



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**La agenda de cooperación bilateral México-Estados
Unidos de América en materia de seguridad:
repercusiones en materia de violencia, planeación
nacional y presupuesto público, 2006-2018.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

PRESENTA

OLDA RISHELL LÓPEZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. OSCAR LEÓN ISLAS

Ciudad de México, 2019





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.

A mi madre Olda y mi hermana Melissa, por estar conmigo incondicionalmente en mis mejores y peores momentos, por creer en cada uno de mis sueños y propósitos. La vida y mi éxito se los debo a ustedes.

A mis abuelos Vange y Juan, por ser un ejemplo e inculcarme el amor a México. A mi familia, por escucharme y alentarme siempre a seguir adelante.

A Rodrigo Jacuinde, por ser más que mí mejor amigo, por creer en mí, por ser un respaldo en cada uno de mis pasos en la vida y en el trabajo.

A mis amigos y amigas, que se convirtieron en familia, por ser mis pilares durante la vida. Gracias infinitas.

A Edna Gómez Fernández, la mejor docente que pude haber conocido en la Universidad, que me apoyó durante toda la carrera en mis investigaciones no convencionales y se volvió una amiga. A mi asesor de tesis, Óscar León, por creer en el tema de mi investigación y entregarme su esfuerzo en cada uno de los pasos de la titulación. A Marcela Orozco y Juan Manuel Sandoval por guiarme con su experiencia. A todos los funcionarios públicos de México y otros países especializados en el materia de seguridad nacional y relaciones exteriores que me regalaron un poco de su tiempo para escucharme, asesorarme e impulsarme a no abandonar el tema.

INDICE GENERAL

Introducción	5
1.-Marco Teórico	7
1.1-Marco teórico económico	7
1.1.1-El papel del Estado en la economía	7
1.1.2-Niveles de intromisión del Estado en la economía	10
1.1.3-Bienes Públicos	10
1.1.4-Planeación, planificación y programación económica.....	14
1.1.5-Elementos constitucionales de la planeación nacional, la seguridad nacional y.....	17
seguridad pública	17
1.2-Marco teórico de Política Exterior	19
1.2.1-Esquemas de poder.....	19
1.2.2-Doctrinas de Política Exterior.....	21
1.2.3-Elementos constitucionales de Política Exterior.....	23
2.-Marco Histórico.....	27
2.1-Siglo XIX	27
2.1.1-Antecedentes	27
2.1.2-La pérdida de territorio por el expansionismo estadounidense.....	29
2.1.3-La búsqueda del apoyo extranjero	30
2.2-Siglo XX.....	32
2.2.1-La Revolución Mexicana.....	32
2.2.2-Las Guerras Mundiales y la Expropiación Petrolera	33
2.2.3-Guerra Fría	34
2.2.4-El surgimiento de la relación especial.....	36
2.2.5-Tratado de Libre Comercio de América del Norte	38
2.2.6-La Frontera	39
2.2.7-El Narcotráfico	40
2.3-Siglo XXI.....	41
3.-La Seguridad Nacional en México y Estados Unidos de América: La Planeación Nacional de Desarrollo y la <i>National Security Strategy</i>	44
3.1-Eschema internacional y regional en las políticas de seguridad	44
3.1.1-Internacional	44

3.1.2-Regional	45
3.2-La Seguridad Nacional para México.....	47
3.2.1-Definición de Seguridad Nacional en México	47
3.2.2-La Planeación Nacional de Desarrollo y la Seguridad Nacional	47
3.3-La Seguridad Nacional para Estados Unidos.....	56
3.3.1-Definición de Seguridad Nacional en Estados Unidos	56
3.3.2-La National Security Strategy para 2006, 2010,2015 y 2017	57
3.3.2.1-National Security Strategy 2006	58
3.3.2.2-National Security Strategy 2010	59
3.3.2.3-National Security Strategy 2015	60
3.3.2.4-National Security Strategy 2017	61
3.3-Agenda Bilateral.....	63
3.3.1-Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).....	64
3.3.2-Iniciativa Mérida	64
4.-Evolución de la Programación Presupuestal en Seguridad Nacional y la Violencia en México....	66
4.1-Programación Presupuestal en Seguridad Nacional.....	66
4.1.1-Paquete Económico	66
4.1.2-Presupuesto de Egresos de la Federación	67
4.1.3-Metodología.....	69
4.1.4-El PEF En cifras para 2006-2018.....	70
4.1.5-Ramos Administrativos	72
4.1.6-Resultados generales	91
4.2-Evolución de la Violencia en México.....	92
Conclusiones	95
¿La agenda de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos ha direccionado la planeación nacional y el gasto público federal a garantizar la estabilidad de la agenda comercial?	95
Fuentes de Información	99

Introducción

México ha presenciado un incremento de la violencia en su territorio durante los primeros años del siglo XXI respecto al siglo pasado, que es atribuible a variables sociales, económicas y culturales. En este sentido, se ha buscado mitigar el crecimiento de la violencia a través de la elaboración de políticas públicas, planeación nacional, el destino del presupuesto público federal, el desempeño de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública y la cooperación internacional.

La importancia de relacionar el progreso de la violencia en México, la agenda de cooperación bilateral en materia de seguridad y la evolución del presupuesto público federal empleado en las principales secretarías federales para la provisión de la seguridad recae en analizar el progreso de los resultados de la modificación de la política pública en materia de seguridad una vez iniciado el siglo XXI, así como determinar qué otros factores, además del incremento de la violencia, han llevado a la creación y seguimiento de una agenda bilateral de cooperación en materia de seguridad entre México y Estados Unidos.

Cabe resaltar que al tema de seguridad nacional no se le da importancia en el ámbito de la investigación por diversas disciplinas y una de ellas es la economía, dejando a los internacionalistas, politólogos y militares como los únicos interesados en desarrollar investigaciones al respecto. Este trabajo plantea demostrar la relevancia que tiene para los economistas en México el tema de la seguridad nacional como parte de una política pública a la que se le destina recursos económicos que se plasman en la programación presupuestal, así como en la planeación nacional para el desarrollo y protección de la nación con base en los criterios constitucionales, considerando las repercusiones que pueden presentarse de no atender los riesgos y amenazas que vulneran el elemento humano del Estado.

La hipótesis a comprobar es que la agenda de cooperación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos de América para el periodo de 2006 a 2018 ha direccionado la Planeación Nacional de México y el Presupuesto de Egresos de la Federación a garantizar la estabilidad de la agenda comercial en vez de garantizar la provisión del bien público puro llamado "*Seguridad Nacional*" lo que se ve reflejado en el incremento de los indicadores de violencia como el homicidio doloso y culposo.

Bajo la misma tesitura, existe un objetivo general y cuatro objetivos particulares para la investigación. El objetivo general se centra en analizar la evolución de la relación bilateral en materia de seguridad entre Estados Unidos de América y México durante el siglo XX y su intensificación en el siglo XXI, así como la repercusión de esto en los niveles de violencia y el presupuesto destinado a actividades de seguridad mientras que los objetivos particulares buscan analizar el desarrollo de la relación bilateral en materia de seguridad entre Estados Unidos de América y México desde el siglo XX; analizar la intensificación de la relación bilateral en materia de seguridad entre Estados Unidos de América y México desde el inicio del siglo XXI y la conformación de una agenda bilateral; analizar la evolución de la violencia en México de acuerdo a indicadores internacionales así como los

establecidos en la Planeación Nacional de Desarrollo y los programas nacionales desde 2006 hasta 2018 y analizar la evolución del destino del presupuesto público federal plasmado en el Presupuesto de Egresos de la Federación en las principales secretarías de Estado que proveen este bien público (Presidencia, SEGOB, SEDENA, SEMAR) desde 2006 hasta 2018.

Para hacer esto posible, se ha planteado una investigación dividida en cuatro capítulos que responden a cada uno de los objetivos particulares, por lo que ha sido necesario considerar en el capítulo 1, un marco teórico que aborde el tema desde dos perspectivas: La visión económica y la visión de relaciones internacionales. Respecto al marco teórico económico se ha retomado la teoría del papel del Estado en la economía, sus distintos niveles de intromisión en la actividad económica, la provisión de bienes públicos puros como lo es la seguridad nacional, la planeación y planificación económica, así como los elementos constitucionales que respaldan esta provisión. Respecto al marco teórico de relaciones internacionales se ha retomado la teoría sobre el poder duro, poder suave, la evolución de las doctrinas en materia de política exterior para México y los elementos constitucionales que lo respaldan.

El contexto histórico en el capítulo 2, retoma el nacimiento de cada país como nación independiente ya que ambos tienen antecedentes de ser colonias, así como el inicio de la relación bilateral a través de conflictos por el territorio colindante. Adicionalmente se explica la evolución de esta relación bilateral en el contexto de la Revolución Mexicana, la primera y segunda guerra mundial, la guerra fría y la gestación de la relación comercial que culminó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Se resaltan los temas que incluye la cooperación bilateral actual como la migración a través de la frontera establecida y el narcotráfico como una actividad que pertenece al crimen organizado transnacional.

Para la revisión del concepto Seguridad Nacional para ambos países en el capítulo 3, se retoma la postura que tiene México en la Planeación Nacional de Desarrollo y Estados Unidos en la *National Security Strategy*, así como la evolución de las políticas internacionales de seguridad que han direccionado la actuación de ambos países hasta culminar en la homologación de agendas por la frontera compartida y la relación comercial que se tiene entre ambos.

Finalmente en el capítulo 4 se revisará la evolución de la Programación Presupuestal a través del Presupuesto de Egresos de la Federación se ejemplifica cuál ha sido el papel de los Ramos administrativos como la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina en Seguridad Nacional, así como la evolución del concepto con base en las categorías que establece el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Sobre la violencia, se retoma el indicador el número de homicidios dolosos y culposos que publica el Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública para ejemplificar los resultados de la política interna de Seguridad Nacional en México durante el periodo de estudio.

1.-Marco Teórico

1.1-Marco teórico económico

El marco teórico que hace referencia a temas económicos y será útil en la presente investigación para determinar el papel del Estado dentro de la economía y los distintos niveles de actuación del mismo, de esta manera surge la justificación de la provisión de los bienes públicos puros como lo es la *Defensa Nacional*¹ que es un tema de vital importancia para la agenda bilateral entre México y Estados Unidos de América para el periodo de estudio. Por otro lado, los temas de la planeación, planificación y programación económica serán relevantes para la presente investigación ya que México está obligado por mandato constitucional a planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional a través del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.²

1.1.1-El papel del Estado en la economía

El papel del Estado en la economía se determina por la teoría predominante. Por ejemplo, la teoría neoclásica acepta un Estado mínimo en la economía, que se limite únicamente a las funciones básicas del Estado como puede ser la provisión de bienes públicos puros. Por otro lado, las economías en un esquema donde los medios de producción sean sociales se acepta un Estado activo, que se centra desde la provisión de bienes públicos puros hasta su contribución a los mercados. Para el caso específico, Cibotti, Ricardo y Sierra Enrique (1970; pág. 18) resaltan la importancia de la participación del Estado en las economías latinoamericanas, la cual llega a ser muy superior a la permitida por la teoría neoliberal. Por lo tanto, las economías latinoamericanas tienen un carácter mixto por la amplia existencia de la participación del Estado de forma directa o indirecta, lo que le da dos funciones económicas: la primera es la regulación de comportamiento de agentes económicos y la segunda se refiere a las acciones de producción de bienes y servicios. Para la presente investigación la importancia recae en la segunda función ya que una de las responsabilidades inherentes del Estado es la presentación de *ciertos servicios generales relacionados con la organización y el funcionamiento de la comunidad y del propio gobierno. Así en la concepción liberal más extrema, se admite que el Estado organice y preste servicios de justicia, defensa nacional, representación en el exterior, aduana, correo, registro de personas, de propiedad.* En el caso de México, el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) argumenta que el sistema económico es de carácter mixto con rectoría del Estado.

Por otro lado, Ayala Espino (2001, p.5), explica que el sector público es una creación social que ha ido madurando a lo largo del tiempo, comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad e incluye todos los departamentos, agencias de gobierno, corporaciones y empresas públicas. Por lo tanto, el sector público puede

¹ Dentro de la teoría se aborda la defensa nacional como un bien público puro, sin embargo, para la presente investigación el tema de Defensa Nacional y Seguridad Nacional se abordará de manera indistinta desde la perspectiva teórica.

² Véase el artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) [en línea] Direcciones [consultados el 6 de abril del 2018].

definirse, en palabras del autor, como *“la autoridad formal para tomar decisiones que trascienden a los grupos privados y al mercado, lo cual le otorga un gran poder de influencia sobre los recursos totales de los cuales dispone la economía y la sociedad en su conjunto”*.

Ayala Espino (2001, p.38), realiza una aseveración que es importante retomar sobre la definición de Estado, ya que para él, este concepto incorpora nociones como soberanía, territorio, cultura y régimen político; en otras palabras *“se le concibe como la representación del poder público materializada en el poder de coerción y su capacidad de actuación sobre las fuerzas sociales”*. El desarrollo de los objetivos del sector público fue muy dinámico durante el siglo XX, donde quedaron establecidas sus metas más relevantes como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Metas del sector público para la resolución de problemas políticos

Problemas de política	Metas
Organización gubernamental	Mantiene y adapta la creación de políticas e implanta agencias públicas.
Unidad Nacional	Atenúa o evita las tendencias al elitismo y fragmentación subcultura.
Desarrollo económico	Mantenimiento o recuperación del crecimiento apoyo a la inversión y al ahorro.
Estabilidad económica	Combinación satisfactoria en proporción al incremento de la inflamación, mantenimiento de la balanza de pagos y el empleo.
Bienestar Social	Abrir la oportunidad al empleo, salud, educación, vivienda y protección a los vulnerables.
Participación	Responde a las demandas de la participación popular, estatus racial, étnico, grupo de sexo y edad.
Calidad de vida	Observar la calidad de vida en zonas urbanas, proteger contra el deterioro ambiental, favorecer la cultura plural y tolerante.
<u>Política exterior y de seguridad nacional</u>	<u>Defender la soberanía, resolución pacífica de controversias interraciales, desarrollo de libre comercio, libertades de migración y respeto a los derechos humanos.</u>

Fuente: cuadro retomado de Ayala Espino (2001, p. 38).

Sin embargo, el cambio de siglo trajo consigo un nuevo panorama internacional, en donde el sector público presenta desafíos como los que se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2: Desafíos del nuevo panorama internacional para el sector público

Desafíos	Tendencias
Inestabilidad Interna	Grupos sociales emergentes, migraciones importantes, cambios en el mercado de trabajo, marginación y pobreza.
<u>Inestabilidad Externa</u>	<u>Necesidad de seguridad global y regional, bloques económicos, neoproteccionismo, inestabilidad financiera y crisis de instituciones multilaterales.</u>
Dependencia económica	Vulnerabilidad de las economías nacionales y mejores márgenes de maniobra a las políticas internas.
Integración Social	Marginación social, necesidades básicas, cambios en los patrones culturales y de los valores.
Integración Tecnológica	Nueva estandarización de procesos y productos, integración de redes productivas, desigualdades y asimetrías.
Interdependencias ecológicas	Relaciones sistémicas entre las ecologías nacionales, calentamiento global, manejo de desechos tóxicos y cambio climático.

Fuente: cuadro retomado de Ayala Espino (2001, p. 36).

Por lo tanto, el sector público comprende diferentes áreas de la economía y se le clasifica de acuerdo a las actividades que realiza. Estas pueden ser de dos tipos:

- **Actividades Estratégicas:** corresponde a las funciones mínimas del Estado, como el mantenimiento de la ley, el orden, la seguridad nacional y la defensa.
- **Actividades Exclusivas:** incluye la prestación de servicios que sólo el gobierno puede realizar como cobro de impuestos, la seguridad pública, la regulación y la educación básica.

La importancia de la revisión del papel del Estado dentro de la economía recae en la justificación de la provisión de bienes públicos y en específico los bienes públicos puros. Para esto, se vuelve necesaria la revisión de los distintos enfoques de la participación del Estado en la economía, que va desde un Estado mínimo hasta un Estado activo. En el caso de México, como se mencionó anteriormente, el modelo económico es de carácter

mixto con rectoría del Estado, con base en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1.2-Niveles de intromisión del Estado en la economía

Los niveles deseados de intromisión del Estado en la economía dependerán de la teoría que se revise. Por ejemplo, en el caso de la teoría Clásica representada por Adam Smith (1976), se sostiene que el nivel de intromisión del Estado en la economía debe de ser mínimo. Tan es así que en el capítulo primero del libro quinto de su obra “ *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones* ” se realiza un análisis llamado “*De los gastos del Soberano y la República*” donde considera que los gastos que se realizan por parte del Soberano son tres: gasto en defensa, gasto en justicia y gasto en obra pública e instituciones públicas. En este sentido, Smith plantea un “*Estado Mínimo*” que quede centrado en la provisión de bienes públicos puros.

En el caso de la teoría Neoclásica, se continua con la misma línea de Adam Smith, es requerido únicamente un Estado mínimo que se dedique a la provisión de bienes públicos puros, pero que no tenga actuación sobre agentes económicos.

El análisis de Ayala Espino (2001) sobre el sector público incluye el papel del Estado en la economía en distintos niveles, véase la tabla No. 3:

Tabla 3: Niveles del papel del Estado en la economía para resolver fallas de mercado.

Manejar fallas del mercado	Mejorar distribución	Estado
Provisión de bienes públicos puros	Protección de los pobres Programas antipobreza Alivio de desastres	Mínimo
Manejar las Externalidades Educación Básica Mejoramiento del ambiente	Provisión del seguro social Redistribución de pensiones Ayuda a Familias Seguro de Desempleo	Intermedio
Contribución a Mercados	Redistribución de la riqueza y de activos	Activo

Fuente: cuadro retomado de Ayala Espino (2001, p. 30).

Por lo tanto, el nivel de Estado que se aceptará dependerá de las fallas de mercado que se deseen satisfacer con la intromisión estatal.

1.1.3-Bienes Públicos

En línea con la tesis de Peston (1972), el análisis de los bienes públicos y las externalidades debe de interpretarse como una crítica a la provisión privada de bienes, así como una justificación de la provisión pública de los mismos.

En este sentido, Sloman (1997; p. 445), define una externalidad como *los efectos secundarios que se producen cuando un mercado no conduce a la eficiencia social, siempre y cuando las acciones de los consumidores y de los productores no les afectan sólo a ellos, sino también a otras personas*. Por otro lado, los bienes públicos se definen por el mismo autor como una categoría de bienes de la que el libre mercado, sea perfecto o imperfecto, produce una cantidad mínima o nula. También se puede interpretar como un *“bien o servicio que se caracteriza por la ausencia de rivalidad e imposibilidad de exclusión, por lo que no es suministrado por el libre mercado”*.

Por lo tanto, la actividad pública tiene dos actuaciones de acuerdo con Peston (1972): el primero responde al suministro de los bienes directamente en las comunidades por autoridades públicas, el segundo corresponde a la subvención del precio del bien en la compra individual que maximice el bienestar de la comunidad. No obstante, para Stiglitz (1988; p. 288) existen tres actuaciones: la primera es la provisión pública, la segunda es la provisión privada con impuestos y subvenciones destinados a fomentar o desalentar algunas actividades, la tercera es la provisión privada con regulación estatal encaminada a garantizar que las empresas actúen de la forma en que se desea.

El análisis de Stiglitz (1988, p. 155) sostiene que existe una gran diversidad de bienes que son suministrados por el Estado, como lo es la defensa nacional, la educación, la policía y la protección contra incendios. Algunos de estos bienes también pueden ser suministrados por el sector privado como la educación, sin embargo algunos son competencia exclusiva del Estado, como lo es la defensa nacional. Para lograr diferenciar entre bienes privados y bienes públicos, el autor plantea dos preguntas que deben de responderse:

- ¿El bien tiene la propiedad de consumo no rival?, lo que significa que cuando el consumo de una persona de ese bien, no impide el consumo de otra persona del mismo y no disminuye el consumo de los demás sujetos.
- ¿Es posible excluir a una persona de los beneficios del bien público sin incurrir en altos costos?, lo que significa que la exclusión del consumo de un bien puede ser a través de un sistema de precios.

Respecto a la primera, la propiedad a la que hace referencia es a la no rivalidad. El ejemplo clásico que propone el autor es la defensa nacional ya que el Estado cuenta con un ejército que defiende al país de posibles ataques de otras naciones. El incremento de la población no debe de tener repercusiones en la provisión de este tipo de bien por un tema de costos.

Sobre la segunda, la propiedad a la que se hace referencia es a la no exclusión. Los ejemplos que otorga el autor respecto a esta propiedad es la seguridad pública, el alumbrado y las banquetas. En este caso, la exclusión no es posible aunque los individuos que hacen uso de estos bienes no contribuyan a su financiamiento.

Cabe resaltar que Stiglitz (1988; p. 151) identifica dos fallas que corresponden a los bienes públicos, como puede ser el subconsumo y un suministro ineficiente. El primero se

da cuando se cobra un precio por un bien no rival lo que significa que se priva a algunas personas de su consumo a través de un sistema de precios, aun cuando el consumo no presente un costo marginal, lo que provoca que se consuma menos de lo que podría ser una condición óptima. Por otro lado, la segunda falla se da sí no se cobra por un bien no rival, ya que de esa manera no existirá algún incentivo para suministrarlo.

Por otro lado, Peston (1972; pp. 16-19) ubica la siguiente clasificación con base en las propiedades de rivalidad y exclusión:

- **Bienes rivales no excluibles:** En este caso hay un bien, una persona que lo consume, que impide hacerlo a otras, pero donde el proveedor es incapaz de determinar quién será el consumidor.
- **Cuasi-rivalidad:** Cuando el consumo de un bien por una persona disminuye los beneficios de consumo por otras, más que reducirlo a cero.
- **Bienes No rivales excluibles:** En este caso es posible evitar que un sujeto disfrute del beneficio pertinente, pero el hecho de que se evite esto para alguien no concede realmente algún otro beneficio, lo que en este caso se afirma es que el coste marginal del consumo de un sujeto adicional es cero, pero no que el coste marginal de una cantidad física adicional sea cero.
- **Bienes no rivales y no excluibles:** Este es el caso referido frecuentemente como un bien público puro. Si se ofrece un bien a alguien, estará disponible para todos y resultará imposible evitar que alguien lo disfrute. Un ejemplo claro es la defensa nacional. Su provisión para cualquier sujeto implica su provisión para todos ciudadanos de la nación y el hecho de que una persona sea defendida no limita la extensión en que cualquier otra persona lo será.

