pueda satisfacer las necesidades culturales y materiales de la sociedad y, por lo tanto, mantener las condiciones de estabilidad y paz social. Como veremos en los ejemplos del Capítulo II, inconformidades sociales que llevan al desorden y la alteración de la paz, vulneran la seguridad del Estado y la sociedad en su conjunto.

Una vez aclarado este importante aspecto de la seguridad en los países que como México busca su propia definición, consideramos que la seguridad no sólo incluye el ámbito de defensa y soberanía territorial, también las condiciones que hacen posible el desarrollo en el país.

Ciertamente la seguridad nacional ha ido transformándose a través del tiempo y “la historia nos muestra los graves problemas al que se ha llegado al sesgar los fines máximos de la seguridad nacional: preservar la seguridad y soberanía del territorio, dar estabilidad a las instituciones y procurar el bienestar de la población”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Castillo Tapia, José Fernando. Loc. cit. Pág. 2.

Más allá del concepto bélico, la seguridad nacional adquiere un significado que corresponde al desarrollo económico, a la estabilidad política, al fomento de formas democráticas de gobierno, al respeto de los derechos humanos, al cuidado del medio ambiente y a la promoción de las condiciones de vida de las personas.

La seguridad nacional, entendida como la capacidad de supervivencia política del Estado, no puede ser garantizada de modo absoluto si existen condiciones de anarquía; la seguridad de los ciudadanos, sus instituciones y su territorio es el fin más importante. Garantizada la supervivencia y restablecido el orden, el Estado puede perseguir con tranquilidad otros objetivos.

Con esta explicación, de acuerdo a los autores anteriores, ha quedado planteado el concepto de lo que significa la seguridad nacional; sin embargo, retomamos además otra definición complementaria y contemporánea que gira en el mismo sentido que la explicación anteriormente expuesta.

Esta definición aplica una concepción real para México, que ha sido el resultado de un debate académico mexicano entre diversos especialistas, quienes señalan: “una situación en la que la mayoría de los sectores y clases sociales de la nación tiene garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales mediante las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, es decir, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o

externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado”.<sup>33</sup>

Definitivamente, para la sociedad mexicana, no hay mejor seguridad que tener garantizadas las necesidades básicas como alimentación, salud, vestido, vivienda y educación.

Por eso, la anterior definición nos permite vislumbrar a la seguridad nacional, desde su carácter económico y social, atendiendo, como afirma el maestro Castillo Tapia, el bienestar de la población.

Asimismo, es interesante la definición del General Ricardo Vega García, porque nos habla de la seguridad nacional como “una condición bajo la cual un país pretende obtener los objetivos nacionales.”<sup>34</sup>

Lo es porque no se concentra en el aspecto militar o policiaco, como anteriormente lo habíamos explicado, sino porque plantea que la seguridad nacional se encamina por las grandes rutas de orientación para alcanzar el desarrollo. Sin estas guías, sin estos grandes objetivos, la nación estaría perdida en la búsqueda permanente de alcanzar su desarrollo.

De esta manera, Vega García encuadra a la seguridad nacional como “la condición permanente de libertad, paz y justicia social, que dentro de un marco institucional y de derecho, procuran los poderes de la Federación, 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 ámbito internacional,

---

<sup>33</sup> Piñeyro, José Luis. “Introducción”, en La seguridad nacional en México, debate actual. (José Luis Piñeyro, Coordinador). 1ª Ed. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2004. Pág. 21.

<sup>34</sup> Vega García, Gerardo Clemente Ricardo. Seguridad nacional: concepto, organización y método. Tomo I. 2ª Ed. SEDENA. México. 2002. Pág. 76.

salvaguardando la integridad territorial y ejerciendo soberanía e independencia.”<sup>35</sup>

Considerando lo anterior, la seguridad puede identificarse en interior y exterior. La seguridad nacional interior tiene como expectativas el progreso económico y social de la nación. Por su parte, la seguridad nacional exterior tiene como propósito defender al territorio nacional de amenazas externas.

Tanto la seguridad nacional interior como exterior se enfocan a mantener, garantizar y preservar, tanto la seguridad del Estado como la seguridad de la ciudadanía, lo cual refleja que ambas están ligadas en el ámbito territorial y en la aplicación social.

En las dos se considera que 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.

Los esfuerzos de la seguridad nacional ocasionales, que son de atención, se refieren a contingencias y desastres naturales y provocados; acuerdos comerciales, de servicios y de asistencia; y acontecimientos sociales, culturales o deportivos.

Los esfuerzos de la seguridad nacional, con carácter de permanentes, pueden ser lo que se refiere a la soberanía, integridad territorial, seguridad pública y la protección civil, bienestar de la población, equilibrio y mantenimiento del orden público y la paz social.

---

<sup>35</sup> Vega García, Ricardo. Op. cit. Pág. 76.

Dado que la seguridad nacional trasciende a diversas áreas de la vida de un Estado y su comunidad, existen factores que la fortalecen, pero que también la afectan. Los factores que la fortalecen son<sup>36</sup>:

- La adecuada interpretación e impartición de la ley.
- La justa y equitativa distribución de la riqueza del país.
- El crecimiento y la estabilidad económica; el desarrollo, la justicia social y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- El respeto a los derechos humanos, políticos y sociales.
- La administración eficiente y transparente de los recursos nacionales.
- La honestidad, eficacia, capacidad, compromiso y vocación de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aunado a sus funcionarios y empleados de apoyo.
- El respeto a los procesos y resultados electorales en los niveles municipal, estatal y federal.
- La efectiva implementación de los sistemas de defensa nacional ante posibles agresiones externas.
- La correcta planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales.
- La formación de una conciencia nacional entre la población civil.
- El fomento a la cultura, la educación, el deporte y el desarrollo tecnológico y científico del país.

Por su parte, los factores que afectan el desempeño de la seguridad nacional pueden ser<sup>37</sup>:

---

<sup>36</sup> Velazco Gamboa, Emilio. "Seguridad nacional: una lectura metodológica". Publica tu obra. UNAM. Página en Internet, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html>

<sup>37</sup> Velazco Gamboa, Emilio. Loc. cit. Pág. 3.

- La existencia de impunidad, ineficiencia y corrupción en la aplicación de la ley.
- El crecimiento de la pobreza y el rezago económico.
- La violación a los derechos humanos, políticos y sociales.
- La administración de recursos de manera obsoleta, manual, sin rumbo, sin criterio, oscura y discriminatoria.
- La deshonestidad, inmoralidad pública y corrupción de los titulares de los poderes, así como de sus funcionarios y personal de apoyo.
- La manipulación, imposición y fraude en los procesos electorales en los niveles municipal, estatal y federal.
- El aumento de la delincuencia criminal, civil y del crimen organizado.
- La presencia de apatía, desconfianza, incertidumbre e inseguridad en la población.
- La interferencia externa en asuntos de competencia nacional.
- La deficiente o nula planeación de los sistemas de prevención y atención de desastres naturales.
- El rezago y atraso tecnológico y científico; el analfabetismo y la ignorancia.
- La anarquía y la crisis política y económica recurrente.
- La migración como reflejo de la búsqueda de empleo y condiciones que no ofrecen oportunidades de desarrollo.
- La presencia de grupos subversivos, provocadores, armados, guerrilleros y terroristas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la seguridad nacional no está explícitamente señalada ni definida. Fue en el Plan Nacional de Desarrollo de Miguel de la Madrid cuando aparece definida en

la que México 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 otras.

Ya en el mandato de Salinas de Gortari la seguridad de la nación es un bien invaluable de la sociedad y se entiende como la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Durante el periodo de Ernesto Zedillo, a través de la libertad de expresión y el pluralismo político, se buscó que la seguridad nacional tuviera independencia del partido gobernante, lo que hizo diferencia sustancial con los gobiernos anteriores.

Durante el actual sexenio, en materia de seguridad nacional, se ha obtenido la aprobación, por parte del Senado de la República, de una Ley de Seguridad Nacional, a fin de regular los organismos de inteligencia civil, habiendo sido publicada en el Diario Oficial el 31 de enero del 2005. Más adelante se expondrán los pormenores de esta Ley.

## 1.4 Sistema de inteligencia

Partimos de la tarea que tienen encomendada las áreas de inteligencia de los órganos de gobierno, que tienen como tarea la seguridad nacional: “prevenir o evitar aquéllos factores de inestabilidad externa o interna que pongan en riesgo los valores máximos e indeclinables del Estado: su supervivencia, seguridad y bienestar.”<sup>38</sup>

En el ámbito de la seguridad nacional la inteligencia es la información sobre amenazas, reales o potenciales, a la seguridad interna o externa de una nación, que es fundamental para su propia supervivencia, desarrollo y permanencia. A través de ella, el Estado, particularmente la administración pública, busca anticiparse y protegerse antes de que la amenaza logre sus fines.

La inteligencia también puede entenderse como “el ejercicio permanente de acciones para la obtención, evaluación, integración e interpretación de conocimientos del interés del Estado, que tengan significado para la planeación de la gestión gubernamental.”<sup>39</sup>

A recabar efectivamente la información, la inteligencia crea la confianza necesaria para que se actúe con reflexión y en forma responsable, evitando actos reactivos e impulsivos, basados en información insuficiente o en un entendimiento inadecuado.

No obstante la dinámica de la seguridad nacional, la inteligencia desde la perspectiva internacional tiene vigencia incluso después del término de la

---

<sup>38</sup> Castillo Tapia, José Fernando. Loc. cit. Pág. 4.

Guerra Fría. Todavía es previsible que las naciones sigan en desacuerdo y se busque una ventaja sobre las naciones soberanas. Ante ello, debido al potencial conflicto, se justifica un sistema de inteligencia capaz de informar aquello que por evidencia no está al alcance de la observación primaria.

Es conveniente que el sistema de inteligencia opere consistentemente con los principios básicos del ejercicio del poder, tal como el Estado de derecho, el orden, la certidumbre y la sensibilidad, con respecto a la voluntad de los gobernados. Sin embargo, en la práctica, la inteligencia se maneja en fronteras que rozan la ilegalidad, la privacidad, el interés general y la armonía.

Para que el sistema de inteligencia sea efectivo en una sociedad democrática debe mantener la confianza de sus ciudadanos, aquellos a los que ha prometido proteger. Un gobierno democrático no debiera utilizar sus habilidades para recabar información como un medio para controlar a sus adversarios políticos o enemigos.

En la medida en que el sistema de inteligencia se corrompa, se convertirá en una fuerza desestabilizadora y que puede desempeñar un papel destructivo, discrecional, oscuro y con desconfianza. En estas circunstancias, la adquisición de inteligencia podrá crear disenso, conflicto y división.

En la medida en que la adquisición de inteligencia emplea medios secretos, necesariamente se producirá desconfianza y sospecha. Sin embargo, éste es un desafío que un gobierno democrático debe afrontar, no obstante que el secreto es la antítesis de la transparencia, pero a veces un mal necesario de la inteligencia.

---

<sup>39</sup> Mendes Cardoso, Alberto. "El papel de la actividad de inteligencia en el inicio de una nueva era", en Revista de Administración Pública. No. 101. INAP. México. 2000. Pág. 25

La desconfianza de actividades secretas de inteligencia entre los ciudadanos es un problema continuo para todos los gobiernos democráticos, pero particularmente para aquellos que están emergiendo de una tradición de dictadura. Una forma importante para contrarrestar la fuerte tendencia de los ciudadanos en desconfiar de organizaciones que actúan en secreto, es actuando escrupulosamente de conformidad con las normas legales de la fiscalización independiente de las actividades de inteligencia.

A través de la fiscalización del sistema de inteligencia, por medio de estructuras, política, leyes y procedimientos administrativos, se crea un medio público para controlar la adquisición de inteligencia, sin interferir con la adquisición efectiva de información.

El servicio de inteligencia es útil en la medida en que provea información para<sup>40</sup>:

- Tomar decisiones oportunas en la preparación de planes y apreciaciones para acciones futuras y en la conducción de actividades corrientes.
- Para proteger, evitando sorpresas.
- Para asistir en el procesamiento de otra información.
- Para programar el esfuerzo de búsqueda de información oportuna, confiable, objetiva y suficiente.

A la inteligencia le corresponde plantearse hipótesis para tomar importantes decisiones, dentro de un marco de reducida vulnerabilidad, ante escenarios probables de crisis o anticipándose a prevenirlas con la generación de información oportuna.

---

<sup>40</sup> Calderón Arozqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique. "El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México", en Revista de Administración Pública. INAP. 101. México. 2000. P.P. 97-104.

## CAPÍTULO II

### Política y seguridad nacional en México

## 2.1 Antecedentes de la seguridad nacional en México

Los antecedentes de la seguridad nacional de México son el resultado de un contexto histórico mundial, pero específicamente es el resultado de su propio desarrollo.

Un antecedente relevante de la seguridad nacional a nivel mundial está plasmado en la Teoría de la Geopolítica alemana (*Zeitschrift für Geopolitik*), de 1927, que aspiraba a subordinar la política internacional al factor geográfico.

En ella se indicaba que “la conducta política y las capacidades militares se explicaban con base en el ambiente físico, la tecnología, la cultura, la economía de los estados, la política interna y externa y las relaciones de poder entre ellos.”<sup>1</sup> Elementos que aun permanecen vigentes en las consideraciones, que implican la seguridad nacional, ya que fundamentan el uso de las armas para mantener y expandir el dominio del Estado.

A partir de entonces, Alemania impulsó la idea de que la seguridad nacional de los países dependía fundamentalmente de la integridad territorial y de la defensa militar de la soberanía. Más adelante, dicha teoría fue influida por el pensamiento militar inglés, francés y español, para después ser determinada por la práctica militar norteamericana, la cual ha sido se ha considerado como la doctrina moderna de seguridad nacional.

Dicha doctrina se fundó en los tiempos de la Guerra Fría y está basada en un llamado de la polaridad Este-Oeste. Es en este momento donde se

---

<sup>1</sup> Attina, Fulvio. “Geopolítica” en Diccionario de política (dirigida por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci). Tomo I. Siglo XXI. p.p. 702-703.

originó la noción de actividades de inteligencia para erradicar el espionaje soviético que pretendía llegar al centro neurálgico de la actividad política, económica, militar y tecnológica estadounidense.

Se convirtió, entonces, en una orientación ideológica y una práctica política en muchos países de América Latina que bajo el pretexto de prevenir la destrucción de las instituciones, suprimían cualquier intento de disidencia popular o sublevaciones “revolucionarias”, auspiciadas ideológica o financieramente por el bloque internacional del Este controlado por la Unión Soviética.

Como tal, esta doctrina de seguridad nacional se implementó en muchos países de América latina, entre ellos México.

Un dato interesante de esta influencia directa que venía ejerciendo la doctrina de seguridad nacional estadounidense en México, es la visita que Richard Helms y Allen Dulles, máximos operadores de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos, realizaron a este país el 27 y 28 de septiembre de 1968, es decir, cuatro días antes de la represión estudiantil del 2 de octubre de ese año. Su anfitrión en México fue Winston Scott, jefe de la estación de la CIA en México, quien logró hacerse amistad de tres sucesivos presidentes: Adolfo López Mateos con quien desayunaba todos los domingos, Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría Álvarez.

Al respecto, en el libro *Diario de la CIA/La Compañía por dentro* de Phillip Agee, ex agente de la CIA, describió la *Operación Litempo* que cooptó con éxito en la década de los setenta a funcionarios mexicanos de alto nivel para obtener información sensible, a cambio de integrarlos a su nómina. Entre los funcionarios mexicanos informantes se encuentran, entre otros:

Díaz Ordaz, Echeverría, Fernando Gutiérrez Barrios, Miguel Nassar Haro, así como militares de alto mando.<sup>2</sup>

Hoy, la seguridad nacional de Estado Unidos es una política que toca prácticamente a la mayor parte de los países de Centro y Sur América.

México no ha sido la excepción. Sin embargo, en su caso ha ido construyendo su concepto y su práctica de la seguridad nacional, de acuerdo a su evolución política, económica y social. Pero, sobre todo, a partir de la búsqueda de su propia estabilidad y desarrollo.

Como hemos visto en el capítulo anterior, el desarrollo, la paz y la estabilidad son nociones y realidades íntimamente relacionadas con la seguridad.

México no se aísla de esta concepción, sobre todo a partir de que toma posesión un Presidente de un partido de oposición diferente al Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido que era uno de los ejes por el que se sostenía el sistema político mexicano.

Pero años antes del aparente cambio democrático, el sistema político era apoyado por un aparato de inteligencia y seguridad que se había creado para defender y mantener en el poder a grupos emanados durante más de 70 años. Sin duda, la seguridad nacional y su aparato de inteligencia fueron fundamentales para mantener la estabilidad del *estatu quo* priísta. Estos mecanismos no fueron generados de un día para otro, sino que se fueron gestando a través de la historia moderna.

Los antecedentes de la llamada de seguridad nacional en México se remiten a la creación del Departamento Confidencial en 1929, instancia que más

---

<sup>2</sup> Reveles, José. "La CIA, Presente en 1968", en la revista Zócalo No. 103. México. Septiembre, 2008.

adelante, en 1938, se transformó en la Oficina de Información Política y en 1942, la sustituyó el Departamento de Investigación Política y Social.

Posteriormente, “la Dirección Federal de Seguridad (DFS) se creó en 1947 y durante 26 años fue el único instrumento civil, en esta materia, a cargo del Ejecutivo Federal. Más adelante, hacia 1973 en la misma Secretaría de Gobernación, la DFS coexistió junto con la Dirección de Investigaciones Políticas y Sociales (DIPyS), la cual delegaba sus operativos a la misma DFS. Ya en 1985 Miguel de la Madrid fusionó a la DFS y a la DIPyS para dar paso a la Dirección de Información y Seguridad Nacional (DISEN), misma que cedió su lugar a lo que ahora es el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), creado en 1989.”<sup>3</sup>

No obstante que el gobierno mexicano en el pasado ha recurrido al uso de la fuerza armada al interior del país, tal como en la huelga de los ferrocarrileros en 1959, durante el movimiento estudiantil en 1968 y en la lucha contra las guerrillas, en el Estado de Guerrero en los años setenta, los objetivos básicos de la seguridad nacional han sido la defensa de la soberanía nacional y el logro de la estabilidad interna, a través de medios políticos, económicos y sociales.

Una característica sobresaliente de la historia de la seguridad nacional en México ha sido la participación limitada de los militares en su definición, ya sea por la falta de la construcción de una doctrina o la institucionalidad y lealtad que han mantenido a las autoridades civiles. Aunque el poder militar ha sido pasivo en asuntos de defensa externa, a la vez que mantiene un perfil estático en la seguridad interna, las instancias académicas de las

---

<sup>3</sup> Tirado, Erubiel. “El CISEN: el salto del trapecio o crisis de identidad”, en la revista Proceso No. 1248. México. Octubre, 2000.

fuerza armadas impulsan instituciones especializadas que estudian a la seguridad nacional.

En la práctica los mandos militares han sido relegados a misiones domésticas, a través de tres planes que durante 1985 cuentan las fuerzas armadas para casos específicos.

Plan de Defensa Nacional I (DN-I): *Preparación de las fuerzas militares para repeler una agresión extranjera.* Nunca se ha puesto en práctica debido a que la última vez que México fue invadido por un ejército extranjero fue en 1915, cuando el ejército de Estado Unidos ocupó los puertos de Veracruz y Tampico; y a que ninguna fuerza militar mexicana puede dejar el territorio nacional sin la autorización del Senado de la República y sin previa declaración de guerra, la última vez que México declaró la guerra a una nación extranjera fue en 1942 al declararse a Alemania, Italia y Japón y enviarse el Escuadrón 201 al combate en el pacífico. Por medio del Plan DN-I, el ejército está orientado a la defensa contra un agresor externo, y contempla el uso combinado de fuerzas regulares e irregulares para repeler al enemigo.

Plan de Defensa Nacional II (DN-II): *Preparación de las fuerzas militares para proteger la seguridad interior o combatir la insurgencia interna.* Ha sido utilizado en una sola ocasión, en enero de 1994 para combatir a los rebeldes del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, sin embargo desde la declaración de alta al fuego unilateral por parte del gobierno, dos semanas después de iniciado el conflicto no se ha vuelto a poner en práctica oficialmente. Durante las décadas de 1960 y 1970 se ha denunciado que el ejército fue utilizado por el poder político como represor de movimientos opositores y subversivos contra el gobierno en turno, destacando la acusación por las muertes en el movimiento estudiantil de Tlatelolco el 2 de octubre de 1968. Está concebido como la defensa contra un adversario

interno, representado por cualquier movimiento político armado o no armado que atente en contra de la Constitución, leyes e instituciones del Estado.

Por último, el Plan de Defensa Nacional III (DN-III): *Defensa en situación de desastre*. Es el plan más comúnmente utilizado por el ejército, fuerza aérea y armada, su primera actuación fue durante el Terremoto de 1985 en la Ciudad de México, a lo largo de los años se ha convertido en el principal y más valioso de los trabajos de las fuerzas armadas, durante 2005 fueron especialmente valiosos sus esfuerzos tras los pasos de los huracanes Stan y Wilma y por primera vez en la historia un cuerpo militar mexicano salió del territorio nacional e ingreso a Estados Unidos para apoyar a los damnificados por los huracanes Katrina y Rita. Comprende la defensa contra catástrofes humanas y naturales.

Anteriormente el ejército, junto con los servicios de inteligencia para la seguridad, principalmente la DFS, actuaban como un operativo de contención de grupos que se creían eran una amenaza para el sistema y el grupo en el poder.

“Entre 1946 y finales de los setenta, el gobierno utilizó el aparato de seguridad nacional mexicano como un instrumento de control para vigilar, debilitar y contener a movimientos de izquierda, hecho que se mantuvo al menos hasta 1990.”<sup>4</sup>

Para lograr lo anterior, por medio del aparato de inteligencia civil y militar se emprendieron acciones en contra de grupos radicales, estudiantiles, campesinos e intelectuales, que manifestaban ideas contrarias a la forma de gobierno.

---

<sup>4</sup> Aguayo Quezada, Sergio. “Servicios de Inteligencia”, en El almanaque mexicano. México. 1999. Pág. 146.

Con el paso del tiempo, el término de seguridad nacional apareció oficialmente y por primera vez en un documento de Estado, denominado Plan Global de Desarrollo 1980-1982. En él se indicó que la seguridad nacional es una función esencial de las fuerzas armadas, las cuales reafirmaban y consolidaban la viabilidad de México como país independiente.

Dentro de una visión conceptual, congruente con las condiciones mexicanas, la defensa de la integridad, la independencia y la soberanía de la nación, se tradujo en el mantenimiento de la normatividad constitucional y en el fortalecimiento de las instituciones políticas de México de aquel entonces.

Ya en el Plan Global de Desarrollo 1983-1988, expedido por el Presidente Miguel de la Madrid, la seguridad nacional fue interpretada como “una herramienta para mantener la condición de libertad, paz y justicia social, dentro del marco constitucional”<sup>5</sup>. Adicionalmente, México, fundó su propia seguridad en la reiteración del Derecho, en la práctica de la cooperación internacional y en la autodeterminación.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, bajo el régimen de Carlos Salinas de Gortari, la seguridad nacional se entendió como “una condición imprescindible para el mantenimiento de la soberanía”<sup>6</sup>. Ante ello, se buscó el orden tanto en el ámbito interno, como en el de las relaciones internacionales, con base en la concertación y la negociación.

Por lo que respecta al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Ernesto Zedillo estableció continuidad en lo señalado en el Plan Nacional de

---

<sup>5</sup> Plan Global de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República. 1983.

<sup>6</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República. 1989.

Desarrollo del sexenio anterior. Además, se elevó a la seguridad nacional como una prioridad, al indicar que “no habría unidad nacional posible ni seguridad nacional viable, más que con la plena integridad del territorio mexicano.”<sup>7</sup> Hecho que es conveniente enfatizar dado que la seguridad nacional es requisito para el mantenimiento de la soberanía.

Según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, “la seguridad nacional tiene como metas principales velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones.”<sup>8</sup>

Como una acción concreta de lo anterior, en el sexenio actual se ha presentado y aprobado en el Congreso de la Unión la Ley de Seguridad Nacional, misma que actualmente está vigente y a la que sus detractores señalan como una propuesta que norma al sistema de inteligencia civil, más no al militar o aquellas instancias que intervienen de forma directa o indirecta en la seguridad nacional.

---

<sup>7</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República. México. 1995

<sup>8</sup> Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006. Presidencia de la República. México. 2002

## 2.2 El sistema de inteligencia en México

El sistema de inteligencia para el Estado mexicano puede agruparse en los siguientes tipos<sup>9</sup>:

- Militares.
- Policiales.
- Económicos.
- Jurídicos.
- Políticos.

Los servicios militares de seguridad son, en general, las Fuerzas Armadas Mexicanas, tal como 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 los instrumentos con que cuenta el Estado para apoyar a la población civil, en caso de contingencias o desastres naturales, y 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 garantía de fuerza. Además, pueden realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia para cumplir con sus misiones generales y particulares.

---

<sup>9</sup> Velazco Gamboa, Emilio. Loc. cit. Pág.3.

Los servicios policiales son todas las corporaciones de policía con las que cuenta el Estado en sus tres niveles (federal, estatal y municipal), para prevenir el delito, combatir a la delincuencia menor y a la organizada, 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 estos servicios 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), la Policía Judicial Federal (que, orgánicamente, depende de la Procuraduría General de la República), además de las policías preventivas, policías judiciales y policías auxiliares de los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Todas en su conjunto tienen como principal característica el uso de la fuerza por medio de recursos armados y de control menores y de mediana capacidad. Por su naturaleza, también son garantes de la seguridad nacional. Además, pueden realizar actividades de investigación y otros servicios de inteligencia, para cumplir con sus misiones generales y particulares.

Los servicios económicos de seguridad son 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, etcétera).

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 económica, pero que mantienen condiciones para la seguridad de

la nación y que pertenecen al campo de la política económica para adquirir niveles del desarrollo para el bienestar de la sociedad.

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.

Su principal característica es el manejo, la interpretación y la 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 mediante la diplomacia.

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. Sus 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. En el caso de que los conflictos ya se encuentren en desarrollo, se utilizan para disminuir, contrarrestar, anular y erradicar su acción y sus efectos. O bien, son utilizados para mantener y preservar el correcto funcionamiento de<sup>10</sup>:

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.

---

<sup>10</sup> Velazco Gamboa, Emilio. Loc. cit.

4. Las relaciones entre el Estado mexicano y grupos de presión, partidos políticos y movimientos sociales.

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 afectando a la sociedad, 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.

El sistema de inteligencia y la seguridad nacional en México, durante décadas, estuvieron enfocados no como instrumentos del Estado para alcanzar los objetivos nacionales, sino como mecanismos del régimen para someter al adversario político y provocar condiciones de permanencia en el poder.

Conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, el gobierno de Vicente Fox Quesada planteó diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, buscando la coordinación entre los diversos organismos y dependencias de la Administración Pública Federal, responsables de la defensa de la seguridad nacional y, entre otras cosas, someter a los

aparatos de inteligencia a los controles gubernamentales y al régimen jurídico.

A continuación, se señalan algunas de las instancias del gobierno mexicano más importantes que realizan labores de inteligencia, cuya misión es obtener y procesar la información, para diagnosticar y evaluar los asuntos que amenacen la seguridad interna o externa del Estado y la sociedad mexicana.

**Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).** Tiene como antecedente la Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (DISEN), de la Secretaría de Gobernación. Fue creado en 1989, bajo el mandato de Carlos Salinas de Gortari, como un servicio de inteligencia y contrainteligencia\* civil. Actualmente cuenta con 3 mil elementos.

Es un órgano administrativo desconcentrado que depende directamente del Secretario de Gobernación. Goza de autonomía técnica y operativa para el cumplimiento de sus funciones.<sup>11</sup>

Es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyas atribuciones cumplen con lo dispuesto en el Artículo 19 de la Ley de Seguridad Nacional<sup>12</sup>, a saber:

- I. Operar tareas de inteligencia como parte del sistema de seguridad nacional, que contribuyan a preservar la integridad, estabilidad y

---

\* La contrainteligencia se encarga de evitar el acceso indebido a información restringida, de proteger la integridad de un sistema de inteligencia o de impedir la operación no autorizada de agentes de inteligencia.

<sup>11</sup> CISEN. Página Oficial en Internet, [www.cisen.gob.mx/atribuciones](http://www.cisen.gob.mx/atribuciones)

<sup>12</sup> Diario Oficial de la Federación. 31 de enero de 2005.

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.

El CISEN es el organismo civil eminentemente de inteligencia y seguridad nacional, con el que se apoya fundamentalmente el Ejecutivo para tomar decisiones del poder.

Hablando de otros instrumentos, “durante el sexenio de Salinas de Gortari, se estableció el Gabinete de Seguridad Nacional, integrado por la Secretaría de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina y la Procuraduría General de la República. Durante el mandato de Zedillo, se crea en sustitución de este Gabinete, la Coordinación de Seguridad Nacional y la Coordinación de Seguridad Pública.”<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Hernández Baztar, Martín. El contexto actual de la seguridad nacional en México, una propuesta de agenda institucional. INAP. México. 2001

En el gobierno de Vicente Fox se estableció nuevamente el Gabinete de Seguridad Nacional, mismo que tenía como uno de sus propósitos la reestructuración del CISEN. Este Gabinete se formó como respuesta del gobierno foxista a la falta de credibilidad en los reportes del CISEN, los que ahora, sin enviar éste sus informes directamente al Ejecutivo, son filtrados por la Secretaría de Gobernación. Posteriormente, este Gabinete ha sido sustituido por el Consejo de Seguridad Nacional, según la ley vigente en la materia.

**Policía Federal Preventiva (PFP).** Es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, pero fue creado por la Secretaría de Gobernación en 1999. Su misión es salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz, con estricto apego a las leyes y a los derechos humanos de las personas.<sup>14</sup>

Sus atribuciones están contenidas en el Artículo 4 de la Ley de la Policía Federal Preventiva<sup>15</sup>:

- I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determinen las leyes federales;
- II. Intervenir en materia de seguridad pública, en coadyuvancia con las autoridades competentes, en la observancia y cumplimiento de las leyes;

---

<sup>14</sup> Secretaría de Seguridad Pública Federal. Página Oficial en Internet, [www.ssp.gob.mx/\\_k\\_organos/pfp.html](http://www.ssp.gob.mx/_k_organos/pfp.html)

<sup>15</sup> Ley de la Policía Federal Preventiva. Diario Oficial de la Federación. 04 de enero de 1999.

III. Garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz públicos, salvaguardar la integridad de las personas, así como prevenir la comisión de delitos, en:

a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, los puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

b) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

c) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios dependientes de la Federación, y

d) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, conforme a lo establecido por las leyes respectivas.

IV. Participar, en auxilio de las autoridades competentes, en la investigación y persecución de delitos, en la detención de personas o en el aseguramiento de bienes que sean objeto, instrumento o producto de un delito, en aquellos casos en que sea formalmente requerida, cumpliendo sin excepción los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;

V. Practicar detenciones o aseguramientos en los casos de flagrancia, en los términos de ley y poner a disposición de las autoridades ministeriales o administrativas competentes, a las personas detenidas o los bienes que se hayan asegurado o que estén bajo su custodia, con estricto cumplimiento de los plazos constitucional y legalmente establecidos;

VI. Colaborar, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, para el ejercicio de sus funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

VII. Colaborar, cuando así lo soliciten las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos; así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

VIII. Participar en operativos conjuntos con otras instituciones policiales federales, locales o municipales, que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

IX. Obtener, analizar, estudiar y procesar información, así como poner en práctica métodos conducentes para la prevención de delitos, sea directamente o mediante los sistemas de coordinación previstos en otras leyes federales;

X. Vigilar e inspeccionar, para fines de seguridad pública, la zona terrestre de las vías generales de comunicación y los medios de transporte que operen en ellas;

XI. Levantar las infracciones e imponer las sanciones por violaciones a las disposiciones legales y reglamentarias relativas al tránsito en los caminos y puentes federales, así como a la operación de los servicios de autotransporte federal, sus servicios auxiliares y transporte privado cuando circulen en la zona terrestre de las vías generales de comunicación;

XII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, puertos marítimos autorizados para el tráfico internacional, en las aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, Transporte o tenencia de dichas mercancías en cualquier parte del territorio nacional;

XIII. Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades públicas, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales;

XIV. Ejercer las atribuciones que sobre migración le confiere la Ley de la materia, y

XV. Las demás que le confieran esta y otras leyes.

En los casos a que se refiere el inciso a) de la fracción III y la fracción XII del presente artículo, la Policía Federal Preventiva actuará en los recintos fiscales, aduanas, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión

aduaneros, únicamente en los casos en que expresamente lo solicite la autoridad aduanera.

**Agencia Federal de Investigación (AFI).** Su antecedente se encuentra en la Policía Judicial Federal. Esta agencia es de reciente creación, ya que data del 1º de noviembre del 2001. La creación de la AFI es una política pública del gobierno federal, que responde a la necesidad de evolucionar el esquema que había operado la Policía Judicial Federal como policía reactiva, para dar a paso a una policía investigadora, basada en métodos y procedimientos específicos y bajo un perfil profesional, para abatir la impunidad y coadyuva para lograr una procuración de justicia pronta y expedita.

Su principal misión es ser auxiliar eficaz del Ministerio Público de la Federación, para la investigación y persecución de delitos del orden federal y de aquellos que, siendo del fuero común, afectan la seguridad nacional o sean atraídos por el ámbito federal; su actuación debe ser con estricta observancia a la legalidad y respeto a los derechos humanos.<sup>16</sup>

Según el Manual de Organización de la Procuraduría General de la República (PGR), publicado en la página web de la PGR, entre las funciones que destaca, además de dirigir la debida ejecución de las órdenes de aprehensión, detención, cateos y otros mandamientos de la autoridad judicial, se encuentran:<sup>17</sup>

- Conducir y evaluar los servicios de la Policía Federal Investigadora, para la atención de los asuntos que le encomiende el Procurador

---

<sup>16</sup> Procuraduría General de la República. Página Oficial en Internet, [www.pgr.gob.mx/afi/prof.htm](http://www.pgr.gob.mx/afi/prof.htm)

<sup>17</sup> Manual de Organización de la Procuraduría General de la República. Oficialía Mayor. Autorizado el 31 de enero de 2005.