Cabe resaltar que el autor realiza una contribución que parece muy acertada al análisis de los bienes públicos: pueden convertirse en males públicos. El ejemplo que otorga de cómo un bien público puede volverse un mal público es con la defensa nacional³, ya que *“una defensa pobre y políticas exteriores que generen inseguridad serán males públicos. En lugar de hallarse cualquier ciudadano en peligro, todos los ciudadanos estarían en peligro”*.⁴ Otro ejemplo es que el *“bien público [defensa nacional]⁵ generado por una nación, puede ser un mal público para una nación enemiga”*. En este sentido, el objetivo de los males públicos es su eliminación o limitación, por lo tanto, la reducción de un mal público implica la provisión de un bien público como puede suscitarse donde el mal público sea la actividad militar extranjera lo que deberá ser contrarrestado con el bien público de Defensa Nacional. Bajo esa tesitura, el autor argumenta que muchos de los males públicos surgen como productos conjuntos de la actividad privada, lo que se solucionaría con la prohibición de ellos o las actividades que los generan.⁶

³ Un bien no rival y no excluible.

⁴ Peston (1972, p. 19).

⁵ Lo que se encuentra dentro de los corchetes es redacción personal.

⁶Peston (1972, p. 42).

Para la presente investigación es de vital importancia la perspectiva que se tiene sobre el bien público llamado defensa nacional. De acuerdo con los autores citados anteriormente se genera una breve descripción así como su relevancia en materia económica.

Para Stiglitz (1988), representa lo siguiente:

- La defensa nacional es un bien público puro, ya que tiene las características de no rivalidad (el consumo de este bien por un individuo no implica que otro individuo no pueda disfrutar del mismo) y no exclusión (no es posible excluir a través de un sistema de precios a los consumidores). Adicional el costo marginal de proveer una unidad adicional es estrictamente cero y es imposible impedir que la gente reciba este bien, contribuya o no con su financiamiento.
- La defensa nacional es de los bienes más importantes que suministra el Estado, lo que hace imposible la exclusión a través de un sistema de precios. Además, la exclusión no es deseable porque genera subconsumo.
- Es obligación de los ciudadanos contribuir al financiamiento de la defensa nacional a través de impuestos, ya que en el caso de que el Estado no provea el bien público puro, el autor sostiene que una empresa privada puede proveerlo pero deberá cobrar por dicho bien.
- Como no es posible utilizar un sistema de precios para la provisión de la defensa nacional, la responsabilidad recae en el Estado.
- De los grandes gastos públicos, la defensa nacional es el único que parece un bien público puro de acuerdo con el autor.
- La decisión sobre el nivel de bienes públicos se toma por los poderes públicos, lo que el nivel de producción depende del proceso político.
- Sí la provisión de la defensa nacional no fuera responsabilidad del Estado, esta sería insuficiente.

Para Ceceña Cervantes (1981; p. 51) el tema de la Defensa Nacional y el gasto en armamento es inversión improductiva. La clasifica de esta manera ya que en un nivel de Estado mínimo, es el único campo de inversión que se le permite explotar al Estado en un país capitalista. Esto es útil cuando desea llegar al equilibrio, lo cual puede ser a través de dos vías: elevando la demanda a la oferta o reduciendo la producción al nivel adquisitivo de la población. El tema de la inversión improductiva entra en el mecanismo de elevar la demanda al nivel de la oferta ya que se proporcionan recursos adicionales.

Por otro lado, para Cibotti, Ricardo y Sierra Enrique (1979; pp. 52-70) la defensa nacional es una actividad esencial que se requiere para asegurar el funcionamiento de la comunidad, la cual no está influenciada por la oferta o la demanda del mercado, sino que es objeto de decisiones autónomas que son inspiradas para satisfacer las necesidades colectivas.

Para Smith (1976), el gasto en defensa es la primera obligación del Soberano, la cual implica *“proteger a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes”*. La evolución de los gastos en defensa se ha ido modificando a lo largo de la historia, dependiendo sí la sociedad se encontraba en tiempos de paz o en tiempos

de guerra. Para el autor, mantener a un fragmento de la sociedad como un ejército permanente, que únicamente se dedicara a los ejercicios marciales es un elemento fundamental para una nación civilizada ya que no existe otro medio para perpetuar la civilización de un país, sin embargo esta se vuelve más costosa a medida que avanza la civilización y por esta razón *“el patrimonio privado del soberano llega a ser por completo insuficiente para soportar los gastos de soberanía, llega a ser necesario que el pueblo contribuyera a aquellos gastos, por razones de seguridad”*.

El análisis de los bienes públicos y males públicos como el caso de la defensa nacional como un concepto fundamental de una nación civilizada que no puede prescindir de este gasto o inversión improductiva, es de vital importancia para el presente trabajo de investigación ya que es un tema central del análisis derivado de la agenda de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos de América que se revisará en un capítulo posterior.

1.1.4-Planeación, planificación y programación económica

Para realizar el análisis de la planeación y planificación económica se revisará lo que sostienen los autores Cibotti, Ricardo y Sierra Enrique (1979) y Ceceña Cervantes (1981) respectivamente.

El análisis que realizan Cibotti, Ricardo y Sierra Enrique (1979), sobre la planeación económica se sustenta en el papel que ejerce el Estado en la economía y su aplicación en economías latinoamericanas, donde existe una mayor intervención que la permitida por la teoría neoclásica. Una vez definida la particularidad de las economías mixtas se puede entender el tema de la planeación económica. El autor utiliza el término *“planeación”* para el título, sin embargo en el desarrollo del trabajo lo cambia por *“planificación”*, por lo que se presume sin conceder que el término se ha utilizado indiscriminadamente y de la misma manera se le tomará en el marco teórico. Para estos autores, el propósito de la planificación en el sector público es el incremento de la eficiencia en las actividades de producción y el ordenamiento de las mismas según el requerimiento del desarrollo.⁷

Un plan de desarrollo hace explícita de manera sistemática el conjunto de decisiones que garantice la consecución de objetivos de política económica. La formulación del plan de desarrollo es *“una parte del proceso de planificación que hace explícita las decisiones de tipo político que, por la índole misma de la planificación, se apoyan en criterios e investigaciones técnicos. Ello hace que el contenido de los planes responda a un compromiso entre lo político y lo técnico y debe de poseer dos atributos esenciales: Viabilidad dadas las determinadas hipótesis sociales y de poder, y coherencia y eficacia según los propósitos de la política y la estrategia de desarrollo”*, todo lo anterior debe de tener una unidad temporal, entendido como el horizonte en el cual deben de cumplirse los objetivos y metas del plan de desarrollo, lo que implica trabajar de manera simultánea con tres tipos de planes: de corto, mediano y largo plazo. Lo que resulta relevante es que el autor menciona la importancia del presupuesto dentro de la planeación nacional, ya que considera el presupuesto una herramienta fundamental para la política a corto plazo.

⁷ Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique (1970; p. 51).

Como conclusión, los autores anotan lo siguiente:

*“El proceso de planificación implica una secuencia de tareas que son: el diagnóstico general de la economía (que por supuesto comprende también al sector público); La formulación del plan global, del que se reducen los planes sectoriales y los requisitos fundamentales de plan del sector público; la ejecución, entendida como el esfuerzo permanente para mantener las actividades públicas dentro de los lineamientos del plan global; la verificación y evaluación de las medidas de ejecución, y la revisión, que en cierta forma, constituye una tarea de diagnóstico y de formulación”.*⁸

Por otro lado, el análisis que realiza Ceceña Cervantes (1981), sobre la economía política de la planificación económica nacional define que esta es una herramienta de trabajo para transformar la realidad pero tiene su campo específico de aplicación, un procedimiento para resolver problemas de una economía. Sus leyes o normas no son universales. Además es una característica inmanente del socialismo y que ilusoriamente se trata de aplicar al capitalismo para hacer entender que no se puede planificar al azar.

El mismo autor considera que, a pesar de que se habla de planificación económica nacional en países como Francia, Inglaterra, Países Bajos, España, Colombia y México del mismo modo que en la URSS, Polonia o en Cuba, la planificación económica en América Latina queda reducida a programas y proyectos vinculados a la inversión pública y al estímulo y promoción de empresas privadas. En este sentido, lo que ocurre es que intentan y a veces logran jerarquizar, esto es, programar sus actividades económicas y aunque en ocasiones no se llega a la programación sino a un simple presupuesto, de cualquier manera a eso llaman planificación económica nacional, siendo esta una característica inmanente al socialismo; pero si se consideran sinónimos, parecerá que están empleando en el capitalismo las mejores *técnicas* para promover el desarrollo. Dentro de la misma línea de investigación, se considera que la planificación económica nacional puede ser un elemento que elimine el subdesarrollo, la sobreexplotación y el atraso pero únicamente es aplicable a sociedades donde los medios de producción sean sociales.

La planificación económica requiere de la existencia de objetivos, cuyo instrumento de realización son los planes económicos, donde el autor retoma la definición de O. Bettelheim,⁹ sobre estos últimos: *“conjunto de disposiciones tomadas con vistas a la ejecución de un proyecto que interesa una actividad económica”* o también como *“una colección de decisiones e hipótesis”* citando a Stanislav Broniewski,¹⁰ por último, puede ser el *“objetivo de forma cuantitativamente medible”* de acuerdo con O. Lange.¹¹

⁸*Ibid* (1970; p. 103).

⁹ O. Bettelheim, *“Problemas teóricos y prácticos de la planificación”* (pp. 24-29).

¹⁰ Stanislav Broniewski, *“Economic calculus in local spatial planning, Central School of planning and statics”* Institute for Research of Developing Countries, Varsovia 1969 p. 18.

¹¹ O. Lange, *“Political economy”*, citado en M falkowsky, *“Contribución socialista al desarrollo”*, cuadernos para el Dialogo, Madrid, 1968, p. 209.

Lo importante que se debe retomar del autor es que explica la diferencia entre la planificación económica y los planes económicos. En primer lugar es que ambos tienen tanto los objetivos como los medios para alcanzarlos, sin embargo la diferencia entre ambos radica en que *“la planificación tiene como meta fundamental la elevación del nivel de vida de la población mediante la utilización óptima de los recursos y esto se logra por medio de los planes económicos, en los que, a su vez, se establecen ciertas metas específicas y los respectivos instrumentos para lograrlos. Los planes son los instrumentos que van hacer realidad la planificación, ya que los objetivos de un sistema económico planificado se plasman en papel, i.e, en los planes, y los instrumentos se establecen por medio de la política económica que es por su lado, un instrumento de la planificación y no, como se pretende, esta ‘‘técnica’’ de aquella (aunque una vez que se ha establecido la planificación como ‘‘modo de ser’’ del sistema planeación económica y política económica se integran entre sí llegando a ser lo mismo)”*.¹²

Los planes económicos pueden ser de diversa naturaleza como análisis de insumo-producto, cuentas nacionales o econométricos, así también pueden ser de distinta duración como los planes operativos que van desde un día, hasta dos años; los planes de mediano plazo que son para un horizonte de cinco a siete años y un plan de largo plazo que excede los veinte años. El autor sostiene que *“Todos los instrumentos de la planificación están necesariamente relacionados entre sí, ya que, por ejemplo, un plan regional que es parte de uno nacional, construido por determinado periodo....La planificación es el todo y los planes son sólo las partes de la política de la racionalización económica”*.

Por último, el autor culmina su análisis con lo que llama *“El Plan Perspectivo Nacional”* que es aquel en donde quedan plasmados los propósitos económicos a largo plazo, donde las metas de dicho plan serán las directrices a cumplir con ayuda de los planes a mediano plazo. Bajo la misma tesitura, el plan económico de largo plazo contiene las decisiones explícitas en el campo decisivo para el desarrollo económico que básicamente se centran en dos cuestiones: la proporción en que se divide el ingreso nacional entre acumulación y consumo, que es lo que determina la tasa general de crecimiento económico, y la manera de canalizar las inversiones entre distintas ramas de la economía, elementos que determinan las tendencias del desarrollo.

Por otro lado, complementando el análisis que realizan los dos autores anteriormente citados, se recurre a la tesis de Ayala Espino (2001) respecto a la importancia del presupuesto público. Para el autor, el presupuesto representa los objetivos estatales en términos pecuniarios, consiste en una complicada trama donde se desarrollan conflictos mediante el ejercicio de autoridad y presiones políticas para satisfacer intereses particulares. Por lo tanto, el presupuesto es en consecuencia el indicador del arreglo político de un país donde participan distintos agentes que buscarán favorecer los propósitos de la organización a la que representan en el resultado final del documento

¹² Ceceña Cervantes (1981, pp. 84-85).

anual del presupuesto. Por otro lado, el presupuesto público tanto de ingresos como de gastos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en la economía, donde el plan económico gubernamental reflejará las prioridades de las fianzas públicas de manera jerárquica.

A través del presupuesto, el gobierno destina recursos a la provisión de bienes y servicios que el mercado no provee como puede ser salud pública, asistencia social, educación, investigación, tecnología, infraestructura básica, administración de la justicia, y defensa nacional. Por lo tanto, el presupuesto puede expresar lo siguiente:¹³

- Las elecciones sobre aquello que los gobiernos harán o dejarán de hacer. Expresando las preferencias de los ciudadanos.
- Muestra prioridades sociales del gobierno y la sociedad: ¿en cuales rubros se debe de gastar más?, ¿salud o educación?, ¿pensiones o escuelas primarias?.
- Refleja la participación de los distintos niveles de gobierno en las tareas nacionales: ¿en qué estado de la república debe el gobierno gastar más?, ¿en Oaxaca o en Nuevo León?.
- Con el presupuesto en la mano, los ciudadanos le exigen al gobierno que rinda cuenta sobre los programas de gasto.
- Expresa el poder relativo de los distintos grupos de la sociedad: ¿a cuales grupos conviene apoyar con programas de gasto? ¿a los banqueros o a los pequeños deudores?, ¿a la clase media o a los pobres?.
- El presupuesto refleja las metas de política del gobierno, ¿Crecimiento o estabilidad?

Con base en el análisis de los autores, el tema de la planeación y la planificación económica es relevante para el presente proyecto de investigación ya que Cibotti, Ricardo y Sierra Enrique (1970) definen como *Plan de Desarrollo* y Ceceña Cervantes (1981) define como *Planificación Económica Nacional* a lo que se sustenta en los artículos 25 y 26 de la Constitución referente al Plan Nacional de Desarrollo, el cual es el eje rector de la política económica de México, asimismo la importancia de la revisión del presupuesto público se justifica en el mismo apartado ya que México anualmente emite el paquete económico que incluye el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El análisis de los Planes Nacionales de Desarrollo así como de los Presupuestos de Egresos de la Federación en el horizonte de 2006-2018 se presentará en capítulos posteriores.

1.1.5-Elementos constitucionales de la planeación nacional, la seguridad nacional y seguridad pública

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es la Ley Suprema del sistema jurídico mexicano, aquí se encuentran los principios y objetivos de la nación de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (2006) que rigen la vida económica, política y social en el país.¹⁴ De esta definición se desprende la importancia de retomar sus argumentos en materia de planeación nacional, seguridad nacional así como la

¹³ Ayala Espino (2001, pp. 142, 163, 165, 169).

¹⁴ Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, 2014.

seguridad pública. Los artículos constitucionales que tratan la planeación nacional, la seguridad nacional y la seguridad pública se describen a continuación.

1.1.5.1-Planeación Nacional

Sobre la planeación nacional, los artículos 25 y 26 de la CPEUM sostiene que es el Estado quien tiene la atribución de la rectoría del desarrollo nacional para que este sea integral y sustentable que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático así como la planeación, coordinación y la orientación de la actividad económica nacional. Asimismo el Estado es quien organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que logre imprimir solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación, esta planeación deberá contener los fines del proyecto nacional que tiene la CPEUM y las demandas de la sociedad.¹⁵

1.1.5.2-Seguridad Nacional

Sobre la Seguridad Nacional, los artículos 29, 31, 35, 36, 73 y 89 de la CPEUM argumentan que en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el presidente, con la aprobación del Congreso de la Unión o la Comisión Permanente (cuando el primero no estuviera reunido) podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y garantías¹⁶ que fuesen obstáculo para hacer frente a la situación pero esto deberá ser por un tiempo limitado. Esta suspensión deberá estar fundada y motivada con los principios de la CPEUM y será proporcional al peligro a que se hace frente; las obligaciones de los mexicanos así como los ciudadanos de la República como alistarse en servir a la Guardia Nacional para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria así como la tranquilidad y el orden interior; es derecho del ciudadano tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones.

También sostiene que la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente no podrá ser objeto de consultar popular; dentro de las facultades del Congreso se encuentra levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión como el Ejército, Marina de Guerra, Fuerza Aérea Nacionales y reglamentar su organización y servicio. El mismo tendrá que expedir leyes en materia de seguridad nacional y los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes; las obligaciones del Presidente son nombrar con aprobación del Senado a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; preservar la Seguridad Nacional, en términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada

¹⁵La Administración Pública Federal deberá sujetarse a los programas del Plan Nacional de Desarrollo.

¹⁶ Los derechos que no podrán suspenderse serán la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

permanente o sea del Ejército, de la Armada y Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa del exterior de la Federación; disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetivos donde el Senado dará su consentimiento al presidente para disponer de esta guardia nacional fuera de sus entidades federativas fijando la fuerza necesaria; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del congreso de la Unión.

1.1.5.3-Seguridad Pública

Sobre la Seguridad Pública, los artículos 21 y 76 de la CPEUM argumentan que la seguridad pública se encuentra a cargo de la Federación, de las entidades federativas y los municipios desempeñando actividades como la prevención de delitos, la investigación, persecución y sanciones administrativas. Los derechos humanos que se reconocen en la CPEUM deberán ser respetados en la actuación de las instituciones de seguridad pública así como la facultad del Senado para aprobar la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*.

1.2-Marco teórico de Política Exterior

El marco teórico que hace referencia a temas de política exterior será útil en la presente investigación para establecer los esquemas de poder en el contexto internacional, determinar cómo México se incorpora a la actividad global y su uso como herramienta de impulso a la política interior. Para lograr lo que se ha planteado es necesaria la revisión de los tipos de poder, la evolución de las doctrinas de política exterior que han influenciado a México en su experiencia como nación independiente y aquellas que ha adoptado de organismos internacionales y su repercusión constitucional.

1.2.1-Esquemas de poder

El concepto de *poder* es central para la ciencia política, sin embargo, para abordar el tema de las relaciones internacionales este término se vuelve el elemento central del análisis. Existen diversas definiciones de *poder*, así como distintos enfoques que puede tener el mismo concepto. Para lograr definir los distintos tipos de *poder* se retoma el análisis que realiza Daniel Añorve (2016)¹⁷ que recupera diferentes puntos de vista.

El autor, citando a Norberto Bobbio y colaboradores (2002)¹⁸ quienes explican que: *“El del poder es uno de los fenómenos más difundidos en la vida social. Se puede decir que no existe prácticamente relación social en la cual no esté presente, de alguna manera, la influencia voluntaria de un individuo o de un grupo sobre la conducta de otro individuo o grupo”*. Por otro lado, Edmundo Hernández-Vela (1999)¹⁹, citado por el autor, lo define como: *“La capacidad que tienen los sujetos de la sociedad internacional de lograr sus propósitos internos y externos, y la facultad de imponer su voluntad a los demás para que*

¹⁷ Añorve, Daniel *“Más allá del poder suave, del poder duro y del poder inteligente: la resiliencia ecológica y humana como fundamentos de poder”* en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 125, mayo-agosto 2016, pp. 35-60.

¹⁸ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, 13ª ed., Siglo XXI Editores, México, 2002, p. 1198.

¹⁹ Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de política internacional*, 5a. ed., Porrúa, México, 1999, p. 604.

faciliten y contribuyan a su cumplimiento". Asimismo, Heywood²⁰ que cita Daniel Añorve (2016) dice que: "Puede ser entendido en términos de capacidades, con lo cual es un atributo o posesión. Desde esta lógica, hay elementos o componentes del poder nacional. Desde esta lógica es tangible, observable, Cuantificable".

Por otro lado, Joseph Nye clasifica el poder en tres tipos: poder duro, poder suave y poder inteligente. El poder duro lo considera como *un empujón*, los recursos relacionados con el poder duro son tangibles y medibles como puede ser el dinero y la fuerza. El segundo lo considera como *atracción* pero este no es tan tangible como el primero ya que incluye elementos como las ideas, los valores, la cultura, la legitimidad, las instituciones, por lo tanto el poder suave surge de la persuasión para adherirse a normas y a aspiraciones. El poder inteligente es la habilidad para combinar los recursos del poder duro y del poder suave en estrategias efectivas, lo que para Nye es interpretado como un elemento central para atacar el corazón de los problemas. De esta manera, la interpretación de este autor es que ningún tipo de poder es bueno o malo, sin embargo el poder suave es preferible al uso de la fuerza.

Francisco Piñón²¹ que es retomado por Daniel Añorve (2016) determina que el poder relacional puede ser persuasión, influencia, manipulación, o fuerza bruta. Así, Susan Strange²² que es retomada por Andrew Heywood (2011), sostiene que en el análisis del poder estructural ubica cuatro estructuras primarias de poder: de conocimiento, financiera, de seguridad y producción. Norberto Bobbio y colaboradores (2002) identifican los siguientes modos de ejercicio del poder: Persuasión, amenaza, manipulación, promesas de recompensa, coerción e influencia. Por otro lado, Nye (X) ubica tres caras del poder: A usa amenazas o recompensas para cambiar la conducta de B en contra de sus preferencias o estrategias iniciales (poder de mando). En la segunda A controla la agenda en una forma que limita la elección de estrategias de B (poder de cooptación). La tercera se manifiesta cuando los otros (interlocutores) desean los mismos resultados que tú quieres, con lo cual no será necesario cambiar los deseos iniciales de las contrapartes. Aquí A ayuda a crear y moldear las creencias básicas, percepciones y preferencias de B.

Una vez revisados los distintos conceptos de poder que otorgan los autores que retoma Daniel Añorve (2016) es importante la aseveración que realiza el mismo: el poder como capacidad es prerrequisito del poder como relación, asimismo el poder como capacidad puede ser bueno para dominar otro Estado pero no a una amenaza no estatal ya que la consolidación del poder doméstico es un pre-condicionante para el ejercicio del poder dentro del sistema internacional y de los Estados y quizás la cuestión relacional no siempre debe evaluarse entre Estados, sino que a veces debe de analizarse en relación con factores y no entre los actores. Cuando Añorve (2016) cita a Heywood, concuerda que cada día el poder militar como divisa tradicional de la política mundial es cada vez

²⁰ Andrew Heywood, *Global Politics*, Palgrave MacMillan, Nueva York, 2011, p. 210.

²¹ Francisco Piñón, "Poder", en Laura Baca, Judith Bokser, Fernando Castañeda, Isidro Cisneros y Germán Pérez (comps.), p. 543.