General de la República, así como el servidor público que para este fin designe;

- Establecer políticas y estrategias de investigación policial que permitan recabar e integrar los elementos de prueba necesarios para fincar la responsabilidad del indiciado, modos de operación y estructura de la delincuencia organizada, así como la persecución de los delitos del orden federal;
- Conducir y coordinar políticas y métodos de análisis táctico de la información sobre delincuencia organizada, para generar una base de datos que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación, que se vinculen a con los diversos delitos, con el fin de perseguir y combatir la comisión de los mismos.
- Establecer la coordinación entre las Unidades Administrativas adscritas a la Agencia, y de éstas con organismos nacionales e internacionales, así como precisar políticas y estrategias de recolección, clasificación y registro de información, para conformar la base de datos que sustente la conducción y desarrollo de operativos, que orienten la toma de decisiones, elaboración de programas y combatir los delitos federales;
- Evaluar la participación de la Unidad de Operaciones en acciones policiales de alcance internacional, en la investigación, búsqueda y traslado de presuntos responsables del tráfico, acopio y venta de enervantes, psicotrópicos y traslado ilícito de personas y objetos de cualquier naturaleza.

**Colegio de la Defensa Nacional.**- Pertenece a la Secretaría de la Defensa Nacional y es una institución que realiza investigaciones sobre temas de seguridad nacional; además, se realizan programas de estudio de alto nivel académico. En sus instalaciones se preparan cuadros de oficiales operativos y grupos de especialistas en asuntos de seguridad nacional.<sup>18</sup> Por su propia naturaleza, la Secretaría de la Defensa Nacional realiza estudios vinculados a temas de seguridad nacional.

**Centro de Estudios Superiores Navales.**- Integrada a la Secretaría de Marina. En ella se obtiene y procesa información de interés estratégico y operativo para el cumplimiento de la misión y atribuciones de la Armada de México.

Así, en México los servicios de inteligencia para la seguridad nacional han sido escasamente difundidos e incluso estudiados tanto en la teoría como en la práctica. No obstante ello, dichos servicios de inteligencia deben contar con una efectiva coordinación con todos los organismos públicos del país, para complementarse y ofrecer información oportuna a las autoridades gubernamentales para salvaguardar el interés nacional.

---

<sup>18</sup> Calderón Arozqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique. "El estudio de la Seguridad nacional y la inteligencia en México", en la Revista de Administración Pública. No. 101. INAP. México. 2000. Pág. 98.

## 2.3 La seguridad nacional como política pública

La presente tesis sustenta un marco hipotético, a partir de la seguridad nacional como política pública, que se hace necesaria para el desarrollo de la sociedad que genera actividades múltiples y, entre ellas, la participación política en la vida nacional y que se ve amenazada dicha participación si no hay garantía de seguridad y bienestar a la sociedad, que al Estado le incumbe impartir.

No hay estabilidad sin desarrollo y no hay desarrollo sin estabilidad, ya que al Estado le compete garantizar la seguridad nacional como premisa política e histórica de legitimidad, ante una estructura política y económica que cobra su razón de ser a través de un marco constitucional de orden nacional. Por lo tanto, el Estado es un producto social e histórico y como obra colectiva ha sido creado para ordenar y servir a la sociedad. Teóricamente, el nuestro no debe ser un Estado que gobierne para un grupo, ya que debe impartir a todos por igual: seguridad, justicia, bienestar social, económico y cultural, en el entendido de que el hacer del Estado es la exigencia de la sociedad, por lo que las funciones del Estado se originan en las demandas de la población. Por ende, la hipótesis que se sustenta tiene por objeto ubicar al Estado en su responsabilidad social, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le atribuye en el terreno de las obligaciones sociales, económicas y políticas, y que está obligado el Estado a garantizar una seguridad en el orden antes señalado.

Para reforzar esta idea, Andrés Serra Rojas nos explica que el Estado “no debe ser una facción que gobierna con exclusividad, ni una organización al

servicio de grupos privilegiados. Su finalidad es servir a todos sin excepción, procurando mantener el equilibrio y la justa armonía de la vida social.”<sup>19</sup>

Como hemos visto en el primer capítulo, el fin del Estado conduce a los “fines generales que forman la actividad pública”<sup>20</sup>

Pero esta actividad pública es compleja y debe ser particularizada en acciones y tareas públicas, que puedan realizarlas instituciones, empresas y servidores públicos que hacen posible el ejercicio de dichas tareas.

Por ende, la búsqueda del “bien común” debe ser el asunto fundamental del Estado y del gobierno que le da movilidad. Sin embargo, sobran los ejemplos, no únicamente en México, sino en varias partes del mundo, en los que el Estado y todos sus instrumentos políticos, jurídicos, económicos, militares y policíacos, son utilizados para proteger los intereses de un grupo en el poder y mantener intocable su coto de influencia política y económica, en detrimento y opresión del pueblo.

Ahora bien, ¿cómo organizar y aterrizar las tareas públicas que tienen encomendadas las instituciones de gobierno? A través de lineamientos que guíen el curso de acción. Es decir, acciones coordinadas y movilización de esfuerzos que realiza la administración pública por medio de las políticas públicas.

Ciertamente, las políticas públicas “son cursos de acción diseñados e instrumentados por instituciones y orientados a la solución de los diferentes problemas que enfrenta la sociedad. Las políticas públicas representan en este esquema el brazo operativo para que el gobierno cumpla su cometido.

---

<sup>19</sup> Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 13ª Ed. Porrúa. México. 1985. Pág. 20.

<sup>20</sup> Serra Rojas Andrés. Op. cit. Pág. 21.

Son, por lo tanto, planes de acción sugeridos para que el gobierno modifique las condiciones de vida de la ciudadanía y cumpla con sus responsabilidades.”<sup>21</sup>

De esta manera, las políticas públicas son lineamientos, a través de los cuales el gobierno determina el rumbo de la sociedad; es importante señalar que este camino fijado será capaz de marchar sólo en la medida que las acciones y recursos sean compatibles con los lineamientos de política establecidos.

Con esta idea comenzamos a vislumbrar a la seguridad nacional que requiere una conducción a través de una política pública necesaria que permita, además de mantener la integridad y estabilidad del Estado mexicano, proteger a la nación de riesgos y amenazas, pero sobre todo garantizar a la población sus derechos elementales y sus satisfactores primarios; una política pública de seguridad nacional donde el primer beneficiario sea la sociedad, para su protección económica, bienestar social y ejercicio pleno de sus derechos políticos.

La idea de que la seguridad nacional está únicamente vinculada al aspecto militar es un paradigma rebasado. Hoy, debemos saber que “los sistemas integrales de seguridad no sustituyen las políticas públicas en materia económica interior, exterior y de defensa -dice Lasse-. Su función consiste en crear una 'franja' de criterios básicos, dentro de los cuales deben situarse dichas políticas, la evaluación de proyectos y programas 'estratégicos', revisión y/o redefinición de objetivos, evaluación permanente de los elementos que integran el poder y potencial nacional, identificación de vulnerabilidades críticas hacia el exterior, evaluación permanente del interés

---

<sup>21</sup> Contreras, Hugo en “Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad”. Juan de Dios Pineda, Coordinador. 1ª Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. México. 1999. Pág. 44

nacional, distinguiendo los intereses vitales de los secundarios y complementarios."<sup>22</sup>

Esta nota nos da muestra de que no encontraremos una política pública eminentemente de seguridad nacional que abarque los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, de medios ambiente, etc., pero sí es posible una política pública integral de Estado, que abarque los aspectos antes señalados y que esté encaminada bajo los criterios y los propósitos de la seguridad nacional.

En el mismo sentido, Alejandro Martínez Serrano confirma que la seguridad nacional debe 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”.<sup>23</sup>

Queda entonces claro que la seguridad nacional debe entenderse como una política de Estado, que sistematice los distintos lineamientos y cursos de acción, así como los recursos y medios de que dispone la gestión gubernamental para orientar las políticas públicas.

Bajo esta idea, no se entiende a la seguridad nacional como política pública y como “actividad pública” sin el fin del Estado. La seguridad nacional es una política pública que busca dar respuesta a la demanda de la sociedad.

---

<sup>22</sup> Castillo Tapia, José Fernando. Op. cit., retomado de De Lasse, Oscar; "Seguridad nacional: cuatro fronteras políticas conflictivas", en El Financiero, México, 26 de octubre de 1988.

<sup>23</sup> Martínez Serrano, Alejandro. Ensayo “¿Qué es la seguridad nacional?”. Publica tu obra. UNAM. Mayo 2001. Página en Internet, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020211124628.html>

Lamentablemente, es necesario reconocer que en México hace tiempo las políticas públicas se han convertido en inercias burocráticas, en percepciones “miopes” de lo social, sin una respuesta eficaz gubernamental para atender las necesidades sociales que impulsen su desarrollo efectivo. Se ha confundido una política pública con una decisión de fracción de clase en el poder.

Como veremos más adelante, en la sociedad existe la percepción y la conciencia de que los problemas sociales, económicos y políticos se han agravado y que han tomado grandes proporciones: crisis económica, desempleo, pérdida adquisitiva del dinero, inseguridad pública, afectación ecológica y mal manejo de los recursos naturales, corrupción gubernamental, acumulación de la riqueza y pobreza extrema, asuntos que hoy ya consideran los analistas asuntos de seguridad nacional. Esta percepción social es sinónimo de que algo anda mal en las políticas públicas, ya que reflejan una inconsistencia e ineficacia en el diseño, elaboración y ejecución de las mismas.

De la misma manera, los temas que tradicionalmente han sido considerados como seguridad nacional se han descontrolado: el narcotráfico está más extendido\*, la delincuencia está más organizada, el terrorismo es manifiesto y los grupos guerrilleros siguen apareciendo. Todo esto, aunado a las tensiones sociales, el abuso del poder público, violencia social e ingobernabilidad, en algunos casos, y la falta de credibilidad en las propuestas de gobierno, en los políticos y en la política, denotan un gran distanciamiento entre gobernantes y gobernados. Las políticas públicas

---

\* Precisamente, derivado de la ineficiencia y falta de efectividad de las políticas públicas de seguridad, a nivel local y nacional, en los últimos meses los conflictos relacionados con el narcotráfico están agravándose; casi todos los días nos enteramos en los medios de comunicación sobre ejecuciones de jefes policíacos, ajustes de cuentas y guerra entre bandas de narcos para controlar el mercado ilegal de drogas. En el penal federal de máxima seguridad de la Palma, EdoMéx., ha habido varios homicidios de los internos (narcotraficantes), poniendo en entredicho “la máxima seguridad”, además de saberse del apoderamiento del control que los jefes de los carteles de las drogas están ejerciendo por encima de las autoridades, lo que constituye un gravísimo problema de seguridad nacional y gobernabilidad. A nivel local, en el Distrito Federal, existen también evidencias de los controles que ejercen los internos más poderosos en los reclusorios para controlar drogas o mantener ciertos privilegios.

necesitan de una reforma integral y una nueva visión para diagnosticar y analizar los problemas sociales y, en consecuencia, una nueva manera de elaborar políticas públicas.

La duda social de que la política gubernamental persiga fines sociales es un indicador de que algo está mal en el sistema de gobierno e incluso en el sistema político. Y esto, a grosso modo, se llama “inseguridad nacional”, que incide en un desmoronamiento del régimen político y económico, por la falta de objetivos nacional y pérdida de la identidad nacional.

Para demostrar lo anterior, una encuesta\* (por citar sólo una de ellas), publicada por un diario de la Ciudad de México, nos habla que el 50 por ciento de los mexicanos adultos ve deterioro económico-político-social de México. La encuesta, levantada el 11 de noviembre del 2004, por la empresa Delfos Comunicación Prospectiva, refleja que la población estudiada percibe una situación que ha sido “peor” que el año pasado; indica que para la gran mayoría, el 76 por ciento, la principal razón de su baja de ánimo se debe a cuestiones económicas. Pero un dato interesante es que el 45 por ciento percibe que la situación política está igual o peor que el año pasado (2003), porque considera que hay “corrupción” y “no hay credibilidad en los políticos”, bien sea porque “los responsables no cumplen” con sus promesas y sólo se ocupan de sus propios intereses o simplemente están “desprestigiados”.<sup>24</sup>

Con esto se puede decir, además, que creer en las autoridades es dar seguridad, lo cual es un requisito indispensable para emprender y alcanzar

---

\* Existe una gran variedad de encuestas en los medios de comunicación impresos que permanentemente publican sobre empresas y consultorías que estudian la credibilidad de la sociedad en los gobernantes, la calificación en su desempeño o la percepción de la situación económica, siendo sus resultados semejantes en varios estudios.

<sup>24</sup> Diario La Crónica de Hoy. “Mexicanos ven deterioro en su nivel de vida”, sección Negocios. 25 de noviembre del 2004.

el desarrollo. Se creará en las autoridades y en la política cuando las políticas públicas se orienten a generar condiciones de vida dignas de la población y cuando la seguridad nacional sea considerada una política de Estado para beneficio de todos, sin exclusión; entonces, el Estado será legítimo ante la sociedad

Mientras tanto, este agravamiento y acumulación de los problemas sociales, como más adelante lo veremos, es el efecto de la incorrecta aplicación de las políticas gubernamentales e incapacidad de las instituciones para dar respuesta a las demandas sociales. De ninguna manera se plantea que “todo está mal”, no hay duda de que las actuales políticas gubernamentales han sido un muro de contención a la inestabilidad global del país; una fuerte presión que nadie sabe exactamente si pronto va a explotar o buscará por sí misma su válvula de escape, como sucede con la migración. Pareciera, entonces, que las actuales políticas públicas se dedican a corregir efectos y dolores coyunturales, “tapando hoyos”, y dejan a un lado el proyecto de fondo, las causas, recetando paliativos a corto plazo y agravando la inestabilidad social a largo plazo.

Como se ha señalado, merced a la impericia en el diseño y aplicación de las políticas públicas, los problemas sociales se han vuelto más críticos y son acumulativos. En lo referente a la seguridad nacional, no existe una política pública integral y efectiva en este rubro, que se empate con el desarrollo integral de nuestro país.

Son las políticas públicas acciones diversas que tienen como fin solucionar los problemas públicos, pero en la práctica reflejan un sentido contrario.

En el caso de la seguridad nacional, la atención y las capacidades de la misma en México no fueron canalizadas propositivamente para construir una política pública de seguridad nacional, integradora de las demás

políticas de desarrollo; por eso, hoy carecemos de una política efectiva en esta materia, existiendo sólo políticas dispersas en los rubros social, económico y cultural que, lejos de traer seguridad, son improvisaciones sexenales.

La importancia de la seguridad nacional como política pública radica en que debe tener un carácter integrador, pues no se concibe de manera aislada de la política económica, social o cultural de la población.

La seguridad nacional tiene un carácter integral, “pues no se conceptúa bajo un restringido enfoque analítico de tipo policiaco militar, sino como concepto global que abarca el desarrollo económico-social incluyente y autosustentable y la democracia sustantiva y participativa, concebidos como bases imprescindibles de dicha seguridad.”<sup>25</sup>

Desde esta perspectiva, el propósito que debería tener el gobierno es elaborar una política pública global, que tome en cuenta un crecimiento económico incluyente, una democracia participativa, equitativa y justa, así como un desarrollo sustentable.

La elaboración de las políticas públicas para la solución de los problemas públicos y el impulso al desarrollo parten de los planes generales de gobierno, como el Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 señala que “como todo Estado democrático moderno el Estado mexicano necesita contar con sistemas de inteligencia para garantizar la seguridad nacional y hacer frente a riesgos y amenazas, que atenten contra el bienestar y la paz de su población, pongan

---

<sup>25</sup> Piñeyro, José Luis. Op. cit. Pág. 21

en peligro la permanencia de las instituciones del Estado o vulneren la integridad de su territorio.”<sup>26</sup>

El bajo nivel de bienestar de la población puede atentar contra la seguridad nacional, siendo uno de los principales riesgos y amenazas, puesto que no hay seguridad sino aquella que nos proporciona el bienestar individual, familiar, social y nacional. Aquí la política juega un papel fundamental para proporcionar los niveles de bienestar a la que la población aspira, garantizando la seguridad nacional.

Coincidentemente, el mismo Plan Nacional de Desarrollo expone que “la política interior es el espacio desde el cual se garantiza la seguridad nacional y se procesan eficazmente demandas y planteamientos de los actores políticos. Cumple el propósito fundamental de propiciar un entorno favorable no sólo para el desarrollo político, sino también para el crecimiento económico con calidad y para el desarrollo social y humano. Mediante las acciones de política interior se crean condiciones favorables para que los actores políticos, económicos y sociales desplieguen su actividad.”<sup>27</sup>

De hecho, nos afirma que se presentará el Plan Sectorial de Seguridad Nacional, el cual no se ofreció a lo largo del sexenio foxista.

En el intento por indagar sobre ese Plan, se pudo constatar que el CISEN sólo elaboró una Agenda\* de Riesgos y Amenazas, la cual se discutió en el Consejo de Seguridad Nacional.\*\*

---

<sup>26</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República. 2002.

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo. Op. cit.

\* Esta Agenda de Riesgos y Amenazas no me fue proporcionada “por razones de seguridad nacional”.

\*\* El Consejo de Seguridad Nacional se instaló el 02 de febrero del 2005, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Seguridad Nacional.

Por lo tanto, la seguridad nacional, como política pública en México, es prácticamente inexistente. El problema es que no se ha guiado a la seguridad nacional bajo la conducción de lineamientos, bajo una política integral que considere los aspectos arriba señalados. Entonces, ¿qué es el Estado y qué hace, referente a la seguridad nacional?; sin duda no hace mucho.

El problema también está en que no se ha utilizado a la política como instrumento de servicio público, para construir un nuevo proyecto de nación; al contrario, vemos que se ha hecho uso de la política para confrontar intereses de grupo o de partido, sometiendo o espiando a los adversarios. Otras veces ni siquiera hemos visto a la política en acción como mecanismo para dialogar, consensuar, conciliar o negociar.

La acción o inacción de la política tiene consecuencias en todos los aspectos de nuestra sociedad, principalmente en el ámbito económico. El ejemplo más inmediato de lo dicho es la presunta transición política, que inició con la toma de posesión del Presidente Vicente Fox del poder ejecutivo y que había generado grandes expectativas de cambio para muchos sectores de nuestra sociedad: crecimiento económico, equidad y justicia social, lo cual permitiría sentar las bases de una sólida seguridad y, por ende, desarrollo en el país.

No obstante que toda transición es compleja, sobre todo cuando la vida política del país ha girado en torno a un sólo partido, que durante más de 70 años había monopolizado el poder ejecutivo y controlado indirectamente los poderes legislativo\* y judicial, pero las instituciones creadas para llevar a cabo la acción ejecutiva (políticas públicas), siguen siendo las mismas.

---

\* El PRI controlaba el poder legislativo, pretendiendo controlar el poder político desde esa posición.

Aunque innumerables grupos de la sociedad demandan y exigen satisfactores, el costo de la carencia de nuevas estructuras políticas lo ha pagado el pueblo mexicano. La transición política y sus esperados “cambios” han estado acotados a reformas poco perceptibles por la sociedad. De hecho, la transición política hasta la fecha sólo ha servido para que los grupos políticos encuentren el pretexto y el escenario para confrontar sus intereses particulares.

De manera permanente, diputados que se proclaman como de “oposición” al partido en el poder, replican las declaraciones públicas del Presidente o miembros de su gabinete y, lo que es peor, confrontan los planes del Ejecutivo por los propios planes del partido, enfrentándose en una lucha que paralizó el proyecto y los intentos del gobierno foxista para gobernar.

Esta lucha de intereses y de “oposición sistemática” a todo lo que presenta el ejecutivo ha bloqueado la capacidad de interlocución política del poder ejecutivo con el poder legislativo, haciendo que el país avance sólo lo indispensable.

Si bien es cierto que la transición política es compleja y lleva tiempo ir generando los mecanismos de coordinación entre los poderes públicos, también es cierto que el tiempo ya nos alcanzó y lo que actualmente estamos viendo es el imperio de los intereses particulares de los partidos.

Lo anterior se ha hecho más evidente que nunca en el año 2004, cuando la discusión y la lucha entre el Presidente Fox y los partidos de oposición por elaborar y aprobar el presupuesto de egresos 2005 ha sido intensa, al grado

tal que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha intervenido para dar el fallo definitivo de su aprobación\* y aplicación de recursos en el país.

El “jaloneo” del poder ejecutivo y su partido (PAN) y el legislativo (PRI, PRD, PVEM y CONVERGENCIA), está llevando al país a la incertidumbre, mientras se acusan unos y otros de ser los responsables de la parálisis del país.

Se ha culpado al Presidente de la República y a su gabinete del “impasse” en que nos encontramos, debido a su “impericia política”; otros culpan a los legisladores de mantener una oposición sistemática a todo lo que presenta el ejecutivo y a las reformas que necesita el país. Pero lo que se puede observar es que tanto líderes políticos como gobierno (ejecutivo y legislativo), no han estado dispuestos a impulsar los cambios al sistema político, que implique toda una transformación institucional que genere nuevas opciones en la aplicación de las políticas públicas y que lleve al Estado a un ordenamiento gubernamental efectivo y a la sociedad a un bienestar seguro y perdurable. Menos aún se encontrará si esta transformación del sistema político implica tocar intereses económicos o limitar influencias y sacrificios de poder.

Por otro lado, están los que siguen discutiendo y defendiendo ideologías revolucionarias o modelos neoliberales (izquierda o derecha), cuando el país necesita en la práctica crecimiento para la economía y desarrollo para toda la sociedad.

Con esto nos damos cuenta que el sistema político mexicano, aún sin el PRI en el ejecutivo federal, está actualmente en un callejón, sin encontrar los

---

\* Nunca antes la Suprema Corte de Justicia de la Nación había intervenido en una controversia de esta naturaleza, lo que ha provocado acusaciones por parte del PRI hacia los Magistrados.

caminos de salida hacia un modelo propio, que permita vivir una democracia,\* con condiciones de vida digna y segura la población en general.

Lo cierto es que no se ha encontrado el camino correcto de la transición política, que propicie el acuerdo político compatible con las necesidades y demandas de una población, a la que se le han postergado las oportunidades de desarrollo.

Al final de cuentas, debe utilizarse a la política para dirigir a la nación y, para el caso que nos ocupa en esta investigación estamos ciertos que la política debe ser “pública” y expresar su beneficio a la población a la población en general; sólo así tendrá sentido la política de gobierno.

La seguridad nacional debe ser planteada bajo esquemas integrales de políticas públicas, que abarquen no sólo la reacción institucional ante amenazas, sino constituirse como una política de Estado que englobe premisas preventivas ante riesgos y, aún más, ir más allá de lo que tradicionalmente se consideran asuntos de seguridad nacional.

Considerar aspectos como ecología, recursos naturales no renovables, economía, desempleo, gobernabilidad, pobreza y seguridad pública en una política gubernamental de seguridad nacional, es fundamental para tener una plataforma integral y de gran amplitud en este ramo.

Asimismo, se contempla esta necesidad de la seguridad a nivel interno y compartir dicha seguridad a nivel externo, para el fomento del turismo, la inversión extranjera, la reunión de sociedades técnicas y científicas,

---

\* En el tema de la democracia, también existen interesantes encuestas, en las que se pregunta a la población si con la democracia ha obtenido beneficios palpables; desde luego los resultados son fácilmente pronosticables: “No”.

congresos internacionales, eventos culturales y deportivos, etc., que son actividades sinónimos de estabilidad social y política; si el Estado no lo garantiza, resulta imposible asegurar dichas actividades que dan vida y forma a toda civilización en todas las épocas y en todos los ámbitos.

Es necesario hacer notar que la estabilidad es una tarea no sólo del gobierno federal, también de los gobiernos estatales y municipales, ya que sus políticas están íntimamente ligadas a dicha estabilidad social y política del país.

Hay casos en que la ausencia de autoridad y desgobierno es grave.

Tomemos, como ejemplo, el caso más inmediato del Distrito Federal. Recientemente trascendió en los medios de comunicación que el 24 de noviembre del 2004 en la colonia de San Juan Ixtayopan, delegación Tláhuac, fue el lugar de uno de los episodios más dramáticos en la vida social y comunitaria de la Ciudad de México, al ser literalmente linchados tres policías de la Policía Federal Preventiva por una multitud de personas que había sido manipulada y engañada por unos cuantos para ese propósito. Al final, dos policías fueron golpeados brutalmente y quemados, el tercero de ellos quedó gravemente herido y con consecuencias irreversibles para su salud.<sup>28</sup>

Explicar esa acción de barbarie no es sencillo, ya que intervienen factores como la desconfianza de la sociedad en los cuerpos policíacos y en el sistema judicial, falta de Estado de derecho y la vigencia de la impunidad, la desintegración y el resentimiento social de las comunidades rurales, por la falta de oportunidades, la falta de acceso a educación, así como la expansión de la delincuencia, todo lo cual nos demuestra la inestabilidad de

---

<sup>28</sup> Diario Reforma. "Linchan a tres de la PFP, mueren dos". Sección Ciudad y Metrópoli. 25 de noviembre del 2004. Pág. 1.

la que es presa la sociedad, específicamente en el Distrito Federal, y su vulnerabilidad para ser manipulada y afectada por los factores antes señalados, los cuales son el resultado de una política gubernamental errada o inexistente.

Si a ello agregamos un aumento en la delincuencia organizada (contrabando, piratería, narcotráfico, robo de autos, secuestros, guerrilla y homicidios), además de vandalismo, desempleo, proliferación de comerciantes ambulantes, evidencias públicas de corrupción en todos los niveles, hablamos entonces de una política pública del gobierno de la Ciudad de México que no es la correcta ni adecuada; aún menos del gobierno federal en general.

La existencia de zonas que justifican sus “usos y costumbres” y que, al mismo tiempo, son justificados por los gobernantes,<sup>\*</sup> ya sea por ignorancia o irresponsabilidad, para permitir la delincuencia en Tláhuac o Iztapalapa, más aún zonas como Tepito, donde la delincuencia organizada es el pan de cada día, son el resultado de la omisión de la autoridad y de la política incorrecta de los gobiernos en turno en el Distrito Federal.

La gravedad de los problemas y las fallas en los mecanismos de gobernabilidad y estabilidad han evidenciado el “no saber qué hacer” de las autoridades del gobierno del Distrito Federal, exhibiendo la ineficiencia institucional y el mal funcionamiento de las políticas públicas del gobierno local.

---

\* La columna de Jorge Alcocer en el diario Reforma del 30 de noviembre del 2004, critica la “irreflexión y desmesura” del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador cuando éste justificó los linchamientos ejercidos por la población en Milpa Alta unas semanas antes que el caso ocurrido en San Juan Ixtayopan, Tláhuac y en otro caso sucedido meses antes en una zona de Iztapalapa. Nos dice Alcocer que no es posible que el Jefe de Gobierno de la Ciudad haya declarado que “son hechos aislados” y que “son usos y costumbres comunitarios”, con los que, “vale más no meterse”. Por tal motivo, estos pronunciamientos del Jefe de Gobierno son irresponsables e ignorantes que no corresponden a un gobernante y que no hay que opinar a la ligera. Además, estas declaraciones tratan de engañar demagógicamente al pueblo, para hacer pensar que se vive en la Ciudad de México en paz, en orden y con seguridad; totalmente falso.

De hecho se ha utilizado a la política pública como un instrumento para crear una base electoral en beneficio del partido en el poder local (PRD), es decir, se orienta a la política pública para crear un clientelismo electoral para favorecer y fortalecer la imagen de un posible candidato a la Presidencia de la República, utilizando para ello a los sectores más pobres del Distrito Federal.

Por lo que toca al gobierno federal no ha habido y no hay una política de gobierno basada en una política pública integral, concreta, específica y de largo alcance para este tema de la seguridad nacional. Lo que ha hecho es administrar las políticas públicas creadas en sexenios anteriores, observándose su desorientación en la aplicación correcta a cada sector de la sociedad.

Para poder diseñar y aplicar esas políticas integrales, el gobierno federal necesita de reformas auspiciadas por nuevas estructuras políticas e institucionales, pero se encuentra atado por las vicisitudes de la vida parlamentaria y “democrática”, enfrascado en una lucha de poder político entre partidos y facciones grupales, siendo su rehén. En consecuencia, todo el mecanismo de gobierno termina paralizándose y enredado en su propia inercia de lucha intestina, terminando por alejarse del pueblo, elaborando políticas públicas determinadas por la coyuntura política.

De esta manera, ¿qué podemos esperar de la elaboración de una política pública en cuanto a seguridad nacional? Y como lo planteamos al inicio de esta parte, ¿dónde queda la participación política en la vida nacional si no hay garantía de seguridad y bienestar para la sociedad? Sencillamente, la participación política es anulada por la falta de una política integral, omitiendo el consenso de los sectores sociales, que deberían participar en su elaboración.

Participación política es participación de los partidos políticos, legisladores, comunidad académica y científica, así como de la sociedad organizada a quien va dirigida la política gubernamental, para diseñar la política pública necesaria. Desde luego, la coordinación institucional de los tres órdenes de gobierno es fundamental para coordinar los esfuerzos y los recursos, evitando la dispersión de actividades, que traen como consecuencia una visión limitada de la realidad y del trabajo gubernamental.

La desorganización institucional reduce y pasa por alto la participación política de la sociedad y es motivo de desanimo e indiferencia hacia las cuestiones políticas; menos aún la sociedad se interesará en la seguridad nacional, cuando está preocupada por la seguridad pública, la pobreza o el desempleo, por citar algunos ejemplos.

Hoy en día se gobierna sin la colaboración de uno de los actores protagónicos en la política pública: el público; la parte de la sociedad a la que va enfocada la misma. Las políticas públicas, planes, programas y acciones están a cierta distancia respecto a la sociedad y solamente el gobierno decide sobre los asuntos de interés nacional.

La participación política de la sociedad e incluso la democracia misma, quedan entonces reducidas a la participación electoral, queda también reducida al discurso demagógico y a la aplicación convenenciera de la ley. Esa es la democracia que ahora vivimos.

A manera de corolario, ha quedado claro que la seguridad nacional debe ser una política de Estado, implementada a través de políticas públicas en todos los ámbitos que den seguridad económica, política y social al pueblo de México. No es suficiente una Ley de Seguridad Nacional, que se olvida de la pobreza, el analfabetismo, la desnutrición, el agua, los bosques y el desempleo como asuntos de seguridad nacional y que omite, además, la

obligatoriedad del Estado para elaborar y aplicar una política pública coherente con las necesidades de la población.

Entre el desorden social e institucional se encuentra el eje del caos social, la inestabilidad y la ingobernabilidad (en algunos casos); todas estas claves deben tomarse en cuenta, para lograr la convivencia armónica y la base de un verdadero proyecto nacional.

## 2.4 La seguridad nacional como instrumento del desarrollo social, económico y político

En segundo termino, nuestra hipótesis se refiere a la seguridad nacional como factor de desarrollo económico y político de México, misma que se sustenta mediante la información proporcionada por el Instituto de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en su encuesta 2002 de Ingreso y Gasto de los Hogares, registrando que las familias mexicanas promedio cuentan con ingresos de 8 mil 450 pesos al mes, incluyendo ingresos corrientes monetarios y no monetarios.<sup>29</sup> Este tipo de ingreso desigual, si es que es cierto, no es garante para promover el desarrollo y el bienestar social.

En países como Singapur, Japón y Hong Kong una familia promedio percibe tres veces más ingreso que una familia mexicana; tan sólo en Corea del Sur este ingreso es del doble con respecto a México. Resulta dramático observar que en 1950 los países citados tenían un ingreso promedio inferior que el nuestro, incluso Corea era mucho más pobre que nosotros, pero hoy México es el peor de todos en cuanto a ingreso per cápita.<sup>30</sup>

En ese marco, si se comparan las balanzas comerciales de exportación y las estructuras salariales, se observa que México quedó rezagado en estos 50 años, porque el crecimiento anual del PIB per cápita fue del 2.2 por ciento mientras que en Corea, Singapur y Hong Kong fue del 4.7, 5.0 y 5.9 por ciento, respectivamente<sup>31</sup>, según cifras proporcionadas por el INEGI.

---

<sup>29</sup> INEGI. "Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares" 2002.

<sup>30</sup> Datos del INEGI tomados por el Diario Reforma. "Cae ingreso per capita". Sección Finanzas. 12 diciembre del 2004.

<sup>31</sup> Diario Reforma. "Cae ingreso per capita". Sección Finanzas. 12 diciembre del 2004.

Si se realizara una operación porcentual, se tendría un crecimiento de sólo un punto porcentual más, es decir, llegar al 3.3 por ciento nos ubicaría con un ingreso de un 60 por ciento más alto al que ahora tenemos y las familias mexicanas tendríamos hoy 60 por ciento más recursos para disponer del gasto familiar e incluso aumentar nuestro ahorro, el cual es hoy prácticamente inexistente.

Pero el nivel de vida que actualmente se tiene en México ha dependido de lo que hicimos o no hicimos en esos años. Variables mal aplicadas, como la ineficacia de la política económica y comercial, el manejo torpe de los recursos naturales, la ínfima inversión en infraestructura y la casi nula en investigación y tecnología propia, la deuda externa, la pobre inversión privada y extranjera, así como la corrupción de los gobernantes ha estancado el crecimiento per cápita, con un incremento bajo durante medio centenar de años, toda una vida.