²² Susan Strange, *The Retreat of the State: "The Diffusion of Power in the World Economy"*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Véase Andrew Heywood, op. cit., p. 212.

menos importante porque en la medida que crecen los vínculos comerciales existirá una mayor interdependencia entre Estados que la guerra interestatal será más costosa y menos probable.²³

Para resolver qué tipo de poder se ejerce en la relación bilateral entre México y Estados Unidos de América en materia de seguridad, el presente trabajo de investigación retomará la tesis de Joseph Nye sobre el poder duro, el poder suave y el poder inteligente, así como las aseveraciones que realiza Añorve respecto al poder como capacidad relacional y como prerrequisito del poder como relación.

1.2.2-Doctrinas de Política Exterior

El politólogo Rafael Velázquez²⁴ citado por Levy (2011) señala que en la actualidad la política exterior funciona como un mecanismo que determina el logro de propósitos de la nación, su estudio resulta importante ya que *“busca en el exterior aquellos elementos susceptibles de satisfacer las necesidades internas”*. Asimismo, el autor retoma la definición de política exterior que otorga Edmundo Hernández.²⁵ *de acuerdo con el Diccionario de Política Internacional, la política exterior es el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integra un cuerpo de doctrina coherente y consistente basado en principios claros, sólidos e inmutables forjados a través de su evolución y experiencia historia, permanente enriquecido y mejorado por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras, o que pueden repercutir al interior de las suyas, y que aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como la búsqueda de mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior.*²⁶

Levy (2011) ubica que la política exterior de México ha pasado por tres etapas: la primera que tuvo una orientación jurídica de respeto al derecho internacional, la segunda se enfocó más en el ámbito político y se mostró más activa, la tercera etapa ha adquirido un enfoque más económico en donde concluye que México no ha logrado adecuar su política exterior a la realidad, que no ha aprendido a ser congruente.

La política exterior en México se ha establecido a consecuencia de las doctrinas en materia de relaciones exteriores que han sido influenciadas por acontecimientos y personajes históricos, según Adriana González Carrillo²⁷ citada por Levy (2011; pp. 3-4) *“Una doctrina de política exterior contiene principios en los que se enmarca la actitud internacional de un Estado en un momento histórico determinado cuya trascendencia es*

²³ Añorve Daniel (2016, p. 11).

²⁴ Rafael Velázquez Flores *“características contemporáneas de la política exterior de México”*.

²⁵ Hernández-Vela Salgado, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, sexta edición, México, Editorial Porrúa, 2002, tomo II; p 935.

²⁶ Levy (2011, pág. 3).

²⁷ González Carrillo, Adriana, *“La doctrina humanista de la política exterior el presidente”*, en Diario Monitor, miércoles 22 de septiembre del 2004.

valorada para el futuro de las relaciones internacionales”. Aquellas doctrinas que han influenciado la postura de México que considera relevante son las siguientes:

- **Doctrina Carranza:** durante la presidencia de Venustiano Carranza (1917-1920) se argumentó la igualdad entre los Estados y la desaprobación de toda intervención de los asuntos internos de otra nación. Además se establece la equivalencia entre de derechos nacionales y extranjeros ante las leyes de un país. A través de esta doctrina se fija el principio de la no intervención a consecuencia de la invasión norteamericana a México como respuesta a los ataques de Francisco Villa a Columbus.
- **Doctrina Estrada:** durante la presidencia de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada Félix realizó la proposición de romper relaciones con otro país sin que esto significase la aprobación o reprobación de sus gobiernos locales. En este sentido, se hace referencia a los cambios de gobierno a través de rupturas constitucionales en las cuales México no otorgaría reconocimiento, por considerar esto como una práctica denigrante que hiere la soberanía de otras naciones, sino que México podría retirar o mantener a sus diplomáticos y retirar o seguir aceptando a los acreditados en México sin calificar el derecho de las naciones extranjeras con sus gobiernos locales.
- **Doctrina Díaz Ordaz:** se estableció durante la administración de Díaz Ordaz (1964-1970) al calor del conflicto entre Estados Unidos de América y Cuba. En este sentido, se aplicaría de manera positiva la Doctrina Estrada, lo que significó mantener el reconocimiento diplomático del gobierno Cubano, independientemente del carácter u orientación de los gobiernos. El caso contrario se dio durante la administración de Luis Echeverría Álvarez, donde México rompió relaciones con Chile donde condenó el gobierno dictatorial de Pinochet.
- **Gobierno de José López Portillo:** durante su administración (1976-1982) se dio una ruptura con el principio de la no intervención, como lo dicta la doctrina Carranza ya que México se entrometió en los conflictos de Nicaragua y El Salvador al respaldar el movimiento sandinista y a la guerrilla salvadoreña, respectivamente, por otro lado se reestablecieron las relaciones diplomáticas con España que se habían interrumpido por el régimen de Franco.
- **Gobierno de Miguel de la Madrid:** durante su administración (1982-1988) se redujo el activismo internacionalista y se concentró en el problema latinoamericano, especialmente en Centroamérica. México participó en asuntos de Seguridad mediante la solución pacífica y negociaciones multilaterales de acuerdos de paz. En el mismo periodo se ubica el inicio de la relación de corte comercial con Estados Unidos de América.
- **Gobierno de Carlos Salinas de Gortari:** durante su administración (1988-1994) la política exterior tuvo una orientación más economicista. Durante su mandato se firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), ingresó a organismos internacionales y firmó otros tratados comerciales que fueron los ejes rectores de la política exterior.

- **Gobierno de Ernesto Zedillo:** durante su administración (1994-2000) la política exterior se centró en la firma de un tratado comercial con la unión europea y la resolución de la crisis financiera de 1994.

En este sentido, Levy (2011) para generar su propia conclusión retoma las posturas de los autores que considera en su trabajo, como Rafael Velázquez, quien sostiene que México requiere una política exterior que esté orientada a mejorar las condiciones internas y que apoye el proyecto de nación que los mexicanos elijan, que busque mejorar sus condiciones negociadoras frente a otras naciones y que responda verdaderamente a los intereses de la nación.

Por otro lado, José Luis León, describe tres puntos por los cuales debe pasar la política exterior mexicana, de los cuales destacan la redefinición de la relación con Estados Unidos de América, aprovechando las ventajas que se tienen pero cuidando siempre de tomar ventaja de los aspectos positivos y guardando espacios para la soberanía nacional, la recomposición de la relación con países de influencia en la región y por último relanzar a México como una potencia media con capacidades para realizar alianzas políticas y económicas de alto nivel, siendo necesario que el país vuelva a utilizar como lo hizo en los noventa, las armas de la alta diplomacia. Estados Unidos de América debe de ver a México como vecino, socio, aliado y amigo.

1.2.3-Elementos constitucionales de Política Exterior

Para explicar los elementos constitucionales de la política exterior en México es necesario retomar la tesis de Méndez Silva quien realiza una síntesis histórica sobre la inclusión de los principios de política exterior mexicana, que fueron concretados hasta la reforma del artículo 89 párrafo X el 5 de Noviembre de 1987. En este sentido, el autor argumenta que la inclusión de elementos de la política exterior no estuvo a la altura del movimiento revolucionario, por lo cual no tuvieron su inclusión como tal en la Constitución de 1917 y solamente quedó como un documento de corte doméstico. Lo más cercano a la Constitución fue la Doctrina Carranza plasmada en 1918 que presenta un corte más nacionalista, por establecer el principio de igualdad entre Estados y la No Intervención. En palabras del autor “ *la lucha de México había cristalizado en doctrina, en plataforma solida de principios que, como los derechos sociales, pudo haber sido impulsada audazmente para incorporarse a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su nacimiento. No fue así*”.²⁸

Al realizar un análisis de derecho comparado entre otras constituciones y la mexicana en materia de doctrina internacional como de Japón, Irán, China, Italia, Paraguay, Nicaragua, Guatemala y Cuba, el autor concluye de que *la revisión de la política exterior es un tema obligado a ser abordado en la generación de constituciones internacionalistas*,²⁹ asimismo, determina que a pesar de las diferencias culturales e ideológicas todas estas constituciones revisadas incluyen los siguientes aspectos: soberanía de Estado, no intervención, autodeterminación, renuncia a la guerra, solución pacífica de controversias y

²⁸Méndez Silva, p. 3.

²⁹ El análisis comparado que realiza Méndez Silva (p. 3) se basa en las constituciones internacionalistas, bautizadas así por maestro Fix-Zamudio, las cuales surgieron posterior a la segunda guerra mundial y son aquellas que otorgan prioridad al derecho internacional sobre el derecho interno.

la defensa de derechos humanos. Asimismo, la importancia de la reforma es que los principios no queden a los *vaivenes de la política*, a la relación con socios comerciales o a un cambio en el gobierno de la república.

En este sentido, citando a Mario Ojeda, el autor indica que la política exterior ha tenido continuidad porque el partido político en el gobierno a nivel federal ha sido el mismo desde 1929. Por lo tanto, la propuesta del autor de los principios de política exterior en orden de importancia de acuerdo a la experiencia histórica del país debería ser el siguiente: igualdad entre estados, autodeterminación, la no intervención, la integridad territorial, la prohibición del uso de la fuerza y la amenaza solución pacífica de controversias, el respeto a los derechos humanos, descolonización, la libre disposición de los pueblos de sus riquezas naturales, desarme general y completo, cooperación estrecha con los pueblos de América Latina, establecimiento de un orden fundado en la equidad y seguridad internacionales.

Con base en el párrafo anterior, Méndez Silva crítica la modificación del artículo 89 párrafo X, ya que sostiene que la inclusión de los principios de política exterior deberían de estar presentes en el artículo 40 constitucional³⁰ porque la política exterior forma parte de la esencia misma del Estado y trasciende las obligaciones y facultades del Presidente de la República. Por lo tanto, incluirlos en el artículo 89 constitucional es un error porque en una época de interacción internacional y de mundialización se dejan como una responsabilidad del Ejecutivo Federal.

Por otro lado, Gómez Robledo Verduzco (2001) considera que la reforma al artículo 89 constitucional no era necesaria en conformidad del artículo 133 constitucional ya que México es parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), así como en la Organización de Estados Americanos (OEA) y, por ser tratados internacionales que fueron aprobados por el Senado de la República en su momento, se les considera "*Ley suprema de toda la Unión*". Asimismo, los principios de relaciones exteriores que el autor considera necesarios para México y se retoman textualmente, considerando los principios de la ONU y la OEA, son los siguientes:

- **No intervención:**³¹ todo estado debe de abstenerse a aplicar, fomentar o provocar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra naturaleza para obligar a un tercer Estado a subordinar el ejercicio de sus derechos soberanos y para obtener de este, ventajas o beneficios de toda índole (...) todos los estados deben de abstenerse a organizar, ayudar, fomentar, financiar, provocar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas destinadas a cambiar a través de la violencia el régimen de un tercer Estado, al igual que el querer intervenir en las luchas intestinas de cualquier otro Estado.
- **Autodeterminación de los pueblos:** fomentar entre naciones relaciones de amistad basadas en el principio de igualdad de derechos y al de la libre

³⁰ El autor propone que sea en el artículo 40 y no en el artículo 89, ya que en el primero se aborda la organización política de México.

³¹ La OEA retoma este principio en su artículo 18.

determinación de los pueblos³² aunque acepta que una corriente sostenía que en realidad la carta de naciones unidas al consagrar el derecho de la autodeterminación lo hacía con una finalidad que era deseable alcanzar en el futuro, como un ideal político pero nunca como una verdadera obligación Jurídica.

- **Solución pacífica de controversias:** este principio se encuentra inserto en la mayoría del instrumento internacional concerniente al mantenimiento de la paz y la seguridad; reviste, por lo tanto, más allá de su proclamación convencional. Los estados están obligados a solucionar por medios pacíficos sus controversias internacionales. Este principio es indudablemente, históricamente anterior al principio de la prohibición del empleo de la fuerza. Bajo este preciso aspecto de búsqueda de soluciones a los disentimientos entre Estados se suscribió la convención de la Haya en 1907, en vistas a prevenir, tanto y como fuer ello posible, el recurso a la fuerza en las relaciones internacionales.
- **Proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales:** *el principio de la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza es probablemente la traba central del mecanismo de seguridad de las naciones unidas.*³³ Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza con la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier forma incompatible con los propósitos de las naciones unidas. De acuerdo con el autor, el principio presenta limitaciones y ambigüedades como el "recurso al uso de la fuerza puede ser un recurso legítimo dentro de ciertas circunstancias, o en vista de determinados fines u objetivos. La principal excepción a la prohibición del recurso al uso de la fuerza se encuentra en el derecho a la legítima defensa, ya sea individual o colectiva, ya que cualquier estado justificando "agresión" llegará a justificar y a legitimar el derecho mismo de defensa.
- **Igualdad jurídica entre Estados:** tiene como significación primera, que no obstante las diferencias de poder, se adelantó o de industrialización de los Estados, todo Estado como sujeto de derecho internacional es titular de los mismos derechos y de las mismas capacidades a la par de cualquier estado tercero. Para la ONU *La organización está basada en este principio de la igualdad soberana entre sus estados*³⁴. La OEA lo define "*Los Estados son jurídicamente iguales, disfrutan de iguales derechos e igualdad capacidad para ejercerlos y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional*".³⁵
- **Cooperación internacional para el desarrollo:** la cooperación internacional debe, antes que nada, permitir crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas

³² La Carta de Naciones Unidas lo incluye en el artículo primero, párrafo segundo.

³³ Se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas, artículo 2, párrafo 4.

³⁴ En la Carta de las Naciones Unidas se incluye en el artículo 2, párrafo 1.

³⁵ Se encuentra en el artículo 9 de la OEA.

en el respecto al principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos.³⁶

- **Lucha por la paz y seguridad internacionales:** la paz de la que se hace mención es la paz en las relaciones internacionales, es decir el mantenimiento de *la paz internacional*. Esto parece significar que la intención expresa no es-salvo incidentalmente y como resultante de problemas de tipo internacional- la de preservar la paz al interior de los Estados o la de intervenir en conflictos bélicos de orden interno. El autor señala que el mantenimiento de la paz y seguridad se comporta como propósito y objetivo de la ONU, porque de no serlo, sería difícil alcanzar la finalidad de otros principios como la creación de condiciones básicas para la consecución de los demás objetivos y propósitos fijados por la carta.

Con base en el análisis anterior, actualmente en el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia a las facultades y obligaciones del Presidente en veinte fracciones, en donde destaca la fracción X de dicho artículo en materia de principios que norman las relaciones exteriores:

*“Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.*³⁷

El análisis conjunto de Méndez Silva y de Gómez Robledo Verduzco (2001) enmarca la evolución de los principios normativos en materia de política exterior que han quedado a responsabilidad del Ejecutivo Federal desde la novena reforma del artículo 89 fracción X que se llevó a cabo el 11 de mayo de 1988. Los principios que están incluidos en dicho artículo son aquellos que enmarcan la postura de México en el contexto internacional, por mandato constitucional y no por eventos aislados. Por lo tanto, dichos principios establecidos en la fracción X direccionan la actitud de México en el concierto internacional en la tercera etapa de la política exterior que identifica Levy (2011), la que hace referencia en materia económica, donde a su criterio, México no ha logrado adecuar su política exterior a la realidad.

³⁶ En la Carta de Naciones Unidas se incluye en el artículo 55.

³⁷ Véase artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se tomó en consideración la última modificación a la fracción X de dicho artículo que se publicó el viernes 10 de junio del 2011 en el Diario Oficial de la Federación [consultado el día 6 de abril del 2018].

2.-Marco Histórico

En este segundo capítulo se abordará la evolución histórica de México y Estados Unidos de América como naciones independientes, los acontecimientos que marcaron y delimitaron sus intereses nacionales para terminar con el surgimiento de la cooperación bilateral en materia de seguridad.

Asimismo, el presente capítulo desarrollará las situaciones que detonaron la relación bilateral (México y Estados Unidos de América), considerando los beneficios y perjuicios, así como la propia perspectiva de cada nación. Para dicha explicación se retoman varios autores, sin embargo, se consideran prioritarias las ideas de Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017) ya que expresa la historia bilateral desde el enfoque de la seguridad compartida a través de los temas fronterizos.

2.1-Siglo XIX

México es una nación que con bastantes obstáculos, logró su independencia. A lo largo de su historia se encuentran diversos episodios donde otras naciones intentan, directa o indirectamente, incidir en la toma de decisiones. En este sentido, México ha buscado mantener su soberanía desde que se consumó el movimiento independentista, situación que no se ha descuidado desde el ámbito de la política pública hasta el momento y que se ha buscado preservar de acuerdo a cada una de las situaciones que le amenazan.

A continuación se revisarán los acontecimientos importantes que definieron la relación bilateral entre México y Estados Unidos de América.

2.1.1-Antecedentes

Como antecedente de la guerra de independencia, se debe de realizar un examen de los poderes internacionales como lo sostiene Gaston García (1980): España se desmoronaba, Inglaterra se apresta a dar el golpe contra Napoleón y las colonias americanas luchaban por su independencia. De acuerdo con el Instituto de Ciencias Jurídicas (2013), existieron tres elementos externos que incentivaron la independencia en México:

1. La independencia de las trece colonias inglesas a consecuencia de altos gravámenes que aplicaba Inglaterra.
2. La Revolución Francesa que concluyó con un nuevo régimen político con la Constitución de 1789 y la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.
3. La invasión francesa a España por parte de Napoleón Bonaparte, donde obligó a renunciar a la Corona a Carlos IV, dejando a la Nueva España sin rey ni gobierno legítimo.

Asimismo, el citado documento sostiene tres elementos internos que contribuyeron al movimiento independentista en la Nueva España:

1. Distribución inequitativa de la riqueza por la distinción social y económica entre los españoles peninsulares y el resto de la población en la Nueva España.
2. La crisis financiera generada por las limitaciones al comercio y la industria, así como las excesivas contribuciones y la fiscalidad extraordinaria.
3. La pugna económica entre el alto y el bajo clero, ya que los españoles peninsulares eran preferidos a los criollos para ocupar cargos dentro del clero mejor remunerados. El alto clero apoyó económicamente a las tropas realistas mientras que el bajo clero alentó a los insurgentes a tomar las armas.

La guerra cruenta entre los criollos y mestizos culminó en 1821 haciendo surgir a México como un país independiente. Así, la tarea más importante que debió emprender el país fue brindarse una organización política, lo que se convirtió en *'una tragedia que duró más de medio siglo'*³⁸ en palabras de Daniel Cosío Villegas citado por Fernández Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia Natalia (2006).

Una vez culminado el movimiento independentista en México es necesario profundizar en el análisis de poderes internacionales como lo hace la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988). Esta comisión recuperan los resultados del Congreso de Verona en 1822 donde los intereses de Estados Unidos en el continente americano podían ser afectados ya que se le permitió a Francia intervenir militarmente a España para restablecer la autoridad de Fernando VII con el objetivo de recuperar sus colonias. Por otro lado, Gran Bretaña se opuso a dicha resolución y falló por el apoyo al mantenimiento de la independencia de los países hispanoamericanos. Esto pudo entenderse para Estados Unidos como *"una amenaza potencial a los intereses y seguridad de su país"*³⁹ ya que esta decisión del Congreso y la postura de Gran Bretaña implicaban la intromisión de países europeos en el continente americano.

En diciembre de 1823 el presidente James Monroe expresó en el séptimo mensaje anual al congreso de los Estados Unidos su intención de reconocer a los gobiernos independientes del continente americano y se declaró en posición neutral sobre la situación europea, además argumentó que la extensión del sistema político de cualquier nación europea en el continente americano pondría en peligro la paz y estabilidad de Estados Unidos en López Portillo y Rojas (1912),⁴⁰ por lo tanto se estableció que de *"aquí en adelante" el continente americano no podrá considerarse como sujeto a futura colonización por ninguna potencia europea.*⁴¹ La postura de Estados Unidos y la Doctrina Monroe fue una situación de alivio para los mexicanos porque *tenía en el gobierno estadounidense un aliado y un garante de su propia seguridad e independencia*⁴² en un contexto donde la reconquista europea siempre estuvo latente. *Este fue un paso*

³⁸ A lo que se refiere el autor cuando se refiere a la tragedia es a la difícil tarea que representó establecer un régimen de Estado.

³⁹ Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 79).

⁴⁰ Poco después este discurso se conoció como *"Doctrina Monroe"*.

⁴¹ Fernández de Castro, Rafael; Whitehead Laurence; Saltalamacchia, Natalia (2006, p. 17).

⁴² Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 80).

*importante para México ya que le permitiría tener legitimidad y personalidad jurídica a escala internacional.*⁴³

2.1.2-La pérdida de territorio por el expansionismo estadounidense

A principios del siglo XIX la pérdida de un gobierno legítimo para la Nueva España con la invasión Francesa a España, trajo consigo un problema territorial: Los recién formados Estados Unidos de América con una política expansionista buscaban extender sus límites territoriales. Es así que en febrero de 1819 se da el primer escenario de confrontación cuando James Monroe firma el tratado de cesión de la Florida Oriental y en julio de 1821 es entregado el territorio de manos españolas a manos estadounidenses.⁴⁴ No obstante, los deseos expansionistas de Estados Unidos sobre el territorio mexicano continuaron durante todo el siglo. Para 1830, Texas se había convertido en un foco de tensión entre ambas naciones, pues en el proyecto de Ley de Colonización de Valentín Gómez Farías al que hace referencia Gastón García (1980) se establecían ciertas condiciones para los mexicanos que pudiesen vivir en esas tierras como la preferencia a soldados del ejército trigarante ya licenciados, la exención del diezmo, la promoción del comercio con los indios siempre con respeto y la obligación de **no introducir a esclavos en dicho territorio**, sin embargo, para el entonces vicepresidente de los Estados Unidos, Jhon C. Calhoun, la esclavitud era la base más segura para establecer instituciones libres.

Así, el tema de Texas como segundo escenario de confrontación evolucionó desde la lucha de rebeldes apoyados por americanos para conseguir su propia independencia, el desplazamiento de tropas mexicanas dirigidas por Santa Ana hacia el territorio fronterizo hasta la obtención de independencia con la firma del Tratado de Velasco en 1836 donde se aceptaba el retiro de las fuerzas armadas de México y el reconocimiento de la independencia texana de acuerdo con García Diego (2009). Una vez que Texas fue independiente, Estados Unidos evaluó su futura anexión justificando que México era débil y los texanos requerían ejercer la esclavitud, un ideal acorde con los americanos y contrario a los mexicanos. La anexión de Texas a Estados Unidos desencadenó consecuencias para ambos países de acuerdo con la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 83):

- Para México, reafirmó el sentimiento de desconfianza y recelo hacia su vecino y se volvió un catalizador del nacionalismo mexicano.
- Para Estados Unidos, incrementó la crisis regional que culminó en una guerra civil.