Durante un siglo hemos encontrado sólo dos periodos concretos de un crecimiento económico sostenido en México: el porfiriato (fomentándose la infraestructura y la inversión privada y extranjera) y el periodo entre la Segunda Guerra Mundial y el final de los años setentas (alta inversión pública, vía ingresos petroleros y sustitución de importaciones), aunque algunos analistas identifican desde alrededor de 1933 hasta 1981 el crecimiento constante del Producto Interno Bruto.

Pero no todo fue felicidad. En México existe una crisis de acumulación, directamente relacionada con la seguridad. Incluso esta crisis ha estado en la agenda de seguridad de Estados Unidos, ya que los riesgos en la estabilidad mexicana son considerados en el vecino país como una amenaza a su propia seguridad.

Un México con una economía estable y segura va en el interés de Estados Unidos. Para algunos autores, como Matthew Edel y Candance Kim Edel, retomando a Pellicer de Brody, dicen que “con frecuencia se olvida en Estados Unidos que la estabilidad económica de México, su independencia, su progreso y la posibilidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones de su pueblo son, antes que nada, asuntos de la seguridad de México.”<sup>32</sup>

Pero de interés o no de Estados Unidos, lo cierto es que los sobresaltos de la economía y la crisis de acumulación en ciertas etapas históricas, se consideran de seguridad nacional, debido a que el diseño de programas de austeridad o de desarrollo impactan directamente en lo que la población debe soportar para mantener estos programas y que se imponen desde el gobierno.

México generó crecimiento económico, al considerarse que tuvo su proceso de acumulación capitalista, por lo que en el libro “En busca de la seguridad perdida” se afirma que esto se debió a que “el producto de la venta de las mercancías producidas por la fuerza de trabajo remunerada constituyó la fuente primaria de reinversión, además de que el Estado, como inversionista y como regulador, como promotor o como competidor de los capitalistas privados, tuvo un perfil excepcionalmente alto para una economía capitalista. El proceso de acumulación se dio dentro de una economía parcialmente ‘autocéntrica’.”<sup>33</sup>

Al decir “autocéntrica” se refieren a que la economía estuvo relativamente aislada de la economía norteamericana y mundial, y que la producción se destinó principalmente al mercado interno y que “buena parte del capital

---

<sup>32</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 175.

<sup>33</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 179

acumulado que se generó en México y que muchas de las oportunidades de acumulación fueron reservadas a mexicanos (campesinos, dependencias de gobierno y grupos capitalistas). Este cierre parcial de la economía atravesó por varias etapas, que incluyen diferentes fases de sustitución de importaciones y respondió a varias estrategias de crecimiento y a la interacción de diversos intereses internos. Esta orientación de la economía también reflejó una ideología nacionalista y la intención de llevar a cabo la construcción de la nación.”<sup>34</sup>

La estrategia económica nacionalista realizada por los distintos gobiernos jugó un papel fundamental, pero también lo fue el andamiaje institucional, creado para operar esa estrategia que se fortalecía con las ideas del nacionalismo mexicano.

La experiencia histórica abonó ese nacionalismo, desde que México pierde la guerra con Estados Unidos (1846-1848), “nuestro nacionalismo se hizo defensivo y se caracterizó por la indiferencia y la ignorancia frente al mundo externo, del que desconfiábamos y al cual desconocíamos.”<sup>35</sup>

Este nacionalismo ha sido alimentado por todos aquellos conflictos que el país había tenido en el Siglo XIX; aprovechando este sentimiento nacional, los gobiernos posrevolucionarios monopolizaron el contacto con el exterior y se presentaban en público como los más ardientes defensores del patriotismo y la independencia, pero al mismo tiempo, realizaron acuerdos con países de ideología diversa. “Este inteligente y eficaz manejo de la

---

<sup>34</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 179.

<sup>35</sup> Aguayo Quezada, Sergio. La Charola. Grijalbo. 1ª Ed.. México. 2001. Pág. 101.

relación con el mundo aisló al país y le permitió al gobierno controlar más fácilmente a los opositores.”<sup>36</sup>

Una vez controlando a sus opositores, el régimen podía controlar más efectivamente a la economía.

Esa economía “autocéntrica” estuvo sostenida por un régimen político socialmente legitimado, con lo que justificaba sus acciones gubernamentales, pero también sostenido por una dictadura efectiva de un solo partido político, que aglutinaba a diversos sectores sociales y donde se expresaban sus inquietudes y expectativas, además de una figura presidencial con facultades “metaconstitucionales”, que hacían posible el manejo de un Estado políticamente fuerte, legitimado, centralizado y con el poder de influir de manera fundamental en el rumbo de la economía mexicana.

Para mantener este régimen político, que diera la estabilidad necesaria para lograr el crecimiento económico, el gobierno promovió un aparato de seguridad, que actuaba como el “gendarme” de la propia estabilidad, al mantener controlados y a distancia a grupos o personajes que de alguna manera, podrían influir en la estabilidad política y económica de la nación.

Sin embargo, “la trayectoria del ciclo de crecimiento entre los años treinta y setenta, muestra un movimiento que se desplaza de un modelo económico más bien cerrado o ‘autocéntrico’ hacia uno más abierto o dependiente”.<sup>37</sup>

Los logros que realizaron las políticas macroeconómicas y de distribución del ingreso, así como la política de sustitución de importaciones, tuvieron un

---

<sup>36</sup> Aguayo Quezada, Sergio. Op. cit. Pág. 101.

<sup>37</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 181.

límite y las respuestas realizadas por las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo (populismo agrario, políticas de descentralización regional, el gasto y el endeudamiento), son consideradas como las causantes de los problemas económicos que hoy enfrentamos, incluyendo las políticas neoliberales que han agravado la crisis actual. Las políticas aplicadas fueron improvisadas, tardías o insuficientes, dejando un pesado lastre de endeudamiento externo que obstaculizaría el crecimiento y desarrollo futuro de México. Incluso el auge petrolero a finales de los setenta ocurrió cuando el ciclo de crecimiento económico se encontraba ya en una situación problemática.

A partir de entonces, “el diseño y la instrumentación de una estrategia de desarrollo económico, frecuentemente ha sido dejada de lado, aunque no hay duda de que se ha mantenido una política ‘general’ de largo plazo y orientada a la apertura de la economía”.<sup>38</sup>

Desde luego, no se quiere decir que el modelo que funcionó antes de los años setenta debe volverse a aplicar, ya que las condiciones económicas, políticas y sociales de México han cambiado, así como ha cambiado su interacción internacional. La experiencia que el país ha vivido durante todo este tiempo, constituye una base útil para la elaboración de políticas que saquen al país de su estancamiento.

Todavía, hoy neoliberales, populistas o nacionalistas de izquierda siguen buscando, sin encontrar un plan no sólo para el largo plazo, ya que su lucha no es por el verdadero desarrollo del país, sino su lucha es por el poder político. De esta manera, se reduce la visión para proponer un proyecto de nación efectivo que impulse el crecimiento económico y logre un desarrollo

---

<sup>38</sup> Aguayo Quezada y Bagley. Op. cit. Pág. 185.

con equidad para la sociedad mexicana. Sin embargo, la lucha de intereses nacionales e internacionales en México ha obstaculizado su desarrollo.

Desde 1988 a la fecha, el crecimiento económico ha sido intermitente, sin ser sostenido donde la economía no ha registrado un avance sustancial. Se ha colapsado el desarrollo económico-social, debido al incremento de sectores más vulnerables y pobres.

Tomemos como ejemplo los datos publicados por el Diario Reforma: “la Administración de Miguel de la Madrid en sus primeros cuatro años de gobierno (1983 a 1986), registró un decrecimiento de la economía, situándose en -0.25 por ciento promedio; con Salinas de Gortari los cuatro años iniciales (1989-1992) situaron a la economía en un promedio de 4.25 por ciento; con Ernesto Zedillo los primeros cuatro años (1995-1998) fueron de 2.65 por ciento de crecimiento y ahora en los primeros cinco años de la Administración de Vicente Fox (2001-2005), se han registrado sólo un 1.48 por ciento de crecimiento en promedio”<sup>39</sup>, lo que se contrasta con su promesa como candidato presidencial de crecer anualmente al 7% del PIB.

En estas condiciones no esperemos un desarrollo sustentable y real para nuestro país, menos aún cuando la distribución de la riqueza guarda una gran distancia entre unos pocos que poseen mucho y los muchos que poseen poco.

Precisamente, la seguridad nacional como factor de desarrollo en México encuentra su cimiento en las condiciones de crecimiento económico del país y en los niveles de bienestar de la población.

---

<sup>39</sup> Diario Reforma. “Crecimiento promedio de la economía: 1.48 por ciento”. Primera Plana. 1 de diciembre del 2004.

La idea del crecimiento económico está ligada a las inversiones, así como a la ciencia y tecnología (inventiva), a más educación, salud y alimentación para la población, como premisas básicas para elevar la productividad, el ingreso y la calidad de vida; aunado todo ello, a una estabilidad política que propicie las condiciones económicas y sociales óptimas.

Pero en un país como México, donde el Estado ha jugado un papel fundamental en la regulación económica, se ha alejado de la realidad social y agudizado con los modelos neoliberales, por lo que por lo menos se necesitan instituciones eficientes, sólidas, transparentes y eficaces para seguir manteniendo (ya sea con un Estado pequeño o grande), las normas que regulen y vigilen el funcionamiento de una economía productiva y distributiva para la sociedad.

El crecimiento económico, el desarrollo social y político de México se materializa sólo si hay seguridad jurídica, institucional, política y social; en otras palabras, sólo si existe la certeza de que la estabilidad política, social y económica está protegida contra riesgos que puedan vulnerar al sistema en su conjunto. Desde luego, los riesgos que potencialmente vulneran a la seguridad nacional y, por ende, al desarrollo económico y político son múltiples, no sólo son el terrorismo, la delincuencia organizada, el narcotráfico o los grupos guerrilleros, también la pobreza, el atraso social, las enfermedades, la deficiente alimentación, los recursos naturales, la corrupción, la inseguridad pública, el desempleo, un sistema político inestable que cause ingobernabilidad, etc.

El segundo parámetro de la cual se nutre el análisis hipotético es respecto a los efectos del desempleo, que incide en cifras porcentuales con tasas de desempleo.

<b>DESEMPLEO EN MÉXICO</b> Tasa de Desempleo	
1990	2.70
1992	2.8
1993	3.4
1994	3.7
1995	6.2
1996	5.5
1997	3.73
1998	3.16
1999	2.5
2000	2.2
2001	2.42
2002	2.7
2003	3.29
2004	3.78
2005*	3.90
FUENTE: <b>INEGI</b> . Encuesta Nacional de Empleo Urbano. Tasa general de desempleo abierto. Anual. *Periodo correspondiente a Enero-Septiembre	

El desempleo en México, antes de 1995, se había mantenido entre 2 y 3 por ciento; llegada la crisis de 1994 el desempleo se disparó en un 6 por ciento. La tasa no se ha recuperado, a pesar de los ligeros índices de crecimiento económico favorables hasta el 2000. En la administración de Ernesto Zedillo hubo un ligero crecimiento económico, cuya tasa promedio anual fue del 3.39% del PIB y una tasa de desempleo del 2.2 por ciento.

Para el 2000 Vicente Fox asume el control de la administración pública con el compromiso de generar 1 millón de empleos por año, principalmente para los jóvenes que cada año tratan de incorporarse al mercado de trabajo. La realidad rebasó al Presidente Vicente Fox, ya que la tasa de desempleo se incrementó hasta llegar a 3.78 por ciento de la Población Económicamente

Activa en 2004, siendo mayor que la del 2003, 2002, 2001 y 2000, e incluso mayor que la tasa de 1997.

Pero en septiembre del 2005 el desempleo ha llegado a su nivel más crítico, al colocarse en 3.90 por ciento.

En suma, la desocupación en 2004 y 2005 ha sido la peor en ocho años y la peor de los primeros cinco años de la Administración del Presidente Vicente Fox.

El Diario el Universal publicó una nota con respecto a la desocupación, aduciendo que llama la atención esta cifra de desempleo, ya que superó las expectativas de los analistas económicos, que esperaban una tasa promedio de 3.58 por ciento; sin embargo, la debilidad en el empleo era esperada, luego de los resultados de la producción industrial, que redujo su tasa de crecimiento.<sup>40</sup>

Complementariamente, otro Diario de la Ciudad de México difundió que, además de lo anterior, el subempleo que se registró en el 2004 alcanzó a casi 4 millones de trabajadores.<sup>41</sup> Lo que nos demuestra la inestabilidad de la economía mexicana y la incapacidad, tanto de las políticas públicas como del modelo económico, para ofrecer a la población un empleo digno y bien remunerado al que tiene derecho, según nuestra Constitución.

Gráficamente el desempleo se observa de la siguiente manera:

---

<sup>40</sup> Diario El Universal. "Analistas se quedan cortos en cifras de empleo". Sección México. 22 de diciembre del 2004.

<sup>41</sup> Diario El Economista. "Crece subempleo". Sección Redacción. 22 de diciembre del 2004.



Se demuestra también que en la Administración de Fox existen inconsistencias en la política económica, como parte de las políticas gubernamentales, siendo también el resultado de la falta de aplicación de reformas a las estructuras jurídicas, financieras y políticas del país.

Hasta que existan las condiciones de seguridad en estos y otros rubros, la inversión, el empleo y la productividad crecerán. Mientras tanto estamos atentos a la falta de acuerdos entre los poderes ejecutivo y legislativo para establecer las reformas necesarias que requiere urgentemente nuestro país.

Para el año 2005 el panorama no fue muy alentador, independientemente de las declaraciones oficiales que se hacen cada año por todos los gobiernos sobre la mejoría económica. Coincide también la firma consultora Manpower México, que ha manifestado que no hay salida de corto plazo para atender a 1 millón de personas que buscan una oportunidad cada año. La misma empresa realizó una encuesta con empresarios, llamada “expectativas de empleo”, detallando que el sector privado no hará gran número de contrataciones durante el 2005, de acuerdo con las condiciones económicas actuales. La encuesta, aplicada a 4,800 empresarios, demostró

que la mayoría de los empresarios entrevistados no previó contrataciones (58 por ciento no contrató, 14 por ciento disminuyó su plantilla) y sólo 26 por ciento contrató con cautela.<sup>42</sup>

Estos empleos son insuficientes para la demanda nacional, lo que puede repercutir en conflictos sociales, mientras no haya espacio suficiente en el mercado laboral.

En estas condiciones de inseguridad en el empleo, ¿dónde está el millón de empleos anuales prometidos por el entonces candidato y hoy Presidente de la República?; ¿qué expectativas de desarrollo podemos esperar para nuestro país en el corto plazo?

Con toda razón hemos visto antes que el ingreso de la familia mexicana se ha estancado, como consecuencia de la falta de un empleo seguro y bien remunerado, que proporcione los ingresos para una vida digna o, al menos, para satisfacer los mínimos de sobrevivencia: alimentación, vestido y casa, por no hablar de educación, salud y recreación, que se han tornado un lujo para un amplio sector de la población.

Al no encontrar las oportunidades de bienestar en el territorio nacional, un gran número de mexicanos y mexicanas han elegido buscar su futuro y el de su familia en otras partes del mundo, principalmente en Estados Unidos. Definitivamente, la migración es el resultado del fracaso de las políticas públicas que se han aplicado en México para dar un empleo digno a cada mexicano.

El Diario El Financiero, recientemente publicó cifras del docente Héctor Rodríguez, de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política

---

<sup>42</sup> Diario El Economista. "58% de empresarios no contratarán,". Sección Valores y Dinero. 13 de enero del 2005.

Pública, sobre la población que ha emigrado hacia los Estados Unidos, resumiéndose en el siguiente cuadro:

<b>Administración</b>	<b>Migración</b>
José López Portillo y antecesores	3.5 millones de personas
Miguel de la Madrid	1 millón 386 mil 733 personas
Carlos Salinas de Gortari	2 millones 492 mil personas
Ernesto Zedillo Ponce de León	2 millones 309 mil 256 personas
Vicente Fox Quesada	1 millón 889 personas (se estima que para final del sexenio habrán emigrado cerca de 3 millones)

Nos señala el investigador que aproximadamente 10 millones de personas han emigrado a Estados Unidos desde principios de los años ochenta, cuando la economía mexicana inició su crisis de la deuda que exigió el pago de recursos al extranjero. Por esta carencia de recursos del gobierno mexicano, se comenzó a dismantelar el Estado benefactor, que tenía su máxima expresión con los campesinos: se eliminaron los precios de garantía, así como los subsidios y se permitió la venta de los terrenos ejidales, la principal forma de tenencia de la tierra en México, lo que empujó la salida de millones de campesinos.<sup>43</sup>

Hoy, no solamente el sector rural sufre del fenómeno migratorio, es común ver también que las zonas urbanas marginadas expulsan jóvenes y adultos hacia el país del norte, con la esperanza de encontrar un futuro en otro Estado, ya que el propio no les puede asegurar. Se ha generado una inercia y una cultura migratoria, que se origina en la pobreza rural y urbana de México.

---

<sup>43</sup> Diario El Financiero. "Emigración de 10 millones, desde los ochenta". Sección Análisis. 05 de octubre del 2005, pág. 4.

De hecho las autoridades federales, como el Secretario de Relaciones Exteriores, Luis Ernesto Derbez, externalan su preocupación al reconocer la incapacidad económica del país para detener este problema, insistiendo en que la solución está en que los gobiernos ofrezcan oportunidades para su población.<sup>44</sup>

En otras palabras, las autoridades reconocen el problema, pero no aplican en la práctica las políticas públicas adecuadas para lograr el crecimiento económico y el desarrollo social que México necesita desde hace ya muchos años.

Todo parece indicar que la migración seguirá siendo una constante en el país por la falta de empleo y salarios ínfimos, así como alternativas de desarrollo para la población, una variable que está integralmente unida a otras por medio de las políticas públicas.

El empleo está íntimamente ligado a la inversión productiva. La causa determinante del aumento en la brecha del desarrollo y crecimiento lento de la economía es el régimen de inversión productiva insuficiente, que ha prevalecido hace varios años en el país.

Las políticas de ajuste, estabilización macroeconómica y cambio estructural, en combinación con los vacíos institucionales de la economía mexicana, además de los problemas de la “transición política” (reflejada en los pleitos del poder ejecutivo con los legisladores y partidos de oposición), han propiciado un ambiente macroeconómico adverso para la inversión productiva.

---

<sup>44</sup> Diario El Financiero. “Preocupa a gobierno la migración”. Sección Internacional. 04 de octubre del 2005, pág. 2.

Para muchos, la pérdida del producto y el empleo es el otro lado de la moneda del presunto éxito de las políticas antiinflacionarios. Digamos que la productividad y el empleo es el resultado de todas las variables antes mencionadas, teniendo la inversión un papel fundamental, según el siguiente cuadro:

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO	
Cifras en Millones de Dólares	
1990	2,634
1991	4,762
1992	4,393
1993	4,389
1994	10,973
1995	9,526
1996	9,186
1997	12,830
1998	12,437
1999	13,449
2000	17,175
2001	27,735
2002	17,122
2003	12,751
2004	17,910
2005*	12,894
Fuente: Banco de México. Página Web. <a href="http://www.banxico.org.mx/elInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html">http://www.banxico.org.mx/elInfoFinanciera/FSinfoFinanciera.html</a> Periodos consultados: 1990 a 2005 * Periodo correspondiente a Enero-Septiembre	

Para este análisis se ha tomado como punto de referencia a la Inversión Extranjera Directa (IED), por relacionarse con las condiciones económicas, políticas y sociales del país.

La elevación de la inversión durante los años noventa fue el resultado del modelo económico, que privilegió la apertura de la economía, las privatizaciones, el comercio y culminó con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC), que para el caso es un modelo económico que ha sido agotado y en su momento atrajo volúmenes de IED, como se explica en los indicadores antes mencionados.

Es así que en 1990 la IED se venía incrementando hasta llegar en el 2000 a 17,175 millones del dólares y alcanzó el punto máximo en el 2001, cuando se invirtieron en el país 27,735 millones de dólares provenientes del extranjero; eso significa que en el 2001 se incrementó la inversión directa cerca de un 62 por ciento, con respecto al año 2000, es decir, 10,560 millones más que en el año anterior.

A principios de este siglo, el incremento de la inversión extranjera se debe a que el primer año de gobierno causó mucha confianza, por ser un gobierno emanado de un partido diferente al PRI el que asumió el poder. La intensa expectativa de “cambio”, tanto en el país como en el extranjero, provocó que los capitales foráneos habían tenido gran esperanza de que el nuevo gobierno fuera un detonador del crecimiento económico, desde luego, donde ellos serían grandes beneficiados y, por otro lado, la esperanza de un pueblo para alcanzar el desarrollo, a través de las reformas estructurales que se habían prometido.

Pasada la euforia del cambio y generado el sentimiento de decepción por no encontrar lo que se buscaba en el nuevo gobierno, los inversionistas extranjeros nuevamente tomaron una actitud de prudencia en la inversión y, según el Banco de México, para el año 2002 la inversión directa de origen extranjero sufrió una dramática caída, al bajar a 17,122 millones de dólares y, peor aún, bajó a 12,751 millones de dólares en el 2003.

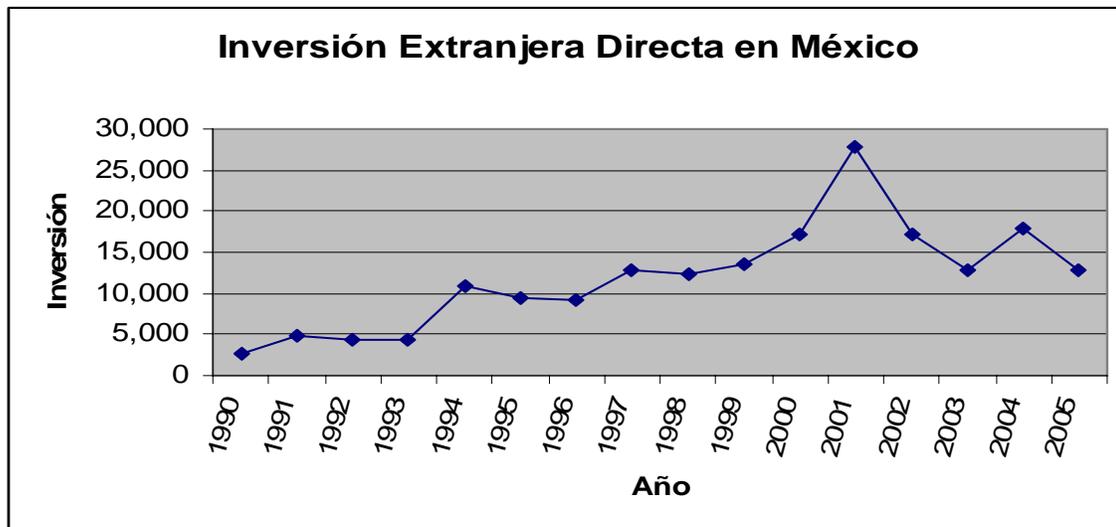
En el año 2004 nuevamente se eleva la IED ligeramente, al captar el país 17,910 millones de dólares y la generación (según la Secretaría de Economía) de 500 mil empleos, pero no fue suficiente para generar el millón de empleos que cada año demanda la población.

Para el 2005 los resultados de inversión no se observan muy alentadores.

Para la firma internacional Standard & Poor's, diversos factores han hecho que México no sea atractivo para las inversiones extranjeras. El primero es que ha agotado los efectos de apertura económica de los años ochenta y noventa. Otra razón es que países ganan a México en la habilidad para atraer inversión a sus sectores exportadores, como es el caso de China. También enfatiza que México requiere de cambios estructurales para mejorar su infraestructura física, bajar sus costos y mejorar su sistema legal y regulatorio para atraer mayor inversión. Critica que el dinamismo de los flujos de capital hacia México ha sido muy inferior al observado en el mundo: entre 1994 y 2004 el crecimiento promedio por año de la IED en el mundo fue de 9.2 por ciento y en México fue apenas de 3.8 por ciento.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Diario Reforma. "México menos atractivo a la inversión extranjera". Sección Negocios. 13 enero del 2005, pág. 5.



Lo cierto es que a nivel económico México se ha hecho menos atractivo para los inversionistas, al perder competitividad y no ser un mercado creciente. Sin embargo, esta consultoría ha pasado por alto que en nuestro país también se percibe una importante ausencia del Estado de Derecho, una creciente inseguridad y una lucha permanente entre los actores y partidos políticos por arrebatarse el poder. Otros factores también en el entramado social y político, como el tráfico de drogas, las ejecuciones y guerra entre carteles de la droga, los homicidios de las mujeres en Ciudad Juárez, los secuestros, la corrupción en todos los niveles, el lavado de dinero, etc., despojan de la voluntad a los inversionistas nacionales y extranjeros para fomentar mejores niveles en nuestra economía y en el desarrollo. Estos factores como amenazas y riesgos a la seguridad nacional no han permitido al país avanzar, limitando las inversiones extranjeras, el empleo y el ingreso para favorecer la calidad de vida de los mexicanos.

La imagen internacional de la inseguridad, la impunidad, la injusticia y la inequidad, que hemos cultivado en México durante años, ha sido factor de

freno a la inversión, al turismo y al comercio, llevándonos a un escenario poco alentador para la inversión extranjera.

La coyuntura actual que estamos viviendo obliga a ver escenarios lamentables. La alta inseguridad en las calles, las constantes ejecuciones, el crimen organizado que le gana terreno al Estado, homicidios y luchas entre carteles de droga y en los penales de alta seguridad, pugnas entre los grupos políticos, casos más seguidos de violencia social, resentimiento social por la falta de oportunidades de empleo, están creando un plano peligroso e inseguro para mantener la gobernabilidad en el país y, con ello, contribuyen a generar una imagen nefasta a nivel internacional.

La seguridad nacional, como instrumento de desarrollo económico en México, no ha impulsado ese despegue económico que necesita el país como lo han demostrado los datos expuestos. Pero de manera contraria, podemos observar que el limitado desarrollo económico del país no ha permitido, en gran parte, mantener las condiciones de seguridad de la población y las condiciones óptimas de gobernabilidad en el país, que se traduzcan en la seguridad de toda la nación. Para decirlo de manera concreta: seguridad es desarrollo y desarrollo es seguridad.

Por consiguiente, el presente trabajo ha sustentado los elementos necesarios para proponer el marco hipotético referente a las implicaciones de un desarrollo sostenido con seguridad nacional, de modo que si no hay seguridad nacional no podría haber desarrollo social y económico, aspecto que el Estado Mexicano ha dejado de lado y que ahora observamos a nuestro país con convulsiones sociales e incertidumbre económica.

De este modo, no se puede garantizar una integración en el país del orden económico, político y social, si no hay una estabilidad que garantice la armonía de una vida social estable.

Para lograr la estabilidad social, la población necesita no únicamente de libertades políticas o vivir en la democracia, sino de bienes y servicios indispensables para su desarrollo; por decir las más básicas: alimentación, salud y educación sólo son posibles cuando el modelo económico y político generen las condiciones y las oportunidades para el progreso de la sociedad.

El Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox reconoce que “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.”<sup>46</sup>

En el país la pobreza lacera a 40 millones de mexicanos, según cifras oficiales. El gobierno mexicano ha puesto en marcha diversos instrumentos, con el objetivo de “eliminar” la pobreza extrema. Al igual que con Carlos Salinas de Gortari y su programa “Solidaridad” o con Ernesto Zedillo y su programa “Progresá”, Vicente Fox y su programa “Oportunidades” pretende controlar y reducir las desigualdades extremas, pero todo parece indicar que estos programas han sido implementados, no para que no aumenten los millones de pobres, sino para reprimir la inestabilidad que pueda causar la pobreza en el país; es un muro de contención para que no explote una bomba política y social.

Con este referente podemos ver que la pobreza en México es un asunto de seguridad nacional, íntimamente ligado al desarrollo político y económico.

---

<sup>46</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006. Op. cit.

Por un lado, el gobierno reconoce y aplica paliativos o programas para reducir las desigualdades en México, reconociendo a la pobreza como asunto de seguridad nacional, como reconoció en su Plan Nacional; pero, por otro lado, al rendir sus informes de gobierno no se encuentra contemplada a la pobreza como asunto de seguridad de la nación, observándose una incoherencia entre lo que planea e informa.

Los cinco informes de Gobierno del Presidente Vicente Fox han informado sobre la seguridad nacional de la siguiente manera:

El Primer Informe de Gobierno apunta sobre la creación de la Consejería Presidencial de Seguridad Nacional, la evaluación del CISEN y los sistemas de investigación, información y análisis de la seguridad nacional.<sup>47</sup>

El Segundo Informe de Gobierno señala la actualización de los instrumentos institucionales y legales de seguridad nacional y los sistemas de investigación, información y análisis de la seguridad nacional (capacitación a los servidores públicos, transparencia y combate a la corrupción y gestión de calidad).<sup>48</sup>

El Tercer Informe de Gobierno enfatiza que la actualización de los instrumentos legales e institucionales, de investigación, información y análisis, la instalación del Consejo Interinstitucional del CISEN y la creación del Gabinete de Seguridad Nacional, así como la mejoría y fortalecimiento gubernamental (capacitación a los servidores públicos, transparencia y combate a la corrupción y gestión de calidad).<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

<sup>48</sup> Segundo Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

<sup>49</sup> Tercer Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

El Cuarto Informe de Gobierno expone que se previnieron y atendieron diversos conflictos con mesas de negociación; vigilancia y protección del territorio nacional (acciones militares); infraestructura y equipamiento militar; modernización educativa y adiestramiento (militar); diversas acciones en materia de coordinación de información con otras instituciones extranjeras; asistencia a la población en caso de desastres naturales; Sistema Nacional de Protección Civil; desarrollo de tecnologías para mitigar los riesgos; infraestructura para la prevención y protección contra inundaciones, la capacitación y difusión para la protección civil.<sup>50</sup>

Llama la atención este Cuarto Informe, ya que señala que se “previnieron” conflictos, pero en realidad todas las acciones fueron de “atención”, cuando los conflictos ya habían detonado. Lo que nos vuelve a presentar una falta de política pública en seguridad nacional y una política reactiva en lugar de ser preventiva.

El Quinto Informe de Gobierno hace patente la nueva Ley de Seguridad Nacional, como el marco normativo que establece la corresponsabilidad entre poderes (ejecutivo y legislativo) para enfrentar riesgos y amenazas. Informa del fortalecimiento de operativos de vigilancia en el territorio nacional, además de la ampliación de los mecanismos de cooperación con la comunidad internacional, para la atención del fenómeno del terrorismo<sup>51</sup>, pero no dice cuáles, seguramente con Estados Unidos.

Queda claro que el Estado mexicano tiene una gran inconsistencia en sus planteamientos de seguridad nacional, puesto que expresa, por una parte, en el PND que “las verdaderas amenazas a las instituciones y a la

---

<sup>50</sup> Cuarto Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

<sup>51</sup> Quinto Informe de Gobierno. Presidencia de la República.

seguridad nacional las representan la pobreza y la desigualdad...”, pero en los informes de gobierno nunca se ha tocado este tema en el rubro de seguridad nacional.

El combate a la pobreza y el impulso al desarrollo como factor de seguridad nacional siguen quedando en el discurso.

Para mejorar las condiciones de la sociedad es posible usar la política y la economía para abrir paso a una política económica, que no anule a la política social, sino que la fortalezca con inversión productiva que genere empleos masivos y salarios bien remunerados, con inversión pública en vivienda, educación y servicios médicos, siendo posible el impulso a consensos del poder ejecutivo y legislativo, con los partidos políticos, con la sociedad civil organizada, con los empresarios, con los académicos y científicos y con acuerdos comerciales equitativos, justos y diversificados con otros países.

Esto nos lleva a pensar en una refundación de las relaciones del Estado con la sociedad, los grupos de poder, los partidos políticos, los legisladores, el poder judicial y de todos los actores de la red que forma nuestro régimen político. Desde luego, esto se basa teóricamente en la llamada gobernabilidad democrática, participativa e incluyente. La seguridad nacional descansa, por lo tanto, en la estabilidad y la gobernabilidad de la nación. Sin embargo, nuestra gobernabilidad y estabilidad ha sido gestada en un tiempo ya rebasado por nuestra realidad.

Varios especialistas y conocedores de la política nacional han coincidido que el actual régimen político está agotado. Este fin del modelo político mexicano requiere un cambio a fondo para ofrecer a la sociedad y al Estado nuevas posibilidades de implementar una política gubernamental en materia de seguridad nacional.

En la Ciudad de México, el 14 de julio de 2004, se realizó un foro organizado por la Cámara de Diputados y la Universidad Nacional Autónoma de México, llamado “Gobernabilidad democrática. ¿Qué reforma?”, donde participaron académicos, legisladores, religiosos, politólogos, investigadores, científicos, escritores, intelectuales y empresarios para exponer sus ideas. Las propuestas se centraron en la reforma electoral, reforma del Estado, reforma al poder Judicial, reforma a los medios de comunicación y reformas al Congreso.

El propósito fue encontrar mecanismos con los cuales se den los consensos, que hoy no se han logrado entre el poder ejecutivo y el legislativo, construyendo mayorías en el Congreso para sacar adelante las reformas que se requieren. Destacan las propuestas de modificar el sistema de partidos, entre ellas el elevar los números de votos solicitados para sus registros y el sistema electoral, reduciendo los cargos electorales, la reducción y transparencia de gastos y la unificación de periodos de elecciones.

También se habló sobre las modificaciones a la estructura de gobierno, considerando necesario contar con un sistema semipresidencial o parlamentario, con la posibilidad de que haya un jefe de Estado y un jefe de gabinete o primer ministro. Llama la atención la propuesta de introducir la posibilidad de presentar iniciativas ciudadanas en el Congreso. Desde luego las reformas tienen que ir acompañadas de otras reformas, para que lleven al desarrollo social y disminuya la pobreza, principal freno al desarrollo del país.