En un tercer escenario de confrontación, Estados Unidos invadió a México en 1847 en la búsqueda nuevamente de la expansión territorial con la excusa de que México no deseaba recibir al ministro residente Slidell, enviado de dicha nación para solventar el tema de Texas. Sin embargo, México decidió no aceptarlo en su calidad de ministro residente ya que debía llegar en calidad de comisionado. Sí México aceptaba al ministro residente, se podría interpretar de acuerdo con el Instituto de Investigaciones Jurídicas (1998) como una reapertura de la relación diplomática cuando únicamente se buscaba

⁴³*Ibid.* (1988, p. 80).

⁴⁴ Gastón García (1980, p. 24).

resolver el problema de Texas. Ante la negativa de México de recibir a Slidell, este mismo regresó a Washington y recomendó al presidente Polk la guerra con México, de acuerdo con Bravo, Ugarte (1951).

Esta vez Estados Unidos logró obtener a través del Tratado de Guadalupe-Hidalgo el territorio de Arizona, Nevada, Utah, Nuevo México, una parte de Colorado y Wyoming y brindó una compensación de 15 millones de dólares por los daños ocasionados durante la guerra entre ambas naciones. No obstante, en 1853 Estados Unidos obtuvo una sección adicional de Nuevo México con el Tratado de la Mesilla.⁴⁵ Siguiendo la tesis de Fernández de Castro, Rafael; Whitehead Laurence; Saltalamacchia, Nataria (2006, p. 22) estos últimos acontecimientos significaron para México una humillación severa, puesto que las tropas habían sido derrotadas, se ocuparon sus ciudades y se perdió más de la mitad del territorio. Lo anterior provocó trastornos políticos dentro del país que reforzaron las ideas de los conservadores mexicanos, quienes buscaban apoyo en las potencias europeas siguiendo la tesis de los mismos autores. De acuerdo con Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 29) *“El capitalismo en los terrenos fronterizos entre México y Estados Unidos surgió por medio de una gran violencia”*.

2.1.3-La búsqueda del apoyo extranjero

Los primeros cincuenta años de México como nación independiente fueron de turbulencia e inestabilidad, no sólo por la situación internacional que lo aquejaba con las invasiones y los intentos de reconquista, también el conflicto político e ideológico al interior del país. De acuerdo con de Fernández de Castro, Rafael; Whitehead Laurence; Saltalamacchia, Nataria (2006, p. 13) México se caracterizó por lo siguiente:

“Durante el lapso que va de 1821 a 1860, México tuvo por lo menos 50 presidentes y en promedio cada uno duro un año; 35 de ellos eran oficiales del ejército; y, según el criterio político temporalmente triunfante, se elaboró la constitución federal de 1824, las siete leyes constitucionales de 1836, las bases orgánicas de 1843 –estas dos últimas centralistas-, El acta constitutiva de 1847-federal-y la constitución federal de 1857”.

Como herencia del resentimiento a Estados Unidos por parte de los mexicanos, *las facciones se convirtieron en auténticos partidos políticos*⁴⁶ con plataformas totalmente excluyentes, desencadenando una guerra civil durante el periodo 1854-1867. Estas facciones (liberales y conservadores) en México concluyeron que la búsqueda de la estabilidad requería la intromisión de apoyo extranjero. Los liberales buscaban el apoyo americano mientras que los conservadores buscaban el apoyo europeo.⁴⁷

La postura de Lorenzo Meyer en *“La crisis de la élite mexicana y su relación con EUA. Raíces históricas del tratado de libre comercio”* que retoma la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 84) sostiene que el resultado del conflicto armado entre México y Estados Unidos no representó el fin de los deseos expansionistas

⁴⁵ También es conocido como *Gadsden Purchase* (Tratado de la Mesilla).

⁴⁶ Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 83).

⁴⁷ EL apoyo Europeo se obtuvo de Francia.

del último. El Gobierno de James Buchanan deseaba mayores concesiones territoriales en la frontera y el control del Istmo de Tehuantepec, situación que se convirtió en un tema de interés de Seguridad Nacional cuando en 1859 Robert L. McLane reconoció como legítimo el gobierno liberal de México en contraprestación de la firma de los tratados que dan perpetuidad al derecho de tránsito por el Istmo de Tehuantepec, siempre y cuando Estados Unidos cumpliera con la protección de la región y auxiliara al gobierno liberal para mantenerse en el poder. Estos tratados no fueron aprobados por el Congreso de Estados Unidos, sin embargo, representaron un primer acercamiento de Estados Unidos a México para preservar su seguridad nacional.

Para la década de 1860, la llegada de Benito Juárez a la Ciudad de México significó la derrota del proyecto conservador. En 1862 el Gobierno de Benito Juárez suspendió el pago de la deuda pública, situación que culminó con la instalación de las fuerzas aliadas de España, Gran Bretaña y Francia en el puerto de Veracruz. No obstante, las dos primeras se retiraron y Francia quedó apoyando el movimiento conservador que había estado debilitado, con la instauración del régimen monárquico de Maximiliano de Habsburgo, otro acontecimiento más que se localizaba como una amenaza a la soberanía de Estados Unidos y el continente americano.

Ya iniciada la década de 1870, Benito Juárez muere y se instala en la presidencia el General Porfirio Díaz a través de un golpe militar, de acuerdo con la interpretación de Fernández de Castro, Rafael; Whitehead Laurence; Saltalamacchia, Natalia (2006, p. 4), Díaz constituyó una economía basada en la aristocracia terrateniente, en la agricultura, la minería, la industrialización y el comercio con el apoyo de inversiones extranjeras que en un principio fueron de Europa, pero con el tiempo se permitió el capital estadounidense.

Es importante mencionar que al final del *Porfiriato*, el comercio exterior entre México y Estados Unidos había aumentado nueve veces. Enriqueciendo esta versión desde una perspectiva de política exterior, la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, pág.86) sostiene que el aislamiento mexicano de Europa a consecuencias del fusilamiento de Maximiliano, hacía que su *relación con Estados Unidos de América fuera vital públicamente*, a pesar del resentimiento latente que existía entre ambas naciones desde la guerra. Sin embargo, Díaz buscó formular una política exterior orientada a equilibrar la presencia americana en México con el restablecimiento de la relación con Europa, ya que Estados Unidos consideró que nuestro país quedaba dentro del área llamado *zona de influencia* en la que se reservaba el derecho de intervenir.

Dentro del mismo periodo del Porfiriato, se suscitó la confrontación entre la República de Venezuela y la Guayana Francesa, lo que causó el resurgimiento de la Doctrina Monroe. Durante este periodo, México condenó cualquier invasión Europea a las repúblicas de América aceptando que *“no sólo Estados Unidos tiene la responsabilidad de proteger al continente, sino una tarea que compete a todas las naciones de América”* de acuerdo con la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p.87). No obstante, Estados Unidos buscó hacer que México contribuyera en su política de policía continental, impulsando a Díaz para que él evitara el conflicto con España en 1898, sin

embargo, México decidió declararse neutral hasta que la confrontación fue inevitable “con lo cual quedo en claro que para México la relación con su vecino era la prioritaria”.⁴⁸

Durante el siglo XIX la relación entre México y Estados Unidos fue de bastantes atropellos. México buscaba instalarse como una nación independiente y requería el reconocimiento internacional, perdió más de la mitad del territorio, tuvo intentos de invasiones extranjeras y un difícil camino para establecer un sistema de gobierno. Por otro lado, Estados Unidos logró sus objetivos expansionistas que se venían gestando cuando México aún era una colonia española, logró apoyar la esclavitud en Texas y estableció la Doctrina Monroe, lo que dará pie a su actuación como *policía continental*, determinante para el siglo XX y XXI. A pesar de todos los desacuerdos entre ambos países, la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p.83) sostiene que Estados Unidos fue “*un catalizador del nacionalismo Mexicano*”, una aseveración importante y que tendría sus repercusiones en el siglo XX.

2.2-Siglo XX

México se había enfrentado en el siglo anterior a la resolución de asuntos internos, se encontró con amenazas extranjeras de potencias como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, lo que dejó como herencia la búsqueda de la preservación de la integridad y soberanía nacionales ante las presiones que pudiese ejercer el exterior.

Es importante retomar la postura de los autores Fernandez Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia, Natalia (2006, pp. 152), ya que mencionan la importancia de la política exterior como un tema de defensa a la integridad nacional:

“A partir de la independencia, la defensa de la integridad del territorio y la lucha contra interferencia extranjera constituyeron los principios cardinales para la nación mexicana(...) Los postulados centrales son la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, el arreglo pacífico de controversias, el rechazo al uso de la fuerza o la amenaza de emplearla, la igualdad jurídica entre estados y la cooperación para el desarrollo.”

2.2.1-La Revolución Mexicana

Durante el régimen de Porfirio Díaz, México dio prioridad a la relación con Estados Unidos aunque siempre se buscaron los medios para limitar la influencia tratando de evitar cualquier confrontación. Sin embargo, esta relación se fracturó con el inicio de la revolución mexicana en noviembre de 1910 por la mala interpretación del gobierno y la sociedad americana sobre los objetivos del movimiento y los riesgos que pudiera representar para dicho país, como argumenta la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 88). Dentro del mismo contexto histórico, se recupera el siguiente párrafo de los autores Fernandez Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia Natalia (2006, p. 23):

⁴⁸ El mismo autor considera que durante el periodo de 1876 a 1910 existió un mecanismo de reconocimiento mutuo de sus respectivos intereses y se privilegió el uso de mecanismos diplomáticos para evitar cualquier confrontación.

“El estallido de la Revolución Mexicana tomo desprevenido a Estados Unidos de América, pero pronto el gobierno norteamericano asumió un papel activo. En 1912, el embajador estadounidense Henry Lane Wilson, propició activamente un complot para derrocar al presidente Francisco I. Madero, el político idealista que había desencadenado la propia revolución. Dos años después, el presidente Woodrow Wilson, frustrado en su intento por socavar al usurpador de Huerta, tomo como pretexto el arresto de unos marinos norteamericanos para enviar tropas de Estados Unidos a ocupar puertos de Tampico y Veracruz. Sin duda Wilson trato de influir sobre el resultado de la Revolución Mexicana. Su meta era, como alguna vez proclamo, enseñar a los latinoamericanos a elegir hombres buenos para los puestos públicos. Tiempo después Wilson salió de Veracruz, cuya ocupación sirvió sobre todo para unificar las facciones revolucionarias en contra de los invasores yanquis. En 1916, esta vez como respuesta a una incursión del general Francisco Villa en la frontera, el presidente norteamericano envió una expedición punitiva bajo el mando del general John J. Pershing. Ambos hechos dieron lugar al pronunciamiento del presidente Venustiano Carranza sobre la no intervención, que se conoce como la Doctrina Carranza. ”

Asimismo, la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 88-89) considera que el intento de Estados Unidos para influir en el resultado de la Revolución generó una reafirmación nacionalista de la sociedad mexicana. El movimiento armado se percibió como un radicalismo que generó la intervención estadounidense que se expresó primero militarmente y posteriormente como presiones políticas y diplomáticas. No obstante, la relación entre ambos países no perdió su carácter de preponderante, más bien se trataron de disminuir las fricciones que se generaron. Sin embargo, al término de la revolución se reanimatoron las fricciones en la relación bilateral porque Estados Unidos no reconocía como un Estado legítimo a México, situación que se modificó el 24 de abril de 1922 cuando James Monroe solicitó al congreso americano que se otorgara el reconocimiento oficial de los países que recién terminaban conflictos de rebelión adjudicándose *‘El primer templo de la libertad’*⁴⁹, para 1923 Estados Unidos extendió su reconocimiento diplomático a cambio de la promesa mexicana de que no se apoderaría de las tierras petroleras en manos de extranjeros.⁵⁰

2.2.2-Las Guerras Mundiales y la Expropiación Petrolera

En el contexto internacional, la entrada inminente de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial llevó a reconocer formalmente el gobierno de Venustiano Carranza en 1917 y este a su vez tuvo que rechazar la oferta alemana contenida en el Telegrama Zimmerman, tomando una postura neutral al movimiento, situación que la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988) considera como una garantía. Esto significó un periodo de estabilidad en las relaciones diplomáticas entre ambos países. No obstante, la militarización de la frontera entre ambos se reforzó durante el mismo periodo justo como una medida de prevención por el intento de establecimiento de

⁴⁹ El autor retoma la cita de la Gaceta extraordinaria del gobierno imperial de México el 24 de abril de 1822.

⁵⁰ Los autores Fernandez Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia, Natalia (2006, p. 19) mencionan que México proclamaría la Doctrina Estrada, donde se denuncia el uso del reconocimiento diplomático como instrumento de la intervención política.

una alianza entre Alemania y Japón con México para atacar a Estados Unidos, de acuerdo con Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 31).

Por otro lado, la expropiación de la industria petrolera que decretó Lázaro Cárdenas en 1938 representó el desafío más grande para la Política de Buena Voluntad de Franklin D. Roosevelt, ya que se puso de manifiesto desde la perspectiva Estadounidense que la relación con México ocupaba un lugar prioritario para su seguridad nacional, por ser una amenaza a la seguridad energética. El presidente resistió las presiones de las empresas petroleras para organizar una intervención a territorio mexicano como represalia por la expropiación y esto favoreció la cooperación de México a Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial,⁵¹ por lo que se *agotó el recurso de la intervención armada a tierras mexicanas ya que la estabilidad y el orden al interior del país era más importante para el interés nacional de Estados Unidos*, de acuerdo con Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 191).

Este periodo de la historia bilateral es importante, ya que la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, pp. 171-197) ubica en este contexto el surgimiento de una *relación especial*⁵² entre México y Estados Unidos. La Comisión sostiene que la presión de Estados Unidos hacia México se dio antes y durante la Segunda Guerra Mundial donde el presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946) accedió a una cooperación militar prohibiendo la presencia de personal militar estadounidense en territorio mexicano. El primer paso para el establecimiento de dicha relación fue la solución de problemas pendientes como la indemnización de las empresas petroleras y el pago de la deuda pública que se solucionaron entre 1942 y 1943. El segundo paso fue el diseño de la colaboración en dos áreas: militar y económica para enfrentar el problema bélico mundial.

Las relaciones comerciales comenzaron a intensificarse cuando México se encargó de abastecer a Estados Unidos y al resto de los países aliados de materiales estratégicos como petróleo y minerales estratégicos, además en diciembre de 1942 se firma un tratado para la disminución de las barreras comerciales. La victoria de Los Aliados en la Segunda Guerra Mundial significó el principio de una época de relativa armonía en las relaciones bilaterales y afirmó que se había establecido una *relación especial*.

2.2.3-Guerra Fría

Una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, inicia el periodo de la Guerra Fría. En estos años, la política exterior americana buscó defender al mundo de las ambiciones

⁵¹ El mismo autor menciona que los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho entendieron que México debía inclinarse por el apoyo a los Aliados. El apoyo que se otorgaría a Estados Unidos respondía al rechazo de México del fascismo. Además, México declaró el 2 de junio de 1942 que existía un estado de guerra contra los países del Eje.

⁵² Dicha relación especial es de carácter británico, como lo define el autor al realizar un análisis comparado con otro tipo de relaciones especiales (francés y alemán). Esta relación especial de carácter británico incluye creciente interdependencia económica, realineamiento al país hegemónico y la búsqueda de distinguirse de un anterior entorno regional ya que México cambió de pertenecer a Latinoamérica para formar parte de América del Norte.

soviéticas. A la par, se desarrolló la Doctrina Truman para el apoyo militar en Turquía y Grecia. Esa misma Doctrina se adoptó para el continente americano con el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)⁵³ en 1947 como un sistema de seguridad colectiva. De la misma manera, se crea la Organización de Estados Americanos (OEA) como un foro de soluciones políticas. Durante este periodo en la Ciudad de México existía un *caldo de cultivo de todos los espías inimaginables*, en palabras de Carrillo Olea (2018, p. 32) porque en el territorio nacional *todos espiaban a todos* como consecuencia de los efectos anticomunismo de Estados Unidos y los movimientos revolucionarios generados por la intolerancia y la represión.⁵⁴ En el mismo sentido, la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 198) identifica el intercambio de información entre el *Federal Bureau of Investigation* (FBI)⁵⁵ con cinco servicios mexicanos de contrainteligencia como el inicio oficial de la cooperación en seguridad entre México y Estados Unidos.

México por su lado, *logró inmunizarse a todo el estrés y conflicto* de la Guerra Fría porque no tuvo que aceptar la tutela militar estadounidense para desarrollar habilidades de contrainsurgencia, aceptar tropas americanas en el territorio mexicano o incrementar el papel del ejército en la toma de decisiones trágicas, lo que hizo realmente fue invertir en desarrollo social y económico, sin necesidad alguna de invertir grandes cantidades del presupuesto público en gastos de defensa y seguridad nacional⁵⁶. Sin embargo, la militarización en la frontera fue mayor con la excusa de detener flujos migratorios indocumentados. Se optó durante este periodo que apoyaría a Estados Unidos en una crisis extrema este-oeste, aunque también incluyó la cooperación en la inteligencia y contrainteligencia soviética. A cambio, México recibía equipo militar y adiestramiento, por otro lado, el departamento de defensa podía ignorar a México de su planeación estratégica, destinar pocos recursos para asegurar la frontera sur y no mirarlo como una amenaza.

Este periodo de los primeros cincuenta años del siglo XX significó para la relación bilateral el florecimiento de la cooperación en materia de seguridad con las actividades de inteligencia y contrainteligencia durante la Guerra Fría. Además, uno de los primeros lazos de unión económica entre ambas naciones con la firma del tratado que disminuiría aranceles entre ambas naciones y los programas de braceros para la sustitución de mano de obra agrícola. Sin embargo, el tema de la frontera no ha dejado de ser una zona de alta concentración militar porque se percibe para Estados Unidos como una zona de seguridad. El desarrollo de la Primera y Segunda Guerra mundiales parecen haber establecido un escenario donde México dejó de ser enemigo para Estados Unidos y se convirtió en un aliado estratégico para su propia seguridad.

⁵³ También es conocido con el nombre Tratado de Río.

⁵⁴De acuerdo con el autor, de los costos, logros e importancia de estos movimientos de espionaje, México se enteraba de poco. Sostiene que representaba un juego en el territorio nacional donde los agentes mexicanos no participaban.

⁵⁵El *Federal Bureau of Investigation* (FBI) tenía las responsabilidades de inteligencia en América Latina antes de la creación de la *Central Intelligence Agency* (CIA) en septiembre de 1947.

⁵⁶Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 203).

2.2.4-El surgimiento de la relación especial

Como se mencionó anteriormente, el surgimiento de la *relación especial* entre México y Estados Unidos se dio durante el periodo de la Guerra Fría, cuando el primero fue centro de actividades de espionaje y el gobierno de este país contribuyó con el FBI en actividades de inteligencia y contrainteligencia.

Durante la presidencia de Kennedy (1961-1963) se presionó al presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) con el argumento de enfrentar juntos la expansión de la influencia comunista en América Latina. Un tema de discusión fue la relación entre México y Cuba ya que Estados Unidos deseaba que el gobierno del primero colaborara con la contención de subversión del segundo, se solicitó que vigilaran cada vez menos discretos las actividades cubanas y disminuir el número de efectivos de esa embajada en el país. El presidente Díaz Ordaz (1964-1972) cuando se reunió con el presidente Lyndon B. Jhonson (1963-1969) sostuvo que Estados Unidos podía asegurarse de que México estaría de su lado, una vez que las cartas estuvieran en la mesa.⁵⁷ De acuerdo con los autores Fernández Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia Natalia (2006, p. 25) la relación bilateral en este periodo registró un punto alto y un punto bajo; el primero lo ubica en 1964 cuando Estados Unidos regresó a México El Chamizal⁵⁸ y el segundo se ubica en 1969 cuando el Presidente Richard Nixon (1969-1974) declara una Guerra sin tregua al tráfico de drogas con la *operación intercepción*,⁵⁹ causando un distanciamiento con el entonces presidente de México Gustavo Díaz Ordaz.

En la década de los setenta se registraron actividades para tratar el problema de las Drogas. En el caso de México se llevó a cabo un programa de erradicación de plantíos ilegales que obtuvo el reconocimiento mundial. Por otro lado, Estados Unidos aportó 100 millones de dólares como apoyo al esfuerzo mexicano, sin embargo el recurso de este último superó tres o cuatro veces esa cantidad, aunado a los recursos humanos que destinó.⁶⁰ La estrategia que planteaba Estados Unidos estaba enfocada al control de abasto pero no funcionó, por lo que el congreso de este país se encargó de aprobar una Ley contra la farmacodependencia en 1986. Durante la presidencia de López Portillo (1976-1982) la relación bilateral con Estados Unidos se tensó por el descubrimiento de yacimientos petroleros, por la postura mexicana en foros internacionales sobre América Central y la inestabilidad de Medio Oriente. Estados Unidos consideró comprometida la Seguridad de la Región.

Los últimos años del siglo XX presenciaron modificaciones al sistema internacional y tuvo repercusiones en la relación bilateral entre México y Estados Unidos. El presidente estadounidense Ronald Reagan (1981-1989) buscó transitar de una política de disuasión

⁵⁷ La Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 201) argumenta que México podía apoyar a Estados Unidos en asuntos mayores, mientras que en los temas menores se pudiera demostrar su independencia política y divergencia.

⁵⁸ Este territorio se había disputado al quedar al norte del Río Bravo.

⁵⁹ Esta operación consistía en registrar a todas las personas y mercancías que cruzaban por la frontera, aunque esto implicara un trastorno económico en ambos lados de la frontera.

⁶⁰ Fernández Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia Natalia (2006, p. 133).

a una política de defensa estratégica⁶¹ de acuerdo con Stiglitz (1988, p. 372), por otro lado, existió una ola de transiciones de gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos en América Latina de acuerdo con la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 194) e inició la negociación del término de la Guerra Fría entre Ronald Reagan y Mijailil Gorbachov. El impacto de estas situaciones en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, de acuerdo con el mismo autor son las siguientes:

- El fin de la Guerra Fría evitó una relación económica más profunda entre México y la Comunidad Europea.
- Disminuyó la tensión entre Washington y América Latina. A la vez, se redujo la tensión entre Washington y México con respecto a la pacificación de dicha área.

Simultáneamente en México se llevaban a cabo esfuerzos relacionados con establecer un Sistema de Inteligencia Estratégica y la base para que México tuviera una visión propia de Seguridad Nacional, retomando la tesis de Carrillo Olea (2018). Durante la administración de Miguel De La Madrid (1982-1988) surgieron tres edificaciones institucionales⁶² que fueron importantes para el desarrollo del concepto mexicano de Seguridad Nacional. Durante este mismo periodo, los nuevos retos identificados por la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988) son el crecimiento del narcotráfico, el crimen asociado a este y a inestabilidad en la frontera sur de México. Para Salinas de Gortari (1988-1994)⁶³ la producción y el tráfico de drogas adquirió el carácter de amenaza a la seguridad nacional mientras que para Estados Unidos, México se convertía en una importante fuente de drogas y una amenaza a la estabilidad regional. Durante esta administración se crearon oficialmente el Centro de Investigación de Seguridad Nacional (CISEN), el Centro Nacional de Control de Drogas (CENDRO), el Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) y el Programa Nacional para el Control de Drogas⁶⁴ mientras que la actuación de la CIA quedó limitada en territorio mexicano por los estragos del caso Camarena, lo que puso un nuevo escenario de confrontación en materia de relaciones exteriores porque se les retiró la calidad de funcionarios consulares.

Por otro lado, durante este periodo el Pentágono comenzó a desarrollar industria de uso dual (militar y comercial) donde funcionarios y ejecutivos sostenían la idea de que éste debía apoyar la investigación y el desarrollo que promovería la Seguridad Nacional y la fortaleza económica. No obstante, existió el debate sobre las prioridades del gasto ya que era deseable la armonización del gasto militar y el gasto social, la armonización entre la seguridad nacional con la seguridad económica.

⁶¹ Se creía que con una capacidad suficientemente grande para destruir a su adversario, este tendría pocos incentivos para atacar, de acuerdo con Stiglitz (1988, p. 371).

⁶²Se refiere el autor a la creación del embrión del sistema de seguridad nacional, el de inteligencia estratégica y al Programa Nacional de Seguridad.

⁶³Fernández Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia Natalia (2006) cita a *New York Times* "Anotaciones de Salinas" del 18 de enero de 1988.

⁶⁴Este programa rechazaba como enfoque único el enfrentamiento al narcotráfico a través de la fuerza porque existían tres fuerzas que lo alimentaban: la existencia de un mercado, un tráfico de armas que no ha sido atendido y flujo de capitales para las estructuras de la droga.

2.2.5-Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Es importante recalcar como un antecedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) la integración de México en la producción de bienes de uso dual con Estados Unidos. México fue visto por su vecino en la década del ochenta como un gran aliado, pues en él cabía la posibilidad de ensamblar productos de defensa, factible para la reubicación de industrias de segundo nivel, considerando los bajos costos laborales para los contratistas de defensa estadounidenses aprovechando los arreglos aduaneros especiales establecidos por el programa de maquiladoras.⁶⁵ Empero no se logró concretar dicha cooperación regional, ya que la producción de sub-ensambles en México podría generar riesgos en el abasto en tiempos de guerra.

Ambos países reconocían la interdependencia económica, por lo que se negoció la creación de un instrumento para impulsar la integración económica, el TLCAN. De acuerdo con la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988), México buscaba con la firma de un tratado comercial asegurar sus exportaciones en un escenario de creciente proteccionismo estadounidense, así como poner un candado a las reformas económicas neoliberales.⁶⁶ El tratado cumplió sus objetivos de facilitar el flujo de inversión y anclar las reformas económicas, sin embargo, se dejó fuera el tema de energía y migración. Por otro lado, Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017) cuando cita a Robinson, reconoce que el TLCAN fue “*un paso importante para impulsar la expansión intensiva en esta región del emergente capitalismo global*”. El mismo autor sostiene que este tratado nació como un proyecto de seguridad nacional para Estados Unidos por dos razones: ⁶⁷

- La estabilidad de México como vecino del sur era de importancia geopolítica, así como para obtener acceso a los recursos naturales estratégicos como minerales y energéticos.
- Se buscaba impulsar el desarrollo de una nueva Base Industrial y Tecnología de Defensa.

Para marzo de 1990 el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos realizó el primer análisis político del tratado. De este, se desprendió que México podría ser una fuente de energía a largo plazo:

“Así como nuestra defensa depende de la cooperación y participación de nuestros aliados, así también depende la prosperidad económica”. ⁶⁸

El mismo autor retoma el argumento de Dziedzic sobre la importancia del TLCAN para avanzar en la relación conjunta, ya que México es una “*pieza vital*” para el progreso o

⁶⁵ La propuesta era que México produjera sub-ensambles que utilizaran los mecanismos del Tratado de Libre Comercio para transitar en la región, aunque estos bienes no fueran incluidos textualmente en el Tratado, de acuerdo con Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p.141).

⁶⁶ El mismo autor sostiene que la firma del tratado aseveró las disparidades regionales y la distribución del ingreso.

⁶⁷Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p.67).

⁶⁸*ibid.* (2017, p.69), citando a la *National Strategy Security* de Estados Unidos del año 1990.

fracaso de la cooperación en materia de seguridad continental desde una perspectiva geopolítica. Así, los países integrantes del TLCAN serían la representación de un modelo para la cooperación regional en seguridad. Brzezinski, retomado por Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017), menciona que “*el TLCAN ataría la política exterior mexicana a la estadounidense en un Pacto de Seguridad Regional*”. Sin embargo, Andreas citada por el mismo autor, argumenta que “*el TLCAN ha sido el resultado de una economía sin fronteras como una frontera barricada*” porque los duros controles sobre la migración y droga son la gran excepción de la liberalización de la economía mundial.

Clinton afirmó en el discurso que otorgó en la Universidad Americana de Washington, D.C. en febrero de 1993 que el “*comercio internacional es un elemento prioritario para la seguridad nacional de Estados Unidos y que el gobierno estadounidense tiene claro el interés en un México más rico y estable*”.⁶⁹

2.2.6-La Frontera

El tema de la frontera siempre fue problemático. Sin embargo, tomó distintas tonalidades a lo largo del desarrollo de la *relación especial*. Como sostiene Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 46) cuando cita a Huntington, el tema de la frontera se abordó como de Seguridad Nacional para Estados Unidos por la migración indocumentada porque atenta contra la identidad nacional desde la década de los ochenta. Esta migración, aunada al tema del terrorismo y el narcotráfico se consideraron ya para la década de los noventa como elementos que llevan a la pérdida del control de la zona⁷⁰ cuando uno de los objetivos principales de Estados Unidos era asegurar la región geoestratégica para su desarrollo económico.⁷¹ La *securitización*⁷² de la frontera desde la década de 1980 ha sido un factor fundamental para la política estadounidense que ayuda a mitigar problemas de migración, así como otras medidas que sobrepasan los límites territoriales de Estados Unidos como las actividades de apoyo a gobiernos latinoamericanos para que estos pudieran controlar los flujos migratorios indocumentados. La frontera también ha representado un avance tecnológico ya que durante el periodo de la guerra fría se logró desarrollar en esta área geográfica una Base Industrial orientada a la Seguridad Nacional de Estados Unidos conocida como *Gun Belt*, así como de actividades de inteligencia, convirtiéndose en un en una política de estado para la seguridad regional.

La *securitización* fronteriza y el TLCAN no son elementos aislados, lo que se busca con la *securitización* es “*consolidar el control militarizado del área de libre comercio de América del Norte (...) como parte de una estrategia para la expansión de la acumulación transnacional*” citando a Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p.52). El mismo autor

⁶⁹Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 71).

⁷⁰ El mismo autor argumenta que un mecanismo para la recuperación del control fronterizo fue el impulso de Guerra o Conflicto de Baja Intensidad, misma estrategia que se implementó en el Istmo centroamericano.

⁷¹Esta región geoestratégica a la que se refiere Juan Manuel Sandoval es el Complejo Militar-Industrial que se desarrolló en el perímetro denominado por Markusen como “*Cinturón de las Industrias de Armamentos*” (*Gun Belt*) como una zona de intensa acumulación de capital global.

⁷²De acuerdo con el mismo autor, el término es acuñado por académicos y políticos en México y otros países latinoamericanos de la traducción cuasi literal del concepto *secutirization*, que se refiere a visualizar cualquier aspecto económico, político y social en el marco de la seguridad nacional de Estados Unidos.

asegura que existe un nexo entre migración y seguridad⁷³ que quedó establecido con los ataques terroristas en territorio estadounidense, especialmente el que sucedió el 11 de septiembre de 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington.

2.2.7-El Narcotráfico

El narcotráfico siempre se ha encontrado en la agenda bilateral.⁷⁴ Durante el desarrollo de la historia compartida han existido varios esfuerzos unilaterales y conjuntos para manejar el tema de las drogas dentro de la región como la expedición de los códigos sanitarios o la confiscación de bienes como lo realizó el entonces presidente José López Portillo. Dentro de las administraciones de Carter y Reagan se llevaron a cabo esfuerzos para reforzar las autoridades fronterizas como la *Fuerza de Tarea sobre Delincuencia Organizada del Sur de Florida*, el *Sistema Nacional de Interdicción de Narcóticos en la Frontera*, *ejercicios de reconocimiento del terreno por Boinas Verdes* y *operaciones de vigilancia con aviones en Texas*⁷⁵, sin embargo, es la administración de George H. W. Bush⁷⁶ (1988-1992) donde estos esfuerzos se vuelven más severos, un indicador es el proyecto de construcción de barreras fronterizas en áreas de tráfico intenso, donde personal militar jugó un papel instrumental. Para esto, fue necesaria la alteración del estatuto de la *Ley Posse Comitatus* de 1878 para que el personal activo militar se pudiese desempeñar en actividades domésticas. La Ley de Autorización de Defensa para los años 1990 y 1991 relajaron aún más las restricciones de *Posse Comitatus*. En Septiembre de 1989 la expansión de la participación militar en actividades antidrogas adquirió el carácter de “*misión de seguridad nacional de alta prioridad*”⁷⁷ para el Departamento de Defensa.

La participación de México en el tema del narcotráfico tuvo lugar con la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando declaró que el tráfico de drogas era “*cuestión de seguridad nacional*”. Se creó la Fuerza de Respuesta de la Frontera Norte de México en 1990 con apoyo de Estados Unidos para su abastecimiento y entrenamiento, existió la participación de la DEA en materia operativa. Sin embargo, todo este proyecto de colaboración se interrumpió cuando la Suprema Corte de Estados Unidos falló a favor del rapto de un mexicano relacionado con el caso Camarena⁷⁸, como apunta Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 104) y Carrillo Olea (2018, p. 180).

⁷³ Particularmente entre migración y terrorismo. Sandoval Palacios retoma la tipología sobre las amenazas de subversión inmigrante de Gerstle que incluye subversión religiosa, política, económica y racial. Véase Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, pp. 45-46).

⁷⁴En 1902 México emitió el Código de Salubridad que establecía las drogas como un problema de Salud Pública.

⁷⁵Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017) de quien se retoma la información, realiza un análisis más detallado en la obra que se cita.

⁷⁶ George Bush fue líder en las actividades antidrogas durante la administración de Reagan, lo que explica la continuidad de la política.

⁷⁷Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 102).

⁷⁸Este caso se refiere al secuestro y tortura de un agente de la DEA en México llamado Enrique Camarena que se desempeñaba en la agencia de Guadalajara. Este secuestro por parte de integrantes de un cartel de drogas generó una tensión en la relación bilateral.

Durante este siglo, la relación bilateral se tornó aún más compleja de lo que fue en el siglo pasado. La cooperación se volvió explícita en materia económica y de seguridad aunque en este último apartado el apoyo fue más discreto que el primero. México se enfrentaba al establecimiento de un balance de las demandas por la cooperación y los principios nacionalistas e irónicamente el fin de la Guerra Fría causó más perturbaciones que beneficios en la relación bilateral. Como sostiene la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 207), *la articulación de relaciones especiales de seguridad ampliadas* no serían políticamente sencillas para ninguno de los dos países.

Por otro lado, Fernández Castro Rafael, Whitehead Laurence y Saltalamacchia, Natalia (2006) sostienen que tanto México como Estados Unidos no compartieron una experiencia común ni desafíos en el sistema internacional, empero han coincidido en la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Organismo de Estados Americanos (OEA), que se consolidaron como instituciones internacionales que contribuirían en temas de relevancia compartida. Por otro lado, México si presencié un cambio de identidad como sostiene la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 169) porque antes de la Guerra Fría, se encontraba en un ambiente Latinoamericano. Empero, en la década de los noventa su entorno económico-geográfico giró hacia América del Norte. Esto quiere decir que las vinculaciones de México con el mundo sufrieron un cambio, lo que ha suscitado un papel preponderante de Estados Unidos en la estrategia económica regional.

La *relación especial* no dejó de articularse durante el siglo XX, más bien, dicha relación se convirtió en una parte fundamental para generar una agenda de cooperación regional en aras de un beneficio colectivo, como se verá en el desarrollo del siglo XXI.

2.3-Siglo XXI

Las nuevas administraciones tanto en México como en Estados Unidos prometían un ambiente de cooperación y respeto mutuo, generando un escenario sin precedentes en la relación bilateral. A la par, la modificación de las prioridades estratégicas de la agenda bilateral a consecuencia del ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 marcó significativamente la relación.

En el caso de México, se buscó tener una política migratoria menos rigurosa y una integración capaz de resolver problemas bilaterales. Para esto, era necesario definir las nuevas prioridades con el objetivo de alinearse a los propósitos americanos ya que la única relación con carácter estratégico era la que tenía México con Estados Unidos. Levy (2011, p. 6)⁷⁹ sostiene que, a diferencia del pasado, México apoyaría las acciones de Estados Unidos en el mundo, aunque existiera contradicción con los principios de relaciones exteriores de la nación. No obstante, el ataque terrorista del 11 de septiembre modificó la actitud del gobierno mexicano hacia el estadounidense como dice la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 166), pasó de ser una *‘política exterior proactiva y propositiva a una reactiva con tintes nacionalistas’*. Para el

⁷⁹ EL autor cita a Alejandro Anaya Muñoz en *“La política exterior de México durante el sexenio de Vicente Fox”*.

caso de Estados Unidos, este periodo ha significado también un cambio. El ataque terrorista del 11 de septiembre significó un punto de inflexión para ese país como para la relación bilateral. Este hecho tomó por sorpresa a las agencias de seguridad de Estados Unidos y a la diplomacia mexicana.

En cuanto a la relación bilateral inmersa en el sistema internacional, México y Estados Unidos tuvieron discrepancias cuando el primero formó parte del Consejo de Seguridad de la ONU en 2008 y se expresó en contra de la invasión de Estados Unidos a Iraq, situación que de acuerdo con Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, p. 167), México no supo comunicar a Estados Unidos, lo que afectó aún más la relación bilateral ya fracturada.

No obstante, este periodo ha sido importante para la suscripción de acuerdos bilaterales y regionales en materia de seguridad. A pesar de la relación ya distante entre México y Estados Unidos, durante la administración de Vicente Fox se firmó en 2005 *la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*⁸⁰ que incluye a Estados Unidos, Canadá y México como integrantes donde se comprometían a reforzar el comercio trilateral y la seguridad de las fronteras comunes, así como la colaboración en temas como energía, transporte, servicios financieros y sectores tecnológicos en aras de unificar criterios de seguridad para hacer frente a amenazas externas y al interior de América del Norte.⁸¹

Posteriormente se firmaron dos mecanismos de integración regional, el *Plan Puebla Panamá (PPP)* propuesto por el mismo Vicente Fox que estaba dirigido a los estados del sur y países como Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, el otro mecanismo de integración es el *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*. El primero buscaba la cooperación México-Centroamérica con esquema de apertura comercial para impulsar infraestructura de interés mutuo en aras de incrementar el nivel de vida de los habitantes de la región a través de inversión generadora de empleo (PPP, 2003), el segundo planteó como objetivo la integración y desarrollo de la complementariedad en la región mesoamericana a través de dos ejes (económico y social)⁸² y nueve líneas de acción (AMCID, 2016). Ambos mecanismos de integración incluían una parte muy importante, el tema de la energía y los recursos naturales, situación que es de vital importancia para el esquema de seguridad regional.⁸³

⁸⁰También es conocido como TLCAN PLUS. Esta alianza ya se venía gestando desde la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León. Sin embargo, no logró concretarse. Por su parte Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 53) ubica como antecedente del ASPAN la creación de un Perímetro de Seguridad de América del Norte a través del mecanismo de fronteras inteligentes. Esta alianza fue importante en el avance de la creación del Perímetro de Seguridad de América del Norte.

⁸¹Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, p. 261) citando a Alianza para la Seguridad Prosperidad de América del Norte.

⁸²El eje económico incluye energía, transporte, facilitación comercial y competitividad y competitividad, el eje social incluye medio ambiente, salud, gestión del riesgo, vivienda y seguridad alimentaria.

⁸³ Es importante reconocer que la agenda regional si repercute en la agenda bilateral. No obstante, se tomará como un supuesto y no se ahondará más en el tema ya que es una línea futura de investigación.

No obstante, México y Estados Unidos firmaron otro mecanismo de integración llamado *Iniciativa de Seguridad Regional programa de asistencia para combatir al crimen organizado*⁸⁴ en diciembre de 2008 con el objetivo de *promocionar un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional así como impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos*, como argumenta la Cámara de Diputados (2008, p. 7).⁸⁵

Para el caso de México, el avance en materia de inteligencia estratégica y seguridad nacional lo traza Carrillo Olea (2008), quien menciona que durante la administración de Vicente Fox se creó la Ley de Seguridad Nacional y el Reglamento de Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional. El CISEN en 2004 fue el órgano que a iniciativa propia produjo un proyecto de Ley de Seguridad Nacional y esta fue promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 2005.⁸⁶ El Reglamento de Coordinación de Acciones Ejecutivas en Materia de Seguridad Nacional fue promulgado el 29 de noviembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación.⁸⁷

Levy (2011, p. 6) argumenta que México pudo ocupar un lugar de influencia mundial y especialmente en América Latina así como una modificación en el tema migratorio con Estados Unidos. Sin embargo, no se logró avanzar en este rubro, lo que tuvo grandes repercusiones ya que se construyeron 200 kilómetros de muro fronterizo para detener la migración ilegal. Por otro lado, la Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos (1988, pág. 167), sostiene que paradójicamente el gobierno del cambio con Vicente Fox alejó a México de Estados Unidos. Sin embargo, con el trazo de acuerdos regionales firmados por México, Estados Unidos y Centroamérica durante este periodo que retoma Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017), podría decirse que este *distanciamiento* generó integración regional no solamente económica, también en materia de seguridad hemisférica al incluir estas naciones en el Perímetro de Seguridad de América del Norte.

⁸⁴ También es conocido como Iniciativa Mérida o Plan México.

⁸⁵ El autor Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017, pág. 44) cita los mismos mecanismos de integración como aquellos que han contribuido a la regionalización de las políticas de seguridad y control de los flujos migratorios estadounidenses.

⁸⁶ Para esto, el autor Carrillo Olea (2018, pág. 201) sostiene que el mayor defecto de dicha ley es su carácter defensivo.

⁸⁷ En el caso del Reglamento, el autor Carrillo Olea (2018, pág. 202) sostiene que es un buen documento, empero no tuvo ninguna aplicación y que su ejecución se dejó a la costumbre de los operadores.

3.-La Seguridad Nacional en México y Estados Unidos de América: La Planeación Nacional de Desarrollo y la *National Security Strategy*.

En el presente capítulo se hará una revisión del significado del concepto *Seguridad Nacional* para México y Estados Unidos como naciones independientes y su evolución hasta la formación de una agenda bilateral para la cooperación en este rubro. Primero se realizará la revisión del concepto en México, cómo se encuentra reglamentado y su participación en la Planeación Democrática para 2007-2012 y 2013-2018. En segundo lugar, se revisará el concepto en Estados Unidos y su participación en la *National Security Strategy* para los años 2006, 2010, 2015 y 2017.

Es importante mencionar que para la revisión del concepto en ambos países y la postura bilateral se debe comenzar con un análisis internacional y regional que incluye el desarrollo de las amenazas compartidas para la seguridad nacional de cada uno de los países.

3.1-Esquema internacional y regional en las políticas de seguridad

3.1.1-Internacional

Dentro del análisis que realiza Flores Guzmán (2013) menciona que existen cuatro ajustes internacionales en las políticas de seguridad con base en la visión de amenazas estadounidense:

1. El primer ajuste se da posteriormente a la Segunda Guerra Mundial por la amenaza que representaba el comunismo en el contexto de la guerra fría y la carrera armamentista. Este ajuste queda evidenciado por la doctrina de la Destrucción Mutua Asegurada.
2. El segundo ajuste se da con la firma del tratado de no proliferación nuclear en 1968, así como la amenaza creciente de estados autoritarios, al régimen democrático por la vulnerabilidad de los países en vías de desarrollo a causa de la interdependencia económica. En este sentido los países en vías de desarrollo representarían un papel importante en las negociaciones internacionales formando una agenda de problemas *intermésticos*.⁸⁸ Durante este periodo la doctrina de Destrucción Mutua Asegurada formaba parte de la autodefensa de los países que tenían un desarrollo bélico bajo.
3. El tercer ajuste es consecuencia del ataque terrorista denominado 9-11. El autor identifica que Canadá se visualiza por Estados Unidos como un aliado para contrarrestar el terrorismo mientras que México es considerado un socio estratégico. Durante este ajuste se formalizan acuerdos de cooperación para la lucha antiterrorista y existe presupuesto de defensa focalizado a amenazas comunes para América del Norte. En este rubro Curzio, Leonardo cita a George Soros, quien critica el uso de los neoconservadores, como lo era la administración

⁸⁸ Este término lo retoma el autor de Bayless Manning que designa una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstica. Flores Guzmán (2013, p. 8).

en turno de los Estados Unidos, de los ataques terroristas para el despliegue de una política exterior de carácter unilateral previamente diseñada por este grupo.

4. El cuarto ajuste se presenta como una propuesta del Flores Guzmán, quien menciona que el objetivo tendría que ser contrarrestar el Crimen Organizado Transnacional que incluye el tráfico de drogas como una de sus actividades diversas.⁸⁹ En este caso específico, México es uno de los países que aglomera varios cárteles del narcotráfico.