Entre otras propuestas, se manifestó la idea de reordenar las relaciones entre poderes e incluso entre instituciones (como es el caso de la coordinación de las policías en el país). Es necesaria la incorporación de

normas para hacer más responsables y transparentes a los tres poderes de la Unión, para lograr la nueva gobernabilidad y estabilidad democrática.<sup>52</sup>

También urgentes son las reformas fiscal, energética, laboral y en comunicaciones.

Todo lo anterior es con el fin de asegurar el desarrollo social y político del país, logrando las nuevas necesidades de estabilidad y gobernabilidad en el Estado y la sociedad. Hay propuestas desde la sociedad para lograr una sociedad más segura en su presente y su futuro, con mejores niveles de desarrollo y democracia; sólo falta incorporarlas progresivamente a la forma de hacer gobierno para ir renovando las estructuras gubernamentales y, en consecuencia, transformar las decisiones y las políticas públicas en beneficio de la sociedad.

No hay mejor seguridad que aquella que está sostenida en la estabilidad y gobernabilidad, y la que se fundamenta en el desarrollo social y político de México. La seguridad nacional sólo es concebible en un país estable, en su economía y su democracia, pero gobernable en la sociedad.

La democracia sólo tiene sentido en condiciones de seguridad, equidad, justicia y desarrollo; de lo contrario, estamos hablando de una democracia formal.

Así es como se sustenta el planteamiento hipotético, como una relación inseparable de la seguridad nacional y el desarrollo económico y político de la sociedad.

---

<sup>52</sup> Diario El Universal. "Inicia foro de gobernabilidad democrática". Sección México. 1 de octubre del 2004, pág. 6.

## CAPÍTULO III

### La seguridad nacional e inteligencia como política de cambio

### 3.1 Cambio político sin seguridad

Cambiar una institución, que ha sido producto histórico y social, implica transformar una serie de normas, valores y cultura. Ahora bien, tratar de transformar todo un régimen político es un trabajo de grandes proporciones, ya que “una institución política es el resultado de un proceso histórico y, por lo tanto, transformar sus valores y prácticas de acuerdo a necesidades recientes es muy complicado”.<sup>1</sup>

Cambiar el régimen político y sus instituciones para cambiar nuestra estructura de seguridad requiere grandes reformas, que hasta la fecha no se han conseguido. Sin embargo, el propio desarrollo social, económico y político ha ejercido presión al gobierno y la estructura sociopolítica para conseguir algunos avances y transformaciones en la vida política nacional.

Relacionado con estas cuestiones, encontramos los siguientes hechos.

Entre los hechos que cuestionaron la gobernabilidad del país entre 1982 y 1995, se puede señalar una insolvencia de pagos del país con sus compromisos financieros en 1982, lo que originó la aplicación de ortodoxas políticas de ajuste estructural. Asimismo, el país sufrió la escisión del Partido Revolucionario Institucional en 1987 con el surgimiento de su Corriente Democrática primero, para integrarse posteriormente el Frente Democrático Nacional y, después, en el Partido de la Revolución Democrática surgiendo con el descontento electoral en las elecciones presidenciales de 1988.

---

<sup>1</sup> Vergara, Rodolfo, en Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad. Op. cit. Pág. 70

De igual forma, debe reconocerse que durante la pasada década se impulsaron diversas transformaciones económicas y políticas, que han tenido importancia en la vida de México. Dentro de los cambios económicos destacan la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la privatización de la gran mayoría de paraestatales y la autonomía al Banco de México, entre otros. Reformas que en su momento impulsaron cierto cambio, pero que hoy este modelo se ha agotado.

A nivel institucional y político se fortaleció a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por citar algunos. En conjunto, éstas y otras transformaciones han propiciado nuevas formas de gobierno, en el que la influencia del exterior es una variable determinante.

En relación a la transición política de México ha sido un largo y difícil proceso democratizador. De un régimen de partido oficial que controlaba o se hacía controlar por el Estado, se abrió paso a la supuesta “pluralidad” política, a la alternancia del poder ejecutivo, a la mayor autonomía de los poderes legislativo y judicial, así como a cambios en la distribución del poder político.

El proceso electoral federal del 2000 convirtió a México en un campo de batalla, donde los principales contendientes crearon un ambiente de intolerancia y descalificación hacia sus adversarios. En aquel entonces, la oposición, inconforme con el alto grado de corrupción y retraso del país, generado por 71 años, tenía como objetivo impulsar la salida de los Pinos del PRI.

Obtenido el triunfo el PAN, a través de Vicente Fox en el poder ejecutivo federal, la legislatura de la Cámara Baja quedó integrada por 211 diputados del PRI, 206 del PAN, 50 del PRD y 33 legisladores de otras opciones. En

similares condiciones también se instaló la Cámara de Senadores, lo que hasta ahora ha significado un limitado poder de negociación política en temas estructurales relativos a la reforma fiscal, laboral y energética.

El cambio político tuvo su inicio antes de diciembre del 2000; entre julio y noviembre de ese mismo año se organizaron mesas trabajo para discutir la reforma del Estado. Para ello, se integró un equipo plural que presentó un proyecto de cambio institucional, el cual fue paradójicamente ignorado por los partidos y por el Congreso.

Ante tal circunstancia, el presidente Fox hizo suyo el proyecto y en el aniversario de la Constitución propuso lanzar el proyecto de cambio constitucional. Sin embargo, éste no salió adelante, y el propio Secretario de Gobernación propuso después algunos proyectos de reforma parciales (reelección legislativa e información transparente), con lo cual se regresaba a la vieja lógica de no presentar un proyecto integral.

Un año después quedó asentado que la ruta de la transición podía tener diversos rumbos y que los buenos deseos y las grandes expectativas no eran suficientes. También se vio que el sistema político, que surgió con la alternancia estaba impregnado del pasado y no existían los incentivos para hacer una transformación constitucional, careciéndose de un pacto político entre las fuerzas políticas y el nuevo gobierno.

En materia de seguridad nacional, según el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, las estrategias y líneas de acción para garantizarla en México se referían a:

- Preservar, con apego a la ley la integridad territorial, el espacio aéreo y de los mares territoriales y patrimoniales del país, frente a otros Estados, frente a las amenazas de las organizaciones

criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de los recursos marinos.

- Actualizar la planeación del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada mexicanos; modernizar y consolidar sus capacidades militares, operativas, de inteligencia y técnicas y de respuesta inmediata a emergencias y desastres; fortalecer el resguardo de las instalaciones vitales del país y actualizar la legislación en la materia a las nuevas circunstancias y desafíos.
- Coordinar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados de la Federación en sus relaciones con otras naciones, respecto al combate a las amenazas modernas a la seguridad nacional, tal como el narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilegal de armas y el terrorismo.
- Actualizar el marco legal en materia de servicios de inteligencia, con el fin de tipificar y reglamentar las labores que se realicen en esta materia. El objeto debería ser asegurar, en todo momento, la eficiencia y el apego a la ley de los servicios de inteligencia nacional, y aprovechar la cooperación internacional en el intercambio de información referente a narcotráfico, criminales y terrorismo.

Definitivamente, es necesario cambiar nuestro régimen político que ha dado ya sus beneficios y calamidades a la sociedad, por un nuevo marco que sea motor del desarrollo social, económico y democrático del país, que engendre nuevas políticas y prácticas de gobierno, acordes con las necesidades de seguridad, estabilidad, gobernabilidad y desarrollo social de México.

### 3.2 Seguridad sin cambio político

Dada la importancia de la seguridad nacional, independientemente de la permanencia o cambio de un partido o grupo político en la vida nacional, es necesario que exista una serie de principios que definan el modo de actuar del Estado en su esfuerzo por obtener o mantener la seguridad de la nación.

Dichos principios, contenidos en la política de seguridad nacional, permiten racionalizar, administrar y regular la acción del Estado, vía el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, fijando parámetros básicos para la definición de estrategias, uso de recursos, implementación de medidas y ejecución de acciones.

<b>Política de Seguridad Nacional de México</b>	<b>Aplicación</b>
Integralidad	Adopción de un enfoque exhaustivo.
Dinamismo	Cambio y adaptación constante.
Legalidad	Observancia de las leyes.
Legitimidad y supremacía del Estado	Justa consideración del Estado como actor primordial en la defensa de los intereses nacionales.
Participación democrática	Concurso de la sociedad en la procuración de su seguridad como nación.
Selectividad	Adecuada jerarquización de asuntos relevantes para la Seguridad nacional.

Fuente: CISEN. Página Oficial en Internet, [www.Cisen.gob.mx](http://www.Cisen.gob.mx)

A su vez, el CISEN ha establecido que dentro de la doctrina de seguridad nacional los factores que determinan la existencia y desarrollo de la seguridad en México son:

<b>Factores</b>	<b>Aplicación</b>
Democracia	Gobierno responsable ante ciudadanos representados por autoridades legítimamente elegidas.
Soberanía	Gobierno efectivo y autodeterminación del país.
Unidad nacional	Comunidad plural y solidaria entre los ciudadanos.
Integridad del patrimonio nacional	Preservación del territorio y uso adecuado de recursos nacionales.
Estado de derecho	Cumplimiento de ordenamientos legales.
Desarrollo	Mejoramiento en los ámbitos de la vida nacional.
Paz social	Convivencia armoniosa y ausencia de conflictos violentos.

Fuente: CISEN. Página Oficial en Internet, [www.Cisen.gob.mx](http://www.Cisen.gob.mx)

Igualmente, a pesar de la alternancia en el poder, el gobierno de Fox ha asumido una agenda de inteligencia para la seguridad nacional en busca de dar continuidad a prioridades y asuntos que tienen incidencia en el desarrollo del país. En dichos términos, los asuntos que comprenden la agenda son grupos armados, delincuencia organizada, seguridad pública, terrorismo, transición y reforma del Estado, movimientos sociales y entorno internacional.

Para fortalecer la eficiencia de los sistemas y procedimientos de seguridad, el CISEN ha orientado sus actividades al mejoramiento y diversificación de la capacidad de investigación y análisis de la información. Entre los

resultados que se han obtenido para el periodo septiembre de 2003 a agosto de 2004 son:

- Se atendió a 193 de las 200 peticiones de información que le fueron planteadas, lo que equivale a 96.5 por ciento.
- A través de la Agenda Institucional de Riesgos, se dio seguimiento a los fenómenos de subversión, migración, tráfico de personas y crimen organizado, que permitieron anticipar riesgos a la seguridad nacional, al Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática, alcanzando un nivel de asertividad de entre 92 y 96 por ciento, similar al obtenido entre septiembre de 2002 y agosto de 2003.
- En la lucha contra el terrorismo, se actuó a través del seguimiento de agrupaciones proclives a involucrarse en este fenómeno, por medio de medidas dirigidas a evitar el establecimiento de estructuras dedicadas al financiamiento, reclutamiento, logística y refugio de integrantes de dichas organizaciones. Al respecto, se realizaron las siguientes acciones:
  - En materia de cooperación internacional, se ampliaron los mecanismos de coordinación y análisis de experiencias con otros países, entre los que destacan: Argentina, Canadá, Corea, Colombia, Cuba, España, Francia, Holanda, Japón, Israel, Rumania, Rusia y China.
  - Con el objetivo de ampliar los mecanismos de coordinación y cooperación, se mantuvo el intercambio de información y colaboración con la comunidad de inteligencia internacional.
  - En el ámbito de la seguridad fronteriza, se llevó a cabo la Reunión Binacional de Trabajo de los Grupos de Migración y Aduanas e Instalaciones Estratégicas de la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos de América, la XX Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos de

América y la del Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad  
Fronteriza México-Guatemala.

- Entre enero y junio de 2004, se logró la distensión y/o solución de 327 conflictos de los 390 atendidos, logrando un promedio de efectividad del 83.8 por ciento, dando cauce institucional a los conflictos. Esta cifra fue de 70.6 por ciento en igual periodo de 2003.
- En congruencia con las necesidades de seguridad que demanda la sociedad mexicana y ante los acontecimientos terroristas que han alarmado a la población a nivel mundial, las fuerzas armadas mexicanas reforzaron los planes y dispositivos estratégicos, que permitieron garantizar la defensa de la soberanía, independencia e integridad de la nación.
- Se ha establecido, como prioridad en materia de protección civil, cambiar de esquemas reactivos de atención de desastres a estrategias preventivas y de mitigación de los riesgos a los que está expuesta la población.
- En coordinación y colaboración entre las secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, la Policía Federal Preventiva, la Unidad de Apoyo a la Inspección Fiscal y Aduanera, las procuradurías estatales y General de República (PGR), se alcanzaron resultados favorables en el esfuerzo nacional en la lucha contra el narcotráfico. Con lo anterior, del 1º de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2004, se han detenido 31 719 personas vinculadas a siete organizaciones delictivas, de las cuales 15 se identificaron como líderes, 39 financieros, 64 lugartenientes, 185 sicarios, 148 funcionarios involucrados y 31 268 colaboradores y distribuidores de drogas al menudeo.
- Se ha desarrollado una alta especialización en la operación e inteligencia de la Procuraduría General de la República y una creciente coordinación interinstitucional, incluyendo el CISEN, para el combate

efectivo a la delincuencia organizada dedicada al secuestro, plagio a la propiedad intelectual e industrial; operaciones con recursos de procedencia ilícita, delitos fiscales, así como al tráfico de armas, indocumentados y de menores.

Con todo, según lo reportado por la Secretaría de Gobernación, como ente facultado para informar acerca de las acciones y resultados de la inteligencia civil en México, las instituciones relativas a la seguridad nacional están en un proceso de modernización, en busca de mantener a la seguridad nacional como un factor de desarrollo social y económico.

Pero no es suficiente la modernización del sistema de seguridad nacional, sino todo un cambio del modelo económico y político que vaya de la mano con nuevas estrategias y estructuras de seguridad nacional, acordes a las necesidades de la sociedad y de todo el país.

Como se ha visto, hoy las autoridades tratan de modernizar el marco operativo de la seguridad nacional, pero sin modernizar la estructura política y económica sobre la que descansan toda la vida institucional y social de México. Tratan de mantener la seguridad, pero sin cambio político.

### 3.3 Legislación de Seguridad Nacional

Una de las principales transformaciones en el tema de seguridad nacional en México es la ley en la materia. El 1º de febrero del 2005 entró en vigor la Ley de Seguridad Nacional, que si bien constituye un importante paso para establecer una legislación en la materia, en realidad busca regular los aparatos de inteligencia del Estado, específicamente del Centro de Investigación y Seguridad nacional (Cisen) y sus herramientas de investigación, en las que hasta ahora se incluía el espionaje.

Los aspectos más importantes de la Ley de Seguridad Nacional son los siguientes:<sup>2</sup>

- El objeto de esta Ley es establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional.
- Para efectos de la Ley, se entiende por seguridad nacional las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, lo cual conlleva la protección de la nación frente a amenazas y riesgos; la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de instituciones democráticas de gobierno; el mantenimiento de la unidad de la Federación; la defensa legítima del Estado mexicano respecto a otros Estados, y la preservación de la

---

<sup>2</sup> Diario Oficial. Ley de Seguridad Nacional. Poder Ejecutivo. Secretaría de Gobernación. Publicada el 31 de enero del 2005.

democracia fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

- Enumera una lista de actividades, que atentan contra la seguridad nacional, como los actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, interferencia extranjera, acciones que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada, quebrantar la unidad de las partes de la Federación, bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada, actos que atenten contra el personal diplomático, tráfico ilegal de materiales nucleares y armas químicas y biológicas, financiamiento de acciones terroristas, bloquear actividades de inteligencia y contrainteligencia, destruir o inhabilitar infraestructura estratégica o indispensable para provisión de bienes y servicios.
- El Consejo de Seguridad Nacional estará integrado por el Presidente de la República, los secretarios de la Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda, Función Pública, Relaciones Exteriores y Comunicaciones y Transportes, así como por el Procurador General de la República y el Director General del CISEN; en caso de ausencia del Presidente, la reunión será presidida por el Secretario de Gobernación.
- Este Consejo de Seguridad Nacional tiene como objetivo establecer y articular la política en la materia. Tiene que ver con la coordinación de los esfuerzos nacionales, el establecimiento de políticas, el Programa para la Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, los programas de cooperación internacional, lineamientos en el uso de

aparatos de intervención de comunicaciones privadas y los procesos de clasificación y desclasificación de la información que generen.

- Las reuniones del Consejo de Seguridad Nacional serán de carácter reservado, siendo por lo menos bimestralmente o a convocatoria del Presidente de la República. Podrán hacer consultas a expertos, instituciones académicas y de investigación.
- El CISEN es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con autonomía técnica, operativa y de gasto, encargado de tareas de inteligencia; proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de riesgos y amenazas; preparar estudios de carácter político, económico, social y demás; elaborar los lineamientos generales del plan estratégico y la Agenda Nacional de Riesgos; establecer cooperación interinstitucional y proponer sistemas de cooperación internacional y operar tecnología especializada.
- Se establece una Red Nacional de Información, como instrumento de apoyo para la toma de decisiones, como un esfuerzo de la Federación, entidades federativas y municipios, mediante convenios suscritos.
- El CISEN deberá solicitar autorización judicial para efectuar intervenciones de comunicaciones privadas. Los procedimientos judiciales para autorizar la intervención no tendrán naturaleza contenciosa, y sus constancias procesales carecerán de valor probatorio en procedimientos judiciales o administrativos, además de tener carácter reservado.
- Una vez presentada la solicitud de intervención de comunicaciones, el juez debe proporcionar acuse de recibo y emitir dentro de las 24

horas a partir de la solicitud, una resolución fundada y motivada en la que puede otorgar o negar la autorización solicitada. La autorización tendrá un plazo de 180 días naturales para realizar la intervención, con prórroga de otros 180 días.