3.1.2-Regional

Dentro de este esquema de modificación de las políticas internacionales de seguridad, se desarrollaron otros acontecimientos regionales que fueron marcando la pauta para el establecimiento de una agenda en el continente americano como los siguientes:

- **Doctrina Monroe:** esta doctrina surge entre 1815 a 1815 como consecuencia del expansionismo europeo que amenazaba el territorio americano, evitando la discordia que pudiese existir por la intervención de otras potencias en este territorio porque Estados Unidos expresó que representaba un peligro a la paz y seguridad que Europa extendiera su sistema al continente americano, enfatizando que cualquier intervención en los países independientes del continente sería considerada una manifestación hostil hacia Estados Unidos. No obstante, esta doctrina se ha mantenido vigente en el ámbito internacional desde entonces, aunque no de una manera constante.
- **Conferencia Interamericana de Guerra y Paz:** se llevó a cabo en México del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945, convocada por el gobierno de México y se abordó la intensificación de la colaboración, así como la participación de América en la futura organización mundial. Fue considerada una reunión especial y se aprobó el Acta de Chapultepec que tendría vigencia durante la segunda guerra mundial.
- **Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad del continente:** se llevó a cabo en Rio de Janeiro del 15 de agosto al 2 de septiembre de 1947 donde se llevó a cabo la resolución VIII sobre Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana.⁹⁰ En esta conferencia permanecía vigente el Acta de Chapultepec.
- **Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR):** Este tratado establece la obligación mutua de ayuda y común defensa de las Repúblicas Americanas ligadas a sus ideales democráticos en cumplimiento de los propósitos de las políticas de paz (OEA). Para Mario Ojeda citado por Flores Guzmán (2013) la firma del TIAR significó renunciar al derecho de intervenir en los asuntos internos de los países del continente americano a través de la instalación de bases militares de EUA en el continente, la reducción de la influencia comunista en la región y mantenimiento de la apertura de materias primas. Aquí se establecen los

⁸⁹ El autor menciona que son 23 actividades las que se consideran como parte de las actividades del Crimen Organizado Transnacional. Flores Guzmán (2013, p. 7).

⁹⁰ También llamada Acta de Chapultepec.

términos de la Seguridad Hemisférica donde se homologan las amenazas de la región.

La información recabada por Flores Guzmán (2013) sostiene que los ajustes en las políticas de seguridad a nivel internacional incluyen amenazas de carácter transnacional como el terrorismo y el crimen organizado transnacional que, a partir de los ataques terroristas del nueve de septiembre "9-11", si han dictado el rumbo de las amenazas que se consideran comunes para el sistema internacional. En este sentido, México si ha adoptado estas amenazas de carácter internacional dentro de su agenda de gobierno para el periodo de estudio.

Por otro lado, el mismo autor concluye que en América del Norte si existe una comunidad de seguridad. Sin embargo, se encuentra diferenciada por relaciones bilaterales ya que Estados Unidos ha buscado acuerdos separados con Canadá y México para abordar los temas geoestratégicos que contribuyan a la seguridad del primero, argumentando que es la seguridad de la región, teniendo como consecuencia que no se ha pensado de forma trilateral los temas de seguridad. Asimismo menciona que la comunidad de seguridad en América del Norte existirá hasta que la interdependencia sustituya la dependencia entre los países participantes. Flores argumenta que, en el caso de la relación entre México y Estados Unidos, ésta se encuentra en la etapa de nacimiento. Por otro lado, tanto Estados Unidos como Canadá no han deseado profundizar con México la cooperación de Seguridad a consecuencia del bajo desarrollo institucional que tiene el último en la materia, ya que a la fecha de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁹¹ México no contaba con un término específico que describiera la Seguridad Nacional ni un marco legal que lo sustentara, esto quedó evidenciado en los artículos 607, 1018 y 2102 que retoma el mismo autor, describiendo lo siguiente:

- **Artículo 607 Medidas de Seguridad Nacional:** no se puede restringir la exportación o importación de bienes energéticos o petroquímicos básicos a menos que sea necesario tenerlo por las circunstancias que ahí enlista.
- **Artículo 1018 Excepciones:** los países pueden tener sus excepciones siempre y cuando la revelación de información tenga consecuencias para la seguridad de las partes en compra de armas, municiones, material de guerra o contrataciones de seguridad y defensa nacional. Estas excepciones no deben ser discriminación arbitraria o injustificable.
- **Artículo 2102 Seguridad Nacional:** las partes no están obligadas a dar acceso que sea contrario a sus objetivos de Seguridad Nacional.

De esta manera, se argumenta que los temas de Seguridad en América del Norte si pueden ser abordados de forma bilateral y en lo que concierne a la presente investigación, se analizará la cooperación bilateral entre México y Estados Unidos en materia de seguridad así como sus implicaciones en la Planeación Nacional, programación presupuestal y violencia en el capítulo siguiente.

⁹¹ Como mencionó Sandoval Palacios, Juan Manuel (2017), la entrada de México al Tratado de Libre Comercio fue impulsado por el Departamento de Seguridad de Estados Unidos.

3.2-La Seguridad Nacional para México

3.2.1-Definición de Seguridad Nacional en México

De acuerdo con el análisis histórico que realiza Flores Guzmán (2013) sobre el término *Seguridad Nacional* reconoce que su origen es estadounidense y surge después de la Segunda Guerra Mundial en el contexto de la guerra fría⁹². Sin embargo, es hasta la década de los ochenta cuando México y Estados Unidos se incentivan mutuamente a investigaciones del tema en dos aspectos para México:

- La demanda americana de petróleo mexicano fue un elemento estratégico para manejar la agenda bilateral y la política exterior. El enfoque principal es que la seguridad energética posicionaba a México como candidato al primer mundo así como una bandera del nacionalismo mexicano.
- El establecimiento del término en México sin ningún sustento teórico donde las amenazas internas son percibidas como amenazas a la Seguridad Nacional legitimando el uso de las Fuerzas Armadas como método de contención de disidencias. En este sentido, la Seguridad Nacional se ha enfocado a la seguridad del Estado (partido dominante).

A continuación se realizará una revisión histórica sobre la definición de la Seguridad Nacional para México en los documentos rectores de la política pública nacional: el Plan Nacional de Desarrollo desde 1980 hasta 2018.

3.2.2-La Planeación Nacional de Desarrollo y la Seguridad Nacional

3.2.2.1-José López Portillo (1980-1982)

Es en el Plan Global de Desarrollo de José López Portillo (1980-1982) cuando se menciona por primera vez textualmente el término de *Seguridad Nacional*. En este documento se plantea que los propósitos y acciones de la política interna, política exterior de seguridad nacional y la impartición de justicia contribuyeran a la viabilidad que se propone el Plan Global. En este punto es importante mencionar que la preservación de la soberanía es parte de la política de relaciones exteriores mientras que la política de seguridad nacional se refiere a la estructura orgánica de las Fuerzas Armadas y su transformación acelerada de las constituciones militares de acuerdo con los principios filosóficos del proyecto nacional, con base en López Portillo (1980). En este documento no se menciona a qué se refiere la seguridad nacional.

Por lo tanto, se puede concluir que en este periodo la seguridad nacional estaba ligada a la actuación de las fuerzas armadas.

3.2.2.2-Miguel de la Madrid (1983-1988)

Para el periodo de Miguel de la Madrid la seguridad nacional se menciona quince veces en el Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988) y es concebida como uno de los lineamientos del Proyecto Nacional. Los principios de política exterior son la garantía de la existencia de la seguridad nacional. Para Miguel de la Madrid la seguridad nacional

⁹² La profundización del término para Estados Unidos se dará más adelante.

también se encuentra ligada a las Fuerzas Armadas y los principios filosóficos de la CPEUM. En este aspecto, menciona que los objetivos, políticas y doctrinas de la seguridad nacional contribuirán a mantener la soberanía y el régimen democrático que establece la CPEUM. En este documento se le otorga un carácter internacional a la Seguridad Nacional ya que menciona textualmente que la seguridad de México se basa en la cooperación internacional y no en la afirmación de su propio poder a expensas de los otros, por lo que la seguridad de México aumenta con la seguridad de otras naciones. También sustenta que existe un nexo entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales para formular una política integral de seguridad que pueda basarse en lo externo a propósitos de paz y justicia de nuestra política exterior y en el desarrollo integral del ámbito interno. Cuando habla de la seguridad nacional ligado a las fuerzas armadas se refiere a que éstas contribuyen con el fortalecimiento de la soberanía y el régimen democrático, así las fuerzas armadas se encargan de la defensa de la integridad territorial, de independencia y soberanía del país.

La definición de la seguridad nacional de acuerdo con dicho documento es que será alcanzada a través del desarrollo integral de la Nación como una herramienta que pueda mantener la condición de paz y justicia en el marco de la CPEUM.

En este periodo se puede concluir que la seguridad nacional abarca dos grandes vertientes como el aspecto internacional y el interno. A diferencia de su predecesor, el PND 1983-1988 considera que la soberanía es el objetivo que se obtendrá mediante la política de seguridad nacional como herramienta, a través de una política integral que considere aspectos internos y externos, de acuerdo con De La Madrid (1983).

3.2.2.3-Salinas de Gortari (1990-1994)

Para el periodo de Salinas de Gortari la seguridad nacional se menciona dieciséis veces⁹³ en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994. Aquí se menciona que las Fuerzas Armadas tienen la tarea de defender la seguridad nacional e integridad territorial. Las dos grandes vertientes en las que se ubica la seguridad nacional en este PND son el mantenimiento de la soberanía y la preservación del estado de derecho. Para este PND, la seguridad nacional se considera una herramienta para resguardar la soberanía nacional. Es importante retomar que en este programa se establece como propósito la anticipación de todo acto externo que pueda convertirse en una amenaza a la seguridad nacional, nuevamente relacionado con la soberanía. Para la preservación de estado de derecho, la seguridad nacional es condición imprescindible el mantenimiento del orden por lo que se plantea el respeto a las bases jurídicas y la reafirmación del nacionalismo como un elemento de desarrollo. Es importante retomar que en este PND se menciona textualmente y por primera vez que el narcotráfico es un problema a la seguridad nacional, salud y solidaridad internacional de primer orden. En este documento se menciona que la seguridad nacional es la condición permanente de paz, libertad, justicia social, que dentro del marco de Derecho, procuran pueblo y Gobierno, de acuerdo con Salinas De Gortari (1989).

⁹³ De estas dieciséis veces, once son títulos.

En este PND queda estipulado que la seguridad nacional está relacionada con la política exterior mexicana para el mantenimiento de la Soberanía Nacional por lo que las Fuerzas Armadas tienen un papel importante en la defensa de la integridad territorial. A la vez, se establece que la seguridad nacional también está ligada al mantenimiento del estado de derecho y que el narcotráfico es una nueva amenaza que no había sido considerada por los documentos anteriores.

Para Vergara Ibarra (2018), citando a Emilio Vizarratea Rosales, el PND de 1989-1994 estableció una visión amplia de seguridad nacional con miras de operar mejor las acciones nacionales tendientes a garantizar la integridad del territorio y el respeto a la soberanía y Estado de Derecho. Estas condiciones abordaron de forma positiva la firma del TLCAN en 1993.

3.2.2.4-Ernesto Zedillo Ponce (1995-2000)

En el periodo de Ernesto Zedillo la Seguridad Nacional se menciona catorce veces⁹⁴ en el documento del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Para la preservación de la soberanía, el documento plantea fortalecer la capacidad del Estado. Sostiene que en el surgimiento de organizaciones no gubernamentales de carácter multinacional, la política exterior y de seguridad nacional de México son atribuciones exclusivas del Estado Mexicano aunque México participe en estas organizaciones. En este PND la actuación de las Fuerzas Armadas nuevamente se centra en la defensa de la integridad territorial basándose en la lealtad de este cuerpo institucional para mantener la paz interior y las fronteras seguras. Se expresa textualmente que la doctrina de seguridad nacional no tiene el carácter de intervencionista ni militarista, sino de apego a la ley. Aquí argumenta que la unidad y seguridad nacional son posibles por la plena integridad territorial, condición necesaria para el ejercicio de las libertades, el dialogo permanente y la cohesión social. En especial, este PND menciona que la seguridad nacional, ligada a la política exterior a través del mantenimiento de la soberanía deberá de reforzar la capacidad estatal para garantizar el imperio de la ley en todo el territorio. Las estrategias para la preservación de la seguridad nacional en este PND se centran en el apego legal de los tratados internacionales que ha firmado México sobre la integridad territorial, el espacio aéreo y de los mares así como asegurar la vigencia del estado de derecho en todo el territorio nacional aunado a la actualización de la planeación estratégica que corresponde a las fuerzas armadas para modernizar sus capacidades y coordinar las dependencias de la Administración Pública Federal y los estados en sus relaciones con otros países asegurando la unidad de criterios para el combate a las amenazas modernas de seguridad nacional como el narcotráfico, lavado de dinero, tráfico ilegal de armas y terrorismo. Así, también menciona que la seguridad nacional de México depende de sus alianzas estratégicas con otros países en América del Norte y de Centroamérica, buscando el establecimiento de una zona de libre comercio con la región y la pacificación

⁹⁴ De estas catorce veces, dos son títulos.

de Centroamérica⁹⁵ como un asunto de seguridad nacional de México. En este PND no existe una definición concreta sobre la Seguridad Nacional.

El PND de Zedillo es importante porque enlista un nuevo agente que es capaz de amenazar la seguridad nacional como el terrorismo a pesar de que este plan se redactó cuando aún no sucedían los ataques terroristas del 9-11. De este PND se rescata que se incluyen cada vez más elementos que deberán contribuir a la seguridad nacional de México. Sin embargo, los principales continúan siendo la actuación de las fuerzas armadas para el mantenimiento de la Soberanía.

Para Vergara Ibarra (2018) que cita a Emilio Vizarratea Rosales, la herencia que recibió Zedillo fue la punja entre dos corrientes político-policíacas para controlar la seguridad nacional. Una estaba representada por el CISEN y otra por la Secretaría de Gobernación.

3.2.2.5-Vicente Fox Quesada (2001-2006)

En el periodo de Vicente Fox Quesada la seguridad nacional se menciona cuarenta y ocho veces en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Este plan es más específico cuando habla de seguridad nacional ya que estipula explícitamente que es en el ámbito de la política interior donde se garantiza la misma. Asimismo sostiene que en el nuevo milenio la diplomacia mexicana ya no debe de ser un instrumento central de la preservación de la soberanía y seguridad nacional, sino que debe de convertirse en una palanca para la promoción del desarrollo socioeconómico de México. Las metas de la seguridad nacional que se enlistan son: velar por la protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones. Retoma que en planes pasados, la seguridad nacional estaba enfocada a la seguridad del régimen específicamente (partido dominante) y que se desatendieron las verdaderas amenazas como: crimen organizado, corrupción y destrucción ambiental, cada vez más grandes. Se propone un cambio sobre las nuevas amenazas⁹⁶ a la Seguridad Nacional como la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad de la población frente a los desastres naturales, la destrucción ambiental, el crimen, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas. En este PND se menciona el papel importante de las Fuerzas Armadas así como el interés en su modernización. Sin embargo, se le destinan menos cuartillas a describir dicha importancia. A la vez, propone en el PND la creación de la Comisión de Orden y Respeto quien se encargaría de la atención de retos y solución de problemas nacionales en la materia de seguridad nacional, soberanía preservación del estado de derecho, gobernabilidad democrática, seguridad pública, procuración de justicia, desempeño gubernamental honesto. En este documento no se da una descripción específica del significado de Seguridad Nacional. Quesada Fox (2001).

⁹⁵ Se refiere específicamente al caso de Guatemala.

⁹⁶ Estas amenazas son las que ponen en peligro el bienestar de la población, la estabilidad de las instituciones del Estado, la sustentabilidad del desarrollo o vulneren la integridad territorial.

Este PND es importante porque especifica que la seguridad nacional es parte de la política interna, así como parte de la política exterior, pero es en la primera donde reside su importancia para el nuevo milenio. Adicionalmente se mencionan nuevos elementos sociales que son consideradas amenazas como la pobreza y la desigualdad, otorgándole un carácter multidimensional al análisis de amenazas a la seguridad nacional en México.

De acuerdo con Vergara Ibarra (2018) esta administración no logró resolver el descontento social generado por las *Muertas de Juárez*, el incremento de la violencia por parte del crimen organizado y los problemas de relaciones exteriores con Cuba y Venezuela.

3.2.2.6-Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012)

En el periodo de Felipe Calderón se mencionó seguridad nacional diez veces en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En este PND el objetivo nacional número 1 es llamado *Estado de Derecho y Justicia*, aquí se menciona que el narcotráfico es considerado como una fuerte amenaza a la seguridad nacional y que los recursos generados por esta actividad ilegal les otorga un poder económico de equipamiento y corrupción que justifica la actuación de las fuerzas armadas. En el diagnóstico sobre la seguridad nacional argumenta que salvaguardar la integridad del territorio y preservar la soberanía son actividades irrenunciables para el Estado mexicano a través de la actuación de las fuerzas armadas, asimismo sostiene que la credibilidad de dichas instituciones por parte de la sociedad es lo que respalda su actuación en la lucha contra el narcotráfico y que el incremento de violencia que se ha visto en el país está justificado por la modificación de las condiciones del mercado internacional de drogas, así el Estado deberá utilizar los recursos disponibles para el combate al narcotráfico y las fuerzas armadas es de los recursos más valiosos. Aquí sostiene que las fuerzas armadas deberán dar resultados dentro de sus facultades como garantes de la seguridad nacional, defensa del territorio y combate al narcotráfico. El cuidado del flujo migratorio o de mercancías también es considerado una condición necesaria para la seguridad nacional. En este PND no hay una definición específica sobre el significado de la Seguridad Nacional. Calderón Hinojosa (2007).

En este PND se le atribuye directamente a las fuerzas armadas la responsabilidad del combate al crimen organizado, una situación nueva si se compara con los PND anteriores. Aquí también se argumenta que la responsabilidad de las fuerzas armadas fue otorgada por consenso de los ciudadanos por ser una institución con alto grado de credibilidad. Sin embargo, no existen datos concretos que respalden dicho cambio de política pública a una que tiene como objetivo principal el ataque frontal al crimen organizado como lo menciona, con base en el Instituto Belisario Domínguez (2017, p. 3).

La situación de descontento social que mencionaba Vergara Ibarra (2018) en el apartado correspondiente al PND 2001-2006, se agravó más en la administración de Calderón por el *combate al crimen organizado* que generó episodios de violencia e inestabilidad social, política y económica en el país así como el cierre de la frontera con Estados Unidos que dificultaron los movimientos migratorios de los connacionales, lo que terminó siendo un

problema de seguridad nacional. No obstante, el autor citando a Anabel Hernández menciona que los efectos negativos e insospechados de la violencia que se generó por el combate frontal al narcotráfico, la multiplicación de las organizaciones criminales, el incremento de la pobreza, los recortes a la educación, la reducción del empleo y la duplicación de la deuda eterna, generaron movimientos de descontento social.

3.2.2.7-Enrique Peña Nieto (2013-2018)

En el periodo de Enrique Peña Nieto se mencionó seguridad nacional veinticuatro veces en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. En este PND se menciona que la seguridad nacional es una función esencial del Estado y un derecho fundamental de los ciudadanos que engloba los principios que definen al Estado mexicano como país soberano e independiente que asume compromisos con la comunidad internacional. Argumenta que deberá de ponderarse los factores internos y externos que sean capaces de convertirse en amenazas o riesgos a la seguridad nacional. Menciona que una política integral es una política ampliada y ésta a su vez deberá atender los factores que vulneren en elemento humano del Estado⁹⁷ hacia un modelo que considere justicia e inclusión social, de combate a la pobreza, de educación con calidad, de prevención y atención de enfermedades, de equilibrio ecológico y protección al ambiente, de promoción del desarrollo económico, social y cultural, así como de seguridad en las tecnologías de la información y la comunicación. En este PND el tema de la seguridad nacional se encuentra en el objetivo nacional 1 llamado *Fortalecer al Estado y Garantizar la Paz* donde se estipula la importancia de un pacto social fortalecido entre el Estado y la ciudadanía que responda a los retos democráticos y de seguridad que afronta el país y para esto es necesario reforzar la gobernabilidad democrática, mejorar las condiciones de seguridad pública; garantizar un sistema de justicia penal eficaz, expedito, imparcial y transparente; garantizar el respeto a los derechos humanos; y salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano. Para la seguridad nacional es necesaria la identificación y prevención de fenómenos que pretendan atentar contra los intereses estratégicos nacionales fortaleciendo la generación de inteligencia y esquemas de cooperación y coordinación con autoridades federales, estatales y municipales para garantizar infraestructura, equipamiento y un marco legal que responda a las amenazas que enfrenta el país. En este PND si se establece una definición de la seguridad nacional con base en el concepto jurídico:

“condensa una serie de objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como la protección de la nación mexicana frente a las 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 las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional; y el desarrollo económico, social y político del país como ejes en la preservación de la democracia.”

⁹⁷ El elemento humano del estado se refiere a la nueva corriente de la Seguridad Humana.

En este PND se le dedican menos palabras a la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad nacional y cada vez se profundiza menos en el papel de la seguridad nacional en la soberanía del país. Por otro lado privilegia la atención en situaciones que vulneren el elemento humano del Estado: la población. Sin embargo, este PND no es el primero que tiene este carácter multidimensional de la Seguridad, ya que el PND de Vicente Fox también aborda elementos que vulneran el elemento humano del Estado. No obstante, este PND privilegia la generación de inteligencia, situación que se no se había mencionado como tal desde el PND de Vicente Fox.

Como es notorio en esta revisión histórica sobre la seguridad nacional en la Planeación Democrática desde 1980 hasta 2018, el concepto se ha ido enriqueciendo a lo largo de los años por las nuevas amenazas y riesgos nacionales e internacionales que percibe México como suyos. Sin embargo, aún no ha quedado definido del todo el significado de seguridad nacional. Para tener una visión más acertada sobre el marco jurídico que sustenta el concepto se revisará la Ley de Seguridad Nacional.

3.2.2.8-Ley de Seguridad Nacional

Esta ley fue publicada el 31 de enero de 2005 y hasta la fecha es la única ley que sustenta el concepto jurídico de la seguridad nacional.⁹⁸ Este marco jurídico establece las bases de las acciones coordinadas de las instituciones encargadas de preservar la seguridad nacional. Aquí se otorga al Ejecutivo Federal la responsabilidad de determinar la política en la materia y dictar los lineamientos que articulen las acciones que llevará a cabo el Consejo de Seguridad Nacional y será en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que deriven de éste donde se establecerán los temas de Seguridad Nacional.⁹⁹

De acuerdo con el artículo 3 de esta ley, se define como seguridad nacional a las actividades destinadas de manera inmediata y directa a mantener la estabilidad, integridad y permanencia del Estado e incluye seis puntos de acción, de acuerdo con la Cámara de Diputados (2005):

- Protección de la nación frente a las amenazas y riesgos que afronte el país.
- Preservación de soberanía e independencia nacionales así como la defensa del territorio.
- Mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.
- Mantenimiento de las unidades que integran la Federación que se señalan en el artículo 43 de la CPEUM.

⁹⁸ En 2018 se canceló la Ley de Seguridad Interior, que buscaba la regulación de la actuación del ejército en tareas de seguridad pública. No obstante, la creación de la Guardia Nacional como un cuerpo estatal bajo el mando civil que llevará a cabo actividades de seguridad pública ha sido la alternativa por la cual se ha optado, dejando fuera al ejército de estas tareas.

⁹⁹ También menciona que la elaboración de la Agenda Nacional de Riesgos debe derivar tanto del PND correspondiente así como el programa respectivo sin embargo, este documento no pudo ser revisado ya que se encuentra bajo reserva.

- Defensa legítima del Estado Mexicano sobre otros estados o sujetos de derecho internacional.
- Preservación de la democracia fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

3.2.2.8.1-Amenazas

Se entiende por amenazas a la seguridad nacional son las siguientes y que son capaces de aglomerarse en cuatro grupos¹⁰⁰:

Afectación al Estado Mexicano

- Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional.
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia.
- Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano.
- Actos que atenten en contra del personal diplomático.
- Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.
- Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas.

Delincuencia Organizada

- Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada.
- Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada.

Territorio aéreo y marítimo

- Actos en contra de la seguridad de la aviación.
- Actos ilícitos en contra de la navegación marítima.

Armas nucleares

- Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva.

3.2.2.8.2-Consejo de Seguridad Nacional

Este consejo es una instancia deliberativa con la finalidad de establecer y articular política en la materia con una reunión periódica¹⁰¹ y se encargará de la coordinación de acciones

¹⁰⁰ Las amenazas se identifican en el artículo 5 de la LSN. La propuesta de la aglomeración grupal es propia.

orientadas a preservar la seguridad nacional así como los funcionarios públicos que formarán parte de él como lo son Titular del Ejecutivo Federal¹⁰² quien presidirá dicho consejo, el Secretario de Gobernación como Secretario Ejecutivo así como los Secretarios de Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda y Crédito Público, Función Pública, Relaciones Exteriores, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República y el Director del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

3.2.2.8.3-Centro de Investigación de Seguridad Nacional (CISEN)

La inteligencia para la seguridad nacional la llevará a cabo el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) el cual es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación con autonomía técnica, operativa y de gasto. Dentro de sus atribuciones se encuentra operar actividades de inteligencia que contribuyan a la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano así como dar sustento a la gobernabilidad y el fortalecimiento del estado de derecho; procesar la información que genere sus operaciones; Preparar estudios de carácter político, económico, social que sean necesarios para alertar sobre riesgos y amenazas de la seguridad nacional; elaborar el Plan Nacional de Riesgos; proponer medidas de prevención, disuasión, contención y desactivación de las amenazas y riesgos que vulneren el territorio, soberanía, instituciones nacionales, gobernabilidad democrática o el estado de Derecho; establecer la cooperación interinstitucional con las dependencias de la APF y autoridades federales, estatales y municipales para coadyuvar en la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del estado Mexicano; proponer al Consejo el establecimiento de sistemas de cooperación internacionales para identificar riesgos y amenazas a la soberanía y seguridad nacionales así como adquirir, administrar, desarrollar y operar tecnología de comunicaciones especializadas.

La revisión de la Ley de Seguridad Nacional es de vital importancia para la presente investigación ya que determinar el marco jurídico de acción de las instancias relacionadas con la seguridad nacional en México. Es posible observar que la Ley sostiene que la política en la materia se determinará por el Ejecutivo Federal a través de la Planeación Nacional y su programa respectivo, también menciona que el encargado de la propuesta en cooperación internacional en seguridad nacional mexicana para identificar riesgos y amenazas a la seguridad nacional será el CISEN.

3.2.2.9-Discusión académica

Para este apartado se retomará el análisis que realiza el Almirante de la Secretaría de Marina, el Doctor Vergara Ibarra (2018). El Doctor retoma a varios autores para explicar el desarrollo del término *Seguridad Nacional* para México.

¹⁰¹ La periodicidad para estas reuniones será por convocatoria del Presidente. Sin embargo, tendrá que reunirse por lo menos cada dos meses.

¹⁰² El Ejecutivo Federal deberá contar con un Secretario técnico que dependerá directamente de él y contará con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Para Leonardo Curzio, la seguridad nacional es un concepto que ha sido abandonado en el aspecto académico por tres razones: Se asocia con el origen estadounidense, existe correlación con la represión estatal y se atribuye su uso sesgado a fines políticos. Asimismo menciona que el uso sesgado de la seguridad nacional es '*producto de las perversiones que el concepto ha tenido en la historia reciente del país*' pues la idea de seguridad nacional se convierte en la idea de la seguridad del régimen.
- Carlos Montemayor, citado por Curzio en Vergara Ibarra (2018, p. 35) define que la seguridad nacional deberá buscar la integridad y la paz nacional; a la seguridad de la nación misma, no para el endurecimiento público.
- Por su parte, María Cristina Rosas afirma que desde la creación del concepto de seguridad nacional se le ha considerado prioridad del Estado, así, todo lo que atentara contra él debería de ser afrontado con los medios del que dispone el Estado mismo.¹⁰³ Para esta autora, la seguridad nacional también está limitada a la seguridad del grupo de poder.
- La visión de Antonio López Valadez tiene un carácter bilateral, ya que para él, la seguridad nacional de México tiene repercusiones directas en la seguridad nacional de Estados Unidos. Por lo tanto, un Estado con poder disminuido como el que identifica López durante el periodo de Calderón provocó inestabilidad política y por tanto, afectaciones directas a la seguridad nacional de Estados Unidos.

No obstante, la propuesta de Vergara Ibarra (2018) se basa en el avance del modelo de seguridad nacional hacia uno ampliado y de fortalecimiento de las distintas variables y dimensiones del poder nacional como lo son las variables clásicas (económico, político, militar, social) y ampliadas (humano, género, ambiental, societal). Este autor menciona que es requerido un mayor entendimiento académico y científico para identificar las variables que incrementen el poder nacional y por lo tanto, la seguridad nacional para el futuro.

3.3-La Seguridad Nacional para Estados Unidos

3.3.1-Definición de Seguridad Nacional en Estados Unidos

El concepto de seguridad nacional en Estados Unidos se desarrolló posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el contexto de la guerra fría y fue incorporándose en sus estrategias de defensa. Flores Guzmán (2013) retoma el discurso de Harry S. Truman¹⁰⁴ en 1945 a los congresistas donde argumenta que la seguridad deberá de asegurarse en un frente amplio, así, compara el término de seguridad con el término de la defensa.

Es en 1947 cuando se crea la *Ley de Seguridad Nacional* en Estados Unidos y se relaciona con el primer ajuste de las políticas de seguridad nacional que se mencionó al

¹⁰³ Dentro de esta explicación, el autor retoma el término "*Razón de Estado*" que desarrolla Vizarrata Rosales. Este término se define como "*el principio político que designa el imperativo que el poder autoriza a transgredir los derechos del individuo y de ciertos grupos a favor del interés público*" porque considera que tanto México como América Latina no escapan de esta descripción. Véase Vergara Ibarra (2018, pág. 34).

¹⁰⁴ Él ocupará el cargo del Primer Secretario de Defensa en Estados Unidos.

principio de capitulo. Aquí existió una doble amenaza para EUA ya que a la par de la amenaza que representaba el avance de la ideología comunista, existía un enfrentamiento entre la armada y el ejército de dicho país. Esta ley incorporó más elementos que el militar, como infraestructura, educación, inteligencia, aspecto económico y ecológico.

El concepto de Seguridad Nacional de Estados Unidos surgió en la discusión entre James Forrestal y Edwin Jhonson: y quedó definido como un *instrumento de defensa y seguridad del Estado por medio de las Fuerzas Armadas*. Por otro lado, Wolfers que se retoma por el mismo autor considera que la seguridad nacional desde la perspectiva estadounidense es el medio para defender el interés y valores nacionales del Estado como la conservación del mismo, integridad territorial, defensa de soberanía e independencia nacionales. Empero, Craig Forcece citado por Flores Guzmán (2013, p. 22) argumenta que el término se utiliza ambiguamente pues se puede referir a la seguridad interna o la internacional. Por otro lado Vergara Ibarra (2018, p. 51) menciona que la seguridad nacional surgió en Estados Unidos como respuesta gubernamental para enfrentar a sus adversarios internacionales en el campo del poder nacional y establecer sus intereses nacionales en el mundo.

La revisión de la modificación de las políticas de seguridad no es necesaria de retomar en este apartado ya que se han descrito anteriormente. A continuación se realizará una revisión histórica sobre la definición de la seguridad nacional para Estados Unidos en el documento rector de la política de defensa: La *National Strategy Security*.

3.3.2-La National Security Strategy para 2006, 2010,2015 y 2017

Para la presente investigación se revisará la National Security Strategy, el cual es el documento principal que enmarca las políticas de defensa en Estados Unidos. La revisión se limita a los acontecimientos históricos que identifica Flores Guzmán (2013) así como la revisión propia de los documentos para el periodo que abarca la investigación.

A manera de introducción del párrafo, la *National Security Strategy (NSS)* de 1995 incluye elementos como el bienestar y prosperidad mientras que recoge nuevas amenazas en materia militar, política, económica, social y ambiental. En el mismo documento se sostiene que salvaguardar a la población no depende únicamente del factor militar, sino de la cooperación internacional, en este sentido, contribuir a la seguridad internacional propiciará un Estado más seguro. Esta misma línea de cooperación internacional para la seguridad nacional de Estados Unidos se retoma para la NSS de 1999 donde se argumenta que la cooperación internacional será fundamental para la construcción de la seguridad del siglo XXI ya que los nuevos retos no pueden enfrentarse como Estados aislados. El tema de las Drogas dentro de la NSS tiene un carácter especial, ya que se visualiza como amenazas para los documentos de 1993, 1995 y 1999. Sin embargo, posteriormente desaparece del radar en los documentos donde se direcciona la atención hacia el combate al terrorismo.

Los documentos que se consultaron de la NSS son similares. Por ejemplo, todos incluyen un apartado de la visión general sobre la estrategia de seguridad nacional así como un

apartado correspondiente a la seguridad¹⁰⁵ que se enfoca a desarrollar temas relacionados con las fuerzas militares así como política exterior mientras que otro apartado se dedica a temas de Prosperidad¹⁰⁶ como la educación, tecnología y crecimiento sostenible.

A continuación se realiza una descripción de los principales elementos que se encuentran en cada una de las NSS que abarcan el periodo de estudio.

3.3.2.1-National Security Strategy 2006

Esta NSS la suscribe George Bush el 16 de marzo de 2006. En el documento se sostiene que EUA contribuye a la creación de un mundo más democrático con mejores gobernantes y ésta es la manera de proveer la seguridad a la gente americana. Específicamente identifica amenazas como el terrorismo¹⁰⁷ y la manera en que este puede afectar las democracias en desarrollo porque son vulnerables. EUA argumenta que su NSS está diseñada para su defensa, así como la de sus *amigos*. Otra amenaza que percibe es la proliferación de armas de destrucción masiva¹⁰⁸ empero, se relaciona con el terrorismo ya que la estrategia plantea prohibir a los grupos terroristas el acceso a este tipo de armamento a países como Irán, Iraq y Corea del Norte. El órgano gubernamental que está encargado de las políticas de mitigación del terrorismo es el *Department of Homeland Security*.¹⁰⁹

La promoción de tratados de comercio libre y justo, mercados abiertos, sistema financiero estable, integración global de la economía, energías limpias se consideran un pilar de la política exterior estadounidense para expansión de la libertad y prosperidad. Los retos que identifica es el proteccionismo, la dependencia petrolera de algunos países que se demanda a regiones inestables. Para resolver lo anterior se plantea eliminar la dependencia exterior de recursos energéticos porque esto es un elemento que contribuye a la desestabilización de regiones y el avance de ideologías violentas. No obstante, en el mismo apartado destinado a nueva era de crecimiento económico menciona que el fortalecimiento del mercado interno a través de un sector público que gobierne eficientemente y un sector privado próspero y creciente es de vital importancia.

En el apartado que se destina a la cooperación con otras naciones en temas estratégicos se argumenta que ésta es elemento central de la estrategia de seguridad americana ya que el objetivo es la búsqueda de los intereses de EUA dentro de sus relaciones de cooperación con aliados y amigos. De igual manera sostiene que el terrorismo y el crimen organizado transnacional son elementos que deberá afrontar el sistema internacional como tal. Sin embargo, también en el mismo apartado se sostiene que EUA puede actuar de

¹⁰⁵ Son elementos del poder duro de Estados Unidos.

¹⁰⁶ Son elementos del poder suave de Estados Unidos.

¹⁰⁷ Específicamente se refiere al grupo terrorista Al Qa'ida. Sin embargo, también hace referencia a los grupos Jihadistas. Es importante mencionar que EUA justifica que el terrorismo no es un problema que se origina por una lucha religiosa, sostiene que es una lucha ideológica.

¹⁰⁸ Considera las armas biológicas y químicas.

¹⁰⁹ Este Departamento identifica distintos retos como los tradicionales, irregulares, catastróficos y disruptivos. White House (2006, p.44).

manera unilateral si es necesario. En el caso específico de México el documento menciona que forma parte de la política para el hemisferio occidental así como con Canadá. De esta manera los valores compartidos y las políticas de cooperación que se mantienen con México y Canadá podrán expandirse a toda la región en materia de reducción de la migración ilegal y la expansión de las oportunidades económicas para la población marginada. Aunado a lo anterior, la inestabilidad mexicana genera problemas para EUA como se describe en la siguiente cita:

*“Si los vecinos más cercanos de Estados Unidos no son seguros y estables, los estadounidenses estarán menos seguros”.*¹¹⁰

La cooperación regional, según el documento, es la herramienta que puede proveer paz y resoluciones diplomáticas al problema.

Esta NSS centra su análisis de amenazas en el terrorismo y la búsqueda de la cooperación internacional para lograr proveer a los americanos seguridad. Aquí queda establecido que la seguridad nacional de Estados Unidos tiene un carácter de política interna como de política externa y es en esta última donde se busca apoyo para lograr sus intereses.

3.3.2.2-National Security Strategy 2010

Este documento lo suscribe Barack Obama en mayo de 2010. Aquí menciona que el 9-11 mostró la cara dura de la globalización¹¹¹ y que ninguna nación puede enfrentar los retos de la globalidad por sí solo. De esta manera sostiene que buscará el interés americano usando el sistema internacional donde todas las naciones estén conscientes de sus derechos y responsabilidades, todo esto en aras de la acción colectiva para la seguridad y prosperidad del mundo. Hace expreso el deseo de alinear la política de seguridad nacional con las políticas de seguridad interior y de inteligencia, así como la de sus amigos y aliados.

A diferencia de la NSS anterior, ésta responsabiliza al liderazgo americano la seguridad global a través de estrategias de largo plazo. Sostiene que la política de seguridad nacional comienza en casa y para esto es necesario tener un mercado interno sólido, así como el uso del poder nacional (diplomacia, militar y económico-financiero) para ejercer el liderazgo moral que el sistema internacional necesita y del que Estados Unidos aprovecha para tener resultados en sus políticas locales.

En el apartado de seguridad, el tema del terrorismo y específicamente Al Qa'ida, vuelve a ser la amenaza principal que se identifica para la seguridad nacional de Estados Unidos. En este sentido, Estados Unidos busca establecer una relación con la comunidad musulmana a través de las instituciones multilaterales. Lo que se plantea es una política que ayude a mitigar las vulnerabilidades en la infraestructura, fronteras, puertos,

¹¹⁰ White House (2006, p. 37). La traducción es propia.

¹¹¹ Para este documento, la globalización es el resultado del liderazgo e inteligencia americanos.

aeropuertos y espacio por la apología representada por la apertura comercial¹¹². Aquí existe una anotación importante que también se realiza en la NSS de 2006, el poder de actuación unilateral de Estados Unidos y el factor militar es elemental tanto para este país como para sus aliados.

En el apartado de prosperidad económica menciona que la apertura comercial beneficia a la seguridad nacional porque asegura un crecimiento sostenible. Para lograr esto se proponen estrategias para el desarrollo del capital humano como la educación, inversión en ciencia y tecnología, intercambios académicos, reforma migratoria la cual busca generar seguridad en las fronteras. De esta manera, con la seguridad nacional, el objetivo es lograr el equilibrio entre seguridad y apertura. Un tema adicional es la profundización de la cooperación con aliados y amigos para la promoción de la seguridad y estabilidad en el espacio. Para el fortalecimiento de las alianzas, EUA considera que las relaciones que se establecen son para la seguridad colectiva y no exclusivamente para el primero. Sin embargo, menciona que los objetivos de la seguridad nacional de Estados Unidos son fundamentales para la seguridad colectiva. Cuando habla de la estrategia para América del Norte explica que la asociación estratégica con Canadá y México es crítica para la Seguridad Nacional de Estados Unidos y que tiene distintos efectos para la seguridad interior. Cuando habla de México, específicamente menciona que se trabaja en conjunto para identificar amenazas comunes, empero, la estabilidad y la seguridad en México se considera indispensable para una fuerte asociación estratégica económica luchando en conjunto contra el comercio ilegal de drogas y armas. No obstante, México continúa con una posición inferior en la relación trilateral con Canadá y Estados Unidos porque el primero es parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y le da el papel de socio importante en los esfuerzos regionales y globales, de acuerdo con White House (2010).

A diferencia de la NSS de 2006, la que se presenta en 2010 refuerza la postura de liderazgo global que deberá tener Estados Unidos en el sistema internacional donde buscará la cooperación de socios y amigos para cumplir las metas de la seguridad global que darán resultado en la política de seguridad nacional de ese país. Es importante mencionar que México y Canadá tienen un papel diferenciado en la contribución de la Seguridad en Estados Unidos y la participación del primero es en la búsqueda de estabilidad interna para que el último logre alcanzar sus objetivos de Seguridad Nacional.

3.3.2.3-National Security Strategy 2015

Este documento lo suscribe Barack Obama en su segundo mandato en febrero de 2015. Aquí se continúa con la estructura de las estrategias que se han revisado anteriormente para la seguridad nacional. Este documento contiene elementos de continuidad de la política de la NSS de 2010 como la búsqueda del liderazgo global, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la construcción del poder nacional. Sin embargo, en este documento se aprecia que el crimen organizado transnacional y específicamente la

¹¹² Esta apología a la que se refiere es que la libre movilidad de factores que plantea la apertura comercial también permite la libre movilidad de agentes no deseados como lo son delincuentes.

actividad del narcotráfico toma relevancia y considera que el cambio tecnológico también puede traer cambios en las actividades de estos agentes no estatales.

En el apartado de Seguridad, menciona que la obligación de Estados Unidos no termina en sus fronteras y que el grado de cumplimiento de sus responsabilidades depende directamente de sus coaliciones internacionales y el apoyo de los compañeros locales. De nuevo el tema del terrorismo y específicamente de Al Qaeda toma el papel principal como amenaza a la Seguridad tanto internacional como de Estados Unidos.

En el apartado de prosperidad se menciona que debe buscarse un orden económico que refleje los intereses de Estados Unidos. La importancia del fortalecimiento del mercado interno es vital para respaldar la política de seguridad nacional y los rubros fundamentales que considera para lograr los objetivos es el avance en la seguridad energética; liderar en ciencia, tecnología e innovación; dar forma al orden económico mundial y terminar con la pobreza extrema. Para los temas que competen a la región de América del Norte menciona que existen los retos regionales por el crecimiento en las tasas de criminalidad, el poder del crimen organizado y el tráfico ilegal de droga, desigualdad económica y sistemas inadecuados de salud y educación. México es considerado para mejorar la acción colectiva para la prosperidad en el continente, de acuerdo con White House (2015).

Esta NSS contiene elementos de continuidad de la política de defensa que se planteó en 2010 por el mismo presidente. México en esta NSS no se le otorga un “apellido” y se le considera de vital importancia para afrontar los retos que se enlistaron anteriormente.

3.3.2.4-National Security Strategy 2017

Este documento lo suscribe Donald Trump en diciembre de 2017. En esta NSS queda explícito *América First* para cumplir la responsabilidad de la protección a los americanos, la seguridad interior y su modo de vida a través de políticas enfocadas a las fronteras y la migración, el combate al terrorismo y la defensa militar. Anteriormente la NSS había contemplado como un pilar de la seguridad nacional el liderazgo internacional, sin embargo, en este documento buscará *Influir*, más no liderar. En específico se menciona que una amenaza importante son los agentes no estatales que trafican drogas y personas porque son generadores de violencia en territorio americano. Sobre la migración estipula que será Estados Unidos el que decidirá quién entra al país y en qué condiciones lo hace ya que la migración es un problema que asocia con el tráfico de drogas y otras actividades criminales.

En esta NSS se le da importancia al terrorismo, especificando a las células de Al Qaeda e ISIS.¹¹³ En este rubro pone al mismo nivel de amenaza que el terrorismo el crimen organizado transnacional,¹¹⁴ situación que en las NSS anteriores habían estado en lugares

¹¹³ Aunque especifica dos grupos terroristas, sigue mencionando que ambos son jhiadistas.

¹¹⁴ En este rubro sobre el crimen organizado transnacional se ubica a los vendedores de fentanilo chinos así como los cárteles de la droga.

diferentes.¹¹⁵ Dentro de las acciones prioritarias se encuentra el trabajo con el hemisferio occidental para romper el poder que tienen los cárteles del narcotráfico. El tema del narcotráfico es de vital importancia en esta NSS porque menciona que algunos países utilizan estos eslabones de criminalidad como parte del poder nacional, con base en White House (2017, p. 12).

En el apartado de prosperidad sostiene que las relaciones comerciales deben de estar basadas en la justicia, reciprocidad y fidelidad que se apegue a las reglas. Aquí se establece la importancia del fortalecimiento de la economía doméstica y su compromiso con el rejuvenecimiento retirando la regulación económica, promoviendo una reforma impositiva y de infraestructura reduciendo la deuda a través de responsabilidad fiscal. Por otro lado, también establece la promoción de acuerdos libres y justos. Sobre la diplomacia, argumenta que es una herramienta catalizadora de las conexiones políticas, económicas y sociales que impulsa positivamente las relaciones con sus compañeros.

Cuando habla sobre la influencia americana argumenta que no existirá la imposición de sus valores a otros, pues los aliados y compañeros se alinearán, sí así lo desean, a las políticas estadounidenses. Aquí mismo se menciona el compromiso con balances de poder retomando los principios del Plan Marshall en su relación con Europa.

Para la estrategia en el contexto regional menciona que los balances de poder pueden tener consecuencias en los intereses estadounidenses. Así, el papel de los aliados deberá ser contribuir a magnificar el poder americano para extender su influencia. Para el hemisferio occidental plantea que los Estados¹¹⁶ prósperos, amigables y estables contribuyen a la seguridad y economía estadounidense. Una de las preocupaciones principales son las actividades ilegales que se lleva a cabo en Guatemala, Honduras y El Salvador. Una parte importante de recalcar es que México no es mencionado en esta NSS y únicamente se le da prioridad a la relación que mantiene Estados Unidos con Canadá.