- La información, considerada reservada\* es responsabilidad de cada instancia que participe en su generación, en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esta información, reservada por motivos de seguridad nacional, permanecerá con tal carácter hasta por un periodo de treinta años. En caso de un proceso judicial, 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 CISEN.

- 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. Esta Comisión recibirá informes concretos del CISEN y podrá conocer el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos y emitir una opinión. Esta información deberá ser resguardada y protegida para evitar su uso indebido.

Esta Ley es un gran paso al orden y control de los servicios de inteligencia y seguridad nacional. Sin embargo, la misma se olvida de las otras instituciones que forman la estructura de la seguridad nacional en México.

---

\* Es información útil para generar inteligencia o la que al revelarse pueda ser utilizada para potenciar una amenaza.

La Ley de Seguridad Nacional es un instrumento de la política implementada en esta Administración, lo que no constituye por antonomasia un cambio *per se*, ya que la Ley si bien es un adelanto en la legislación y en generar las bases para una política en esta materia, es necesaria la política pública, donde la Ley guíe a la misma.

Por lo tanto, hasta que tengamos una Ley completa e integral de seguridad nacional, que oriente las acciones de la política pública y hasta que esta política pública concrete acciones en la práctica, podemos hablar que existe una política de cambio en seguridad nacional y, por ello, una política de Estado con una Ley, una política pública y acciones de seguridad nacional, que impulsen el cambio y el desarrollo del país.

## Conclusiones

Hemos demostrado que la seguridad nacional está indisolublemente ligada al desarrollo del país y que los problemas económicos y sociales son problemas relacionados a la seguridad nacional; que la estabilidad económica y social es la estabilidad del Estado.

Por otro lado, la diversificación, la apertura, la globalización, la interdependencia y el nuevo orden mundial, como factores externos, y como factores internos el cambio de partido oficial en el poder, la mayor participación de la sociedad y la amplia lucha por el equilibrio de los Poderes de la Unión, son circunstancias que inciden determinadamente en la seguridad nacional del México actual.

El sistema de inteligencia civil y militar, en estrecha colaboración y comunicación deben ser, en el mejor de los casos, en su conjunto un aparato preventivo, más que reactivo. Deben ser capaces de anticiparse a eventos de múltiple naturaleza en busca del logro de los intereses colectivos. En tanto sean un aparato limitado para actuar en reacción a una contingencia no planeada, se estará dejando una puerta abierta para transgredir la soberanía y el Estado de Derecho.

Ante ello, es conveniente que el concepto de seguridad nacional actual se transforme, según las circunstancias externas e internas, sea un instrumento de política de desarrollo, un medio del Estado para proveer información sobre amenazas públicas, una institución libre de sospecha, capaz de ser auditada y que no se regrese a la práctica de utilizarla como recurso de acción indiscriminada contra los enemigos del partido gobernante.

Ante lo anterior, considerando el objetivo general planteado, relativo a estudiar a la seguridad nacional como un instrumento del desarrollo en el México actual, las conclusiones son las siguientes:

- El Estado tiene una función pública que regula las actividades políticas, económicas y sociales, a través de un aparato administrativo para mantener el orden, la paz y los servicios públicos; por lo tanto, el Estado es la estructura que debe garantizar la seguridad para mantener la tranquilidad y garantizar las condiciones que permitan el desarrollo del país.
- La seguridad nacional es un instrumento, un medio del Estado y no un fin, que permite mantener la estabilidad política, fomentar las formas democráticas de gobierno, vigilar el respeto de los derechos humanos y el medio ambiente, y promover mejores condiciones de bienestar para las personas.
- La seguridad nacional mexicana ha tenido una connotación más interna que externa. Los aparatos de inteligencia se han enfocado hacia los sucesos de la vida nacional, sin concentrarse en aquellos realmente importantes para el desarrollo del país como la pobreza, la economía y la justicia social. Ante las nuevas circunstancias mundiales, es necesario destinar también tiempo y recursos a la coordinación de la seguridad nacional mexicana con otras entidades internacionales, para tratar aspectos como el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia organizada, así como temas de carácter ecológico y recursos naturales.
- Durante años, la seguridad nacional y los aparatos de inteligencia en México han sido enfocados para actuar en función de los intereses de los grupos en el poder, lo que ha sido

percibido por la sociedad como actividades que generan desconfianza y como asuntos poco claros. En el llamado gobierno del “cambio”, se pretende dar una transformación a la estructura de la seguridad nacional en el país; sin embargo, las instituciones al ser el producto histórico, mantienen una inercia que ha sido difícil de transformar para convertirlas en instrumentos de toda una visión de Estado.

- México cuenta con varios organismos que tienen que ver con seguridad nacional, pero carece de una integración entre los mismos e incluso una interrelación con las instituciones y Secretarías de Estado para impulsar una verdadera seguridad nacional de manera integral.
- La seguridad nacional en México ha sido abordado por pocos estudiosos, ya que existe poco material informativo al respecto, lo que refleja que México carezca de una filosofía, doctrina y sistema de seguridad nacional para el desarrollo del país. Sin embargo, existen elementos teóricos e institucionales que permiten desarrollar la filosofía propia de la seguridad nacional a la mexicana, tomando en cuenta sus necesidades, sus problemas y recursos.
- Los problemas del desarrollo económico y social del país indican que en México existe una desarticulación entre la seguridad nacional y su desarrollo, lo que permite vislumbrar una contradicción entre la seguridad nacional como condición de desarrollo y nuestro propio subdesarrollo. En los hechos no existe tal condición, dados los indicadores de empleo, migración e inversión estudiados. La seguridad nacional es un instrumento del desarrollo, pero en México no ha sido así.

- México carece de una política de Estado en materia de seguridad nacional, una política que integre a las demás políticas para dar seguridad y desarrollo a la sociedad. Tampoco existe un sustento teórico integral que permita construir esta política.
- La seguridad nacional requiere ahora de más herramientas humanas y materiales para orientarse hacia la prevención y menos a la reacción, debe ser más de análisis que de operación, dejando a otras instituciones el uso de la fuerza pública para reprimir delitos que alteren los intereses nacionales.
- La Ley de Seguridad Nacional se ha expedido únicamente para regular las actividades del CISEN y mantenerlo bajo control legislativo, pero ésta Ley debe ser revisada, ya que dicha Ley no incluye la seguridad nacional en su conjunto, es decir, de todo el país, sólo se enfoca principalmente al CISEN.

## Recomendaciones

De acuerdo a las conclusiones anteriores, podemos decir que México tiene grandes limitaciones en cuanto a seguridad nacional para garantizar el desarrollo de la población. Por ello, se recomiendan las siguientes acciones:

- Los investigadores académicos deben realizar más estudios sobre la seguridad nacional, con el propósito de ampliar la limitada base de estudio que existe en México, enriqueciendo los elementos teóricos para dar paso a una doctrina y a una teoría en seguridad nacional que se acerque a la realidad mexicana. Con ello, no sólo tendríamos un concepto más acabado sobre la seguridad nacional, también aportaciones que sirva como base para integrar una política de seguridad nacional.
- El gobierno mexicano debe seguir buscando una visión de Estado, una política de Estado en seguridad nacional, para impulsar el desarrollo social, económico, político, cultural y ecológico del país. Por añadidura, necesitamos una política pública que salga del Plan Nacional de Desarrollo y que no se quede en “buenos propósitos”, para establecer planes y programas, sin llevarlos acabo. Planear, organizar, ejecutar y evaluar, es sumamente importante para llevar a cabo una política de seguridad nacional y no únicamente quedarnos en la etapa de planeación.
- La Ley de Seguridad Nacional es un buen principio para controlar una institución (el CISEN), pero es necesario reformar esta Ley para tomar en cuenta a los demás organismos que se relacionan con la seguridad nacional, con el propósito de obligar a las dependencias de la seguridad del país para que actúen conforme a la ley, sobre

todo de manera coordinada y en constante retroalimentación de información para tomar mejores decisiones.

- La Ley debe establecer una Red Nacional de Información, que sirva como proceso de apoyo en el proceso de información, la cual se establecerá mediante convenios de colaboración de las instancias federales con las entidades federativas y los municipios. Actualmente se realizan convenios a nivel estatal, pero es sumamente importante, por parte del Gobierno Federal, no descuidar el nivel municipal, ya que en este nivel es donde se palpan los problemas, donde nacen hasta manifestarse a nivel regional o nacional. Por lo tanto, el CISEN debe identificar los municipios con “focos rojos”, para apagar, disolver o resolver con anticipación los escenarios de crisis. Otra recomendación sobre esta Red Nacional de Información, es establecer un centro de información en la Presidencia de la República, donde el Presidente tenga acceso oportuno y a la mano de la información más importante del país, para tomar de manera oportuna las decisiones que le corresponden. Esta Red deben integrarla las dependencias del Gobierno Federal con un representante de cada dependencia, para enviar información, que se considere de seguridad nacional, inmediatamente al Presidente de la República.
- Las autoridades, junto con las instituciones académicas, deben informar más a la sociedad que la seguridad nacional no es un asunto policiaco de represión, como en años anteriores se había percibido. Es importante cambiar esta percepción en la población para generar más confianza en las autoridades encargadas de establecer las acciones de seguridad nacional y, en general, contribuir a promover la confianza en el gobierno.

- Hay temas que la seguridad nacional en México no ha sido precisa y que son fundamentales para nuestro desarrollo, como la pobreza, la ecología, los energéticos, el agua. Es importante que las autoridades se enfoquen también en estos temas y no únicamente en los que tradicionalmente se ha considerado de seguridad nacional como el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada.
- El Servicio Civil de Carrera, que recientemente se estableció en la Administración Pública Federal, debe aplicarse en los organismos encargados de la inteligencia y la seguridad nacional, pero debe aplicarse con todo rigor en los cuerpos policiacos, en los agentes de investigación, en los analistas de inteligencia y en los directivos, ya que es delicado que los asuntos de seguridad nacional del país estén en manos competentes, evitando en mayor medida la corrupción y desviación del trabajo correcto en esta materia. Es importante, no sólo aplicar el estatuto que señala la Ley y que debe expedir el Presidente de la República para normar el ingreso y desarrollo del personal del CISEN.
- Los directivos de los organismos encargados de la seguridad nacional del país deben buscar cooperación con los institutos académicos para establecer mejores sistemas de inteligencia y seguridad nacional. Existe en el país hombre y mujeres con alto grado de preparación académica y científica, que pueden aportar grandes ideas en sistemas de organización, estrategias para resolver los grandes problemas nacionales y aplicar conocimientos para el desarrollo de tecnología de Inteligencia y seguridad nacional.
- Los titulares de las dependencias, que conforman el Consejo de Seguridad Nacional que establece la Ley, carecen de conocimientos sobre lo que es la Seguridad Nacional, por lo que se propone

capacitación para todo el Gabinete Legal y Ampliado del Presidente de la República y en el futuro para los sucesivos sustitutos de éste. La capacitación es importante para todos los titulares, ya que deben aprender a identificar cuando se comienzan a gestar crisis o a encontrar alternativas de seguridad que contribuyan al desarrollo, evitando incoherencias y desfases entre sus planes, programas y proyectos con el tema de la seguridad nacional.

- Es necesario un Plan Sectorial de Seguridad Nacional, que aterrice el Plan Nacional de Desarrollo en este tema, puesto que una política pública debe guiarse bajo objetivos concretos.

## Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. 7ª ed. Porrúa. México. 1993. 982 Páginas.
- Aguayo Quezada, Sergio. La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México. Grijalbo. 1ª ed. México. 2001. 413 Páginas.
- Aguayo Quezada, Sergio. “Servicios de inteligencia”. El Almanaque Mexicano. México. 1999. 421 Páginas.
- Aguayo Quezada, Sergio y Bagley, Bruce Michael, Compiladores. En busca de la seguridad perdida. 1ª ed. Siglo XXI. México. 1990. 416 Páginas.
- Amaro Guzmán, Raymundo. Introducción a la administración pública. 2ª ed. McGraw-Hill. México. 1993. 513 Páginas.
- Ampudia Mello, J. Enrique. Institucionalidad y gobierno: un ensayo sobre la dimensión archivística de la administración pública. Archivo General de la Nación de Colombia. Santafé de Bogotá Colombia. 1992. 55 Páginas.
- Calderón Arozqueta, José Luis y Salgado Garza, Enrique. “El estudio de la seguridad nacional y la inteligencia en México”. En Revista de Administración Pública. INAP. No. 101. 227 Páginas.
- Castillo Tapia, José Fernando. Ensayo “Notas sobre el estudio de la seguridad nacional”. Publica tu obra. UNAM. Marzo 1996. Página en Internet, <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/020129113444.html>

- Faya Biseca, Jacinto. Administración pública federal. Porrúa. México. 1979. 675 Páginas.
- Fraga, Gabino. Derecho administrativo. 40ª ed. Porrúa. México. 2000. 506 Páginas.
- Galindo Camacho, Miguel. Teoría del Estado. 4ª ed. Porrúa. México. 2001. 381 Páginas.
- “Gobierno y medios, cómplices”. Revista Zócalo. Proyectos Alternativos de Comunicación S.A. México. 2008. 60 Páginas.
- González Uribe, Héctor. Teoría política. 11ª ed. Porrúa. México. 1998. 683 Páginas.
- Guerrero Orozco, Omar. Teoría administrativa del Estado. Oxford. UNAM. México. 2000. 625 Páginas.
- Hernández Bastar, Martín. El contexto actual de seguridad nacional en México, una propuesta de agenda institucional. INAP. México. 2001. 221 Páginas
- “La seguridad nacional”. Revista de administración pública. INAP. México. 1998. 149 Páginas.
- “Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo”. Revista de administración pública No. 101. INAP. México. 2000. 227 Páginas.
- Martínez Silva, Mario. Coordinador. Diccionario de política y administración pública. Tomo A-F. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. 1ª ed. México. 703 Páginas.

- Pineda, Juan de Dios. Coordinador. Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad. 1ª ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C. México. 1999. 269 Páginas.
- Piñeyro, José Luis. Coordinador. La seguridad nacional en México, debate actual. 1ª ed. Universidad Autónoma Metropolitana México. 2004. 519 Páginas.
- Plan Global de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República. 1983
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República. 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Presidencia de la República. México. 1995
- Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006. Presidencia de la República. México. 2001
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. 31ª ed. Porrúa. México. 1999. 493 Páginas.
- Salazar, Ana María. Seguridad nacional hoy, el reto de las democracias. 1ª ed. Aguilar. México. 2001. 375 Paáginas.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo. Tomo I. 13ª ed. Porrúa. México.1985. 773 Páginas.
- Tirado, Erubiel. "El CISEN: el salto del trapecio o crisis de identidad". Revista Proceso No. 1248. México. Octubre 1, 2000. 82 Páginas.
- Vega G., Gerardo. Seguridad nacional: concepto, organización y método. Tomo I. 2ª ed. SEDENA. México. 2002. 190 Páginas.

- Velazco Gamboa, Emilio. “Ensayo sobre la Seguridad Nacional: una lectura metodológica”. UNAM. Página de Internet: Publica tu Obra. <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/030922040708.html>
- Zapata Cárdenas, Carlos Alberto. “La información como insumo y producto para la administración pública”. En: Memorias: los archivos y la administración pública. Archivo General de la Nación de Colombia. Santafé de Bogotá. 1998. 55 Páginas.

## Hemerografía

- Diario El Financiero. 05 de octubre del 2005.
- Diario El Financiero. 04 de octubre del 2005.
- Diario El Economista. 13 de enero del 2005.
- Diario El Economista. 22 de diciembre del 2004.
- Diario El Universal. 1 de octubre del 2004.
- Diario El Universal. 22 de diciembre del 2004.
- Diario La Crónica de Hoy. 25 de noviembre del 2004.
- Diario Reforma. 12 de diciembre del 2004.
- Diario Reforma. 25 de noviembre del 2004.
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. “Ley de la Policía Federal Preventiva”. 04 de enero de 1999.
- Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. “Ley de Seguridad Nacional”. 31 de enero del 2005.
- Manual de Organización de la Procuraduría General de la República. Oficialía Mayor. 31 de enero de 2005.

## Otras fuentes

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional. Página Oficial en Internet.  
[www.cisen.gob.mx](http://www.cisen.gob.mx)
- Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2002. INEGI
- Procuraduría General de la República. Página Oficial en Internet.  
[www.pgr.gob.mx](http://www.pgr.gob.mx)
- Secretaría de Seguridad Pública Federal. Página Oficial en Internet.  
[www.spp.gob.mx](http://www.spp.gob.mx)
- Primer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 2001
- Segundo Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 2002
- Tercer Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 2003
- Cuarto Informe de Gobierno. Presidencia de la República. 2004