En esta NSS queda estipulado que Estados Unidos ya no buscará el liderazgo global y que no habrá presión para que otros países compartan sus valores. Al igual que las otras NSS que se revisaron incluyen los temas del terrorismo como una amenaza central así como la importancia por desarrollar el mercado interno y como un elemento novedoso, se considera al crimen organizado transnacional como una amenaza a la par del terrorismo, situación que en otras NSS se visualiza en segundo plano. Sin embargo, México que antes era mencionado como un socio estratégico, ahora no está considerado como un socio, aliado, amigo, vecino o cualquier otro tipo de relación con Estados Unidos, ha quedado fuera de su NSS.

¹¹⁵ Siempre se otorgó mayor prioridad al tema del terrorismo y como segundo rubro el tema del crimen organizado transnacional.

¹¹⁶ Se especifica que los Estados democráticos contribuyen a la reducción de la violencia, tráfico de drogas y migración ilegal para la seguridad común.

3.3-Agenda Bilateral

De acuerdo con Lorenzo Meyer citado por Vergara Ibarra (2018, p. 54), la relación entre México y Estados Unidos ha sido obligadamente su relación más importante y absorbente, más determinante y más peligrosa. La representación diplomática de Estados Unidos será una variable importante tanto para la política interior como exterior de México al grado de que la relación con otros países tiene que pensarse y/o subordinarse a la relación que se mantiene con Estados Unidos. El autor sostiene que existen tres realidades que deberán considerarse sobre la relación entre México y Estados Unidos:

- La política exterior influida por Estados Unidos.
- Los sucesos en México afectan en la política interna de Estados Unidos.
- Los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos tienen derechos electorales.

Todo lo anterior en el contexto geopolítico compartido entre ambas naciones.

La alineación de México a las políticas estadounidenses se da a través de tres vías: la primera es la vía de la geopolítica ya que ambos países tienen una frontera compartida; la segunda es porque son socios comerciales; la tercera es a través del sistema internacional y la modificación de las políticas de seguridad como se ha mencionado anteriormente. De esta manera, México se ha alineado a las políticas estadounidenses e internacionales para contribuir en la seguridad global, hemisférica y bilateral.

De acuerdo con la evolución del concepto histórico de la seguridad nacional para ambos países, se puede hacer notorio que México comenzó su alineación con Estados Unidos desde la Planeación Democrática de Miguel de la Madrid por comenzar a considerar los elementos internacionales como parte de la política de seguridad nacional en México. Por otro lado, la profundización bilateral con Estados Unidos se da con la firma del TLCAN pues México incluye más elementos del sistema internacional a su planeación democrática así como una amenaza compartida que es el narcotráfico. Sin embargo, de manera trilateral Estados Unidos y Canadá no tuvieron incentivos para profundizar en esta materia, como se mencionó anteriormente ya que México no se consideró en los artículos que hablan sobre seguridad nacional en el tratado. Esto se justificó por el atraso institucional que tiene México si se compara con los otros dos países. No obstante, de vuelta en la relación bilateral en seguridad, México sigue teniendo un papel secundario cuando se habla de las políticas de cooperación implementadas en el hemisferio occidental.

La agenda bilateral comenzó a formarse en primer lugar por la consideración de las amenazas compartidas en los planes nacionales de desarrollo, así como con la firma del TLCAN. Sin embargo quedó estancada durante el último decenio del siglo XX a consecuencia de la transición internacional de seguridad por la desaparición de la amenaza por el comunismo. Con la planeación democrática de 2001-2006 existe un nuevo acercamiento de México con Estados Unidos ya que en este PND se consideran varios elementos de la seguridad humana, así como las amenazas compartidas como el

Terrorismo,¹¹⁷ el narcotráfico que es actividad del Crimen Organizado Transnacional y las vulnerabilidades el elemento humano.

Un nuevo intento de profundización en la política de seguridad regional se da con la consumación de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN).

3.3.1-Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN)

De acuerdo con el documento de la Subdirección de Política Exterior de la Cámara de Diputados (2006) la globalización ha acentuado la interdependencia económica y es por ese motivo que los firmantes del TLCAN decidieron profundizar el acuerdo trilateral generando condiciones de seguridad compartida en la región para garantizar las transacciones comerciales. De esta manera, la ASPAN es un acuerdo ejecutivo que se ha firmado trilateralmente que generó un organismo de cooperación que tuvo como objetivos impulsar la prosperidad a nivel económico, comercial, social y de seguridad que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de la población. Esta alianza está diseñada para hacer frente a la cooperación económica con su región y así competir con otras regiones. Esta alianza está impulsada, como menciona el documento, por los hechos ocurridos del 9-11 y se buscará incrementar la seguridad fronteriza, aérea y marítima así como la creación de un modelo común para enfrentar emergencias.

3.3.2-Iniciativa Mérida

El nombre real de dicha iniciativa es Iniciativa de Seguridad Regional y es un programa de asistencia para el combate al narcotráfico que tenía como tiempo límite tres años de acuerdo con la Cámara de Diputados (2008). Dicha iniciativa consistía en las transferencias de recursos por parte de Estados Unidos a México para el combate al narcotráfico para los ejercicios fiscales 2008, 2009 y 2010¹¹⁸. Los objetivos de la iniciativa fueron el mejoramiento de los programas de las agencias de seguridad de los socios comerciales, equipamiento para las agencias de seguridad, tecnologías para incrementar la capacidad de generación de inteligencia en México, generar un hemisferio más seguro e impedir la entrada y propagación de drogas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos. Esta iniciativa concuerda con el objetivo de política pública que estableció el Plan Nacional de Desarrollo de 2007-2012 sobre el combate frontal al narcotráfico. Sin embargo, esta cooperación monetaria entre México y Estados Unidos se extendió más de los tres años. También es importante mencionar que la cantidad de recursos que destinó México a dicha iniciativa siempre ha sido mayor que la otorgada por Estados Unidos.

Por lo tanto, la agenda bilateral entre México y Estados Unidos está sustentada tanto en su vecindad como en su relación comercial. Desde la perspectiva de seguridad de Estados Unidos, México es considerado a veces socio estratégico, a veces amigo, a

¹¹⁷ Es controversial que se agregue tanto en la Planeación Nacional y la Ley de Seguridad Nacional el terrorismo, cuando México no ha presentado casos de estas vulnerabilidades.

¹¹⁸ Estados Unidos aportaría 1,400 millones de dólares mientras que México destinaria 7,000 millones de dólares para el mismo objetivo, sin tener una partida presupuestal específica.

veces aliado. Sin embargo, es notorio que no ocupa un lugar importante en el combate a amenazas internacionales ya que para Estados Unidos es primordial que México sea un país que se mantenga estable para que no afecte su política interna.

La visión de Seguridad Nacional de México y Estados Unidos es muy distinta, así como su estrategia para mantenerla. Para el primero, las amenazas son de carácter interno mientras que las amenazas internacionales no ocupan un papel preponderante, es por esto que la inestabilidad generada por los cárteles del narcotráfico al interior del país representan un problema para la gobernabilidad y las fuerzas armadas han dejado de lado su objetivo de mantenimiento de la soberanía, empero, en el siguiente capítulo será abordado el tema de las consecuencias a nivel interno en planeación nacional, programación presupuestal y violencia que ha generado la homologación de las agendas de seguridad. Por parte de Estados Unidos la visión de seguridad nacional abarca dos ámbitos, las amenazas internas y las amenazas externas como si ese país fuera una extensión de los organismos internacionales para dictaminar las amenazas globales, influyendo en sus amigos y aliados que se apeguen a las políticas americanas.

4.-Evolución de la Programación Presupuestal en Seguridad Nacional y la Violencia en México

4.1-Programación Presupuestal en Seguridad Nacional

El presente capítulo tiene como objetivo mostrar la evolución de la programación presupuestal en materia de seguridad nacional, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para los ejercicios fiscales de 2006 a 2018 a través de la clasificación Administrativa de cuatro Ramos: Oficina de la Presidencia de la República (Ramo 2), Secretaría de Gobernación (Ramo 4), Secretaría de Defensa Nacional (Ramo 7) y la Secretaría de Marina (Ramo 13).

4.1.1-Paquete Económico

El Paquete Económico es un conjunto de proyectos legislativos que presenta el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al Poder Legislativo¹¹⁹ cada año fiscal para su análisis y aprobación en materia de Política Hacendaria, Ingresos y Egresos, que sirven para el funcionamiento y operación de la gestión gubernamental (Secretaría de Gobernación, 2007). Estos proyectos se ordenan de la siguiente manera:

Tabla 4: Proyectos Legislativos del Paquete Económico

Materia	Proyecto Legislativo
Política Hacendaria	Pre-criterios Generales de Política Económica.
	Criterios Generales de Política Económica.
Ingresos	Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.
	Ley de Ingresos de la Federación.
Egresos	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
	Presupuesto de Egresos de la Federación.

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Gobernación (2007)

El Paquete Económico se presenta anualmente y tiene un calendario establecido¹²⁰ como se presenta a continuación:

- El 1 de abril el Ejecutivo Federal envía los escenarios económicos para el siguiente año, los principales objetivos y programas prioritarios y sus montos.
- El 30 de junio la SHCP envía la estructura programática e informa sobre los avances físicos y financieros de los programas y proyectos.

¹¹⁹ El Poder Legislativo se deposita en el Congreso General que se dividirá en dos Cámaras: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, Secretaría de Gobernación (2007).

¹²⁰ Este calendario se ve alterado en años de transición de gobierno, en este escenario el Poder Ejecutivo tiene hasta el 15 de diciembre para presentar el Paquete Económico y el Congreso tendrá hasta el día 31 de diciembre para discutir y aprobar la LIF y el PEF. Rosales Reyes (2018).

- El 8 de septiembre es la fecha límite para que el Ejecutivo Federal presente los proyectos de Ley de Ingresos de la Federación (LIF), el Proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los Criterios Generales de Política Económica.
- El 20 de octubre la Cámara de Diputados tiene como fecha para avalar la LIF, mientras que la Cámara de Senadores tiene como límite el 31 de octubre.
- El 15 de noviembre la Cámara de Diputados aprueba el PEF.
- A los 20 días naturales de la aprobación, el Ejecutivo Federal debe publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la LIF y el PEF.
- A los 20 días de que fue publicado el PEF, el Ejecutivo Federal envía a la Cámara de Diputados los tomos y anexos del PEF.

4.1.2-Presupuesto de Egresos de la Federación

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) *“Es un documento jurídico y financiero que establece las erogaciones que realizará el Gobierno Federal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año (...) Este documento especifica el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal para obtener recursos comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad”*, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). El mismo documento pertenece al paquete económico.

En este sentido, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) menciona que este documento es responsabilidad del Ejecutivo Federal, se elaborará con base en los objetivos y parámetros cuantificables de política económica, tiene que ser congruente con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas que deriven del mismo. La programación y presupuestación anual del gasto público se debe realizar con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades en cada ejercicio fiscal que a su vez, deben sujetarse a la estructura programática aprobada por la SHCP.¹²¹ Cabe destacar que el PEF será el que apruebe la Cámara de Diputados a través del *Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación* como lo dicta la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos(CPEUM) (Diputados, 2006).¹²²De esta forma, el PEF se estructura en tomos para su consulta:

¹²¹ De acuerdo con el artículo 27 de la LFPRH, la estructura programática debe contener como mínimo las categorías de función, sub-función, programa, actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa, de acuerdo con la Cámara de Diputados (2006, p. 23).

¹²² Se hace referencia a los artículos 16, 25 y 27 de la LFPRH.

Tabla 5: Tomos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Tomo	Nombre
I	Información Global y Específica
II	Ramos Autónomos
III	Ramos Administrativos
IV	Ramos Generales
V	Entidades de Control Directo
VI	Entidades de Control Indirecto
VII	Empresas Productivas del Estado
VIII	Programas y Proyectos de Inversión
IX	Análítico de Plazas y Remuneraciones

Fuente: elaboración propia con base en (SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación: Ejercicio Fiscal 2018, 2017).

4.1.2.1 Clasificación Administrativa

La Clasificación Administrativa (Tomo III) se encarga de agrupar las previsiones del gasto conforme a los ejecutores del gasto; mostrará el gasto neto total en términos de ramos¹²³ y entidades con sus correspondientes unidades responsables.¹²⁴ Para la presente investigación se retomará información del Tomo III ‘*Ramos Administrativos*’ al consultarse el documento *Análisis Funcional Programático* para cada uno de los ramos que son de interés para la Seguridad Nacional.

De acuerdo con el artículo 24 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH)¹²⁵, la Estructura Programática conforme a la clasificación funcional y programática se compone en las categorías siguientes:

- **Función o Subfunción:** Identifican y organizan las actividades que realizan los ejecutores del gasto en la consecución de fines y objetivos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al clasificador emitido por la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).
- **Programa (para efectos presupuestarios):** Identifica los programas que establecen las dependencias y entidades para el cumplimiento de sus funciones, políticas y objetivos institucionales, conforme a sus atribuciones.
- **Actividad Institucional:** Identifica las acciones de los ejecutores de gasto, vinculando éstas con las atribuciones legales respectivas, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas que les corresponden.

Con base en el Acuerdo por el que se emite la *Clasificación Funcional del Gasto* publicado por el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 2008, el modelo se

¹²³ De acuerdo con la fracción XLI del artículo 2 de la LFPRH, el Ramo Administrativo es aquel donde se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias y entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos.

¹²⁴ Fracción I del Artículo 28 de la LFPRH.

¹²⁵ Este artículo lo retoma la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017, p. 6).

desarrolló de acuerdo a los criterios técnicos utilizando las mejores prácticas internacionales en las que destacan las siguientes: las Clasificaciones de Gastos por Finalidades de la Organización de las Naciones Unidas (2001), el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (2001) y el Sistema de Cuentas Nacionales (2008) preparado por la Unión Europea (UE), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Banco Mundial (BM).

Para la presente investigación es importante mencionar qué objetivo tiene la Finalidad *Gobierno*, pues esta comprende las acciones que son propias de la gestión gubernamental como administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, **asuntos militares y seguridad nacional**, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

La Función relevante es "*Seguridad Nacional*"¹²⁶ y esta comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la planificación y operación del Ejército, Armada y la Fuerza Aérea de México, así como la administración de los asuntos militares y servicios inherentes a la Seguridad Nacional. Bajo la misma tesitura, las Actividades relevantes son:

- Defensa: comprende las actividades relacionadas con la operación del Ejército y la Fuerza Aérea de México.
- Marina: comprende las actividades relacionadas con la operación de la Armada de México.
- Inteligencia: comprende las actividades relacionadas con la seguridad nacional. Incluye la operación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).

Los cuatro órganos que se revisan tienen subfunciones y actividades relacionadas con seguridad nacional, aun así, sean programas de seguridad pública.

4.1.3-Metodología

Se revisó el Análisis Funcional Programático correspondiente al PEF de los ejercicios fiscales para el periodo 2006 a 2018¹²⁷ en los siguientes Ramos: Oficina de Presidencia (Ramo 2), Secretaría de Gobernación (Ramo 4), Secretaría de Defensa Nacional (Ramo 7) y la Secretaría de Marina (Ramo 13) en aras de realizar un análisis comparativo entre la programación presupuestal para cada ejercicio fiscal y la que realiza cada uno de los ramos antes mencionados en materia de seguridad nacional, todo esto expresado en pesos mexicanos.

Las cifras de la programación presupuestal se encuentran en precios corrientes¹²⁸, por lo que fue necesario obtener las cifras a precios constantes¹²⁹ con ayuda del Índice Nacional

¹²⁶ La Función *Seguridad Nacional* aplica para el periodo 2010-2018. Para el periodo de 2006-2009 la Función es llamada *Soberanía*.

¹²⁷ Los documentos se pueden consultar en la página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la sección "*Finanzas Públicas y Presupuesto*" en el "*Paquete Económico y Presupuesto*".

¹²⁸ Se conoce también como términos nominales, cuando aún no se deflactan las cifras.

¹²⁹ Se conoce también como términos reales, cuando se deflactan los términos nominales.

de Precios al Consumidor (INPC) base segunda quincena de diciembre 2010=100. Empero, al momento de realizar la investigación la disponibilidad de datos mensuales del INPC se encontraba hasta julio de 2018 por lo que se tuvo que realizar una estimación. Por efectos de estacionalidad, se calculó el INPC de los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de este año con las tasas de crecimiento promedio por mes de los ejercicios fiscales anteriores.

Una vez que se contó con las cifras del INPC mensuales de 2006 a 2018, se retomó únicamente la Inflación mensual de diciembre de cada año para realizar la deflactación de las cifras del PEF y obtener los datos a precios constantes de 2010.

Tabla 6: Índice Nacional de Precios al Consumidor base segunda quincena de diciembre 2010=100

Año	Inflación	Tasa de crecimiento
Dic. 2005	0.802	-
Dic. 2006	0.835	4.05%
Dic. 2007	0.866	3.76%
Dic. 2008	0.922	6.53%
Dic. 2009	0.955	3.57%
Dic. 2010	0.997	4.40%
Dic. 2011	1.036	3.82%
Dic. 2012	1.072	3.57%
Dic. 2013	1.115	3.97%
Dic. 2014	1.161	4.08%
Dic. 2015	1.185	2.13%
Dic. 2016	1.225	3.36%
Dic. 2017	1.308	6.77%
Dic. 2018	1.369	4.64%

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. (2006-2018). *Índice Nacional de Precios al Consumidor* [base de datos]. Nota: Para el dato de 2018 se realizó una estimación propia con base en las tasas de crecimiento promedio por mes de los ejercicios fiscales anteriores.

4.1.4-El PEF En cifras para 2006-2018

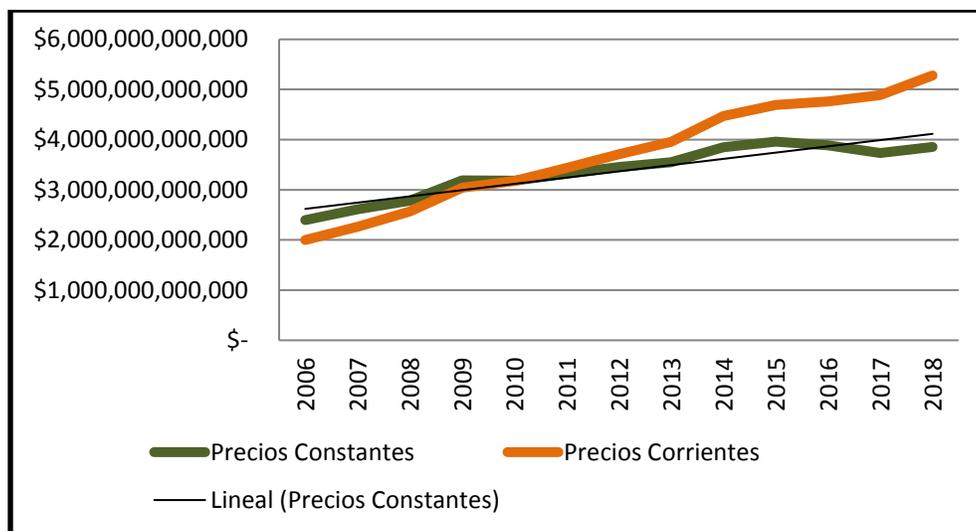
En este apartado se revisará la evolución de la programación total del PEF para los ejercicios fiscales que comprenden el periodo 2006-2018. El PEF pasó de \$2, 000, 072, 400, 000 pesos en 2006 a \$5, 279, 667, 000, 000 pesos en 2018 a precios corrientes¹³⁰, con una Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA) de 8.4%. En el caso de los precios

¹³⁰ Los datos a precios corrientes se obtienen del documento "Análisis Funcional Programático" del Presupuesto de Egresos de la Federación.

constantes,¹³¹ el PEF pasó de \$2, 396, 698, 747, 603 pesos a \$3, 856, 964, 145, 064 pesos con una TMCA de 4.0%.

Como se puede apreciar en la gráfica 1, la línea de tendencia de la Programación del PEF durante el periodo de estudio es creciente, tanto a precios corrientes como a precios constantes.

Gráfica 1: Evolución del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006-2018



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático* [base de datos].

De estos Presupuestos de Egresos de la Federación, se destinaron diferentes montos para los cuatro ramos que son de interés de la investigación. A continuación se presenta una tabla de los porcentajes que representaron la Programación total de cada Ramo a precios constantes respecto al PEF en cada ejercicio fiscal:

¹³¹ Los datos a precios constantes se obtienen de estimaciones propias deflactando los datos del Análisis Funcional Programático, como se describe en el apartado de “Metodología” de la presente investigación.

Tabla 7: Porcentajes de representación de la programación total de cada Ramo Administrativo respecto al PEF (2006-2018)

Año	Ramo 2	Ramo 4	Ramo 7	Ramo 13	Agregado
	OP	SEGOB	SEDENA	SEMAR	
2006	0.08%	0.24%	1.30%	0.46%	2.08%
2007	0.07%	0.22%	1.42%	0.48%	2.21%
2008	0.07%	0.26%	1.36%	0.52%	2.21%
2009	0.06%	0.32%	1.43%	0.53%	2.33%
2010	0.05%	0.26%	1.37%	0.50%	2.19%
2011	0.05%	0.48%	1.46%	0.53%	2.51%
2012	0.05%	0.64%	1.50%	0.53%	2.72%
2013	0.05%	0.53%	1.54%	0.55%	2.67%
2014	0.05%	1.68%	1.46%	0.55%	3.74%
2015	0.05%	1.64%	1.52%	0.58%	3.78%
2016	0.04%	1.42%	1.52%	0.58%	3.55%
2017	0.04%	1.19%	1.42%	0.54%	3.19%
2018	0.03%	1.22%	1.53%	0.59%	3.38%

Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático* [base de datos].

De acuerdo con la tabla 7, el Ramo que programó más presupuesto fue la Secretaría de Defensa Nacional mientras que el Ramo que programó menos fue la Oficina de la Presidencia. En un ejercicio donde se uniera el presupuesto total de los cuatro Ramos para cada ejercicio fiscal del periodo de estudio, este monto representaría entre el 2 y el 4 por ciento del PEF.

4.1.5-Ramos Administrativos

En este apartado se mostrará la evolución de la programación presupuestal por ramo en seguridad nacional. Para esto, se describe en cada uno de los apartados las atribuciones que tiene cada Ramo de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Esta Ley se encarga de establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República y las Secretarías de Estado son parte de la Administración Pública Centralizada, por lo que deberán conducir sus actividades en forma programada, con base en las políticas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo que establezca el Ejecutivo Federal. Adicionalmente, las Secretarías establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y demás que sean necesarios en los términos que fije el Ejecutivo Federal (Unión, 1976).

4.1.5.1-Ramo 2-Oficina de la Presidencia

De acuerdo con la LOAPF, la Oficina de la Presidencia tiene que apoyar al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, de acuerdo con el Congreso de la Unión (1976).

4.1.5.1.1-Programación del Presupuesto

Durante el periodo que comprende la investigación (2006-2018), la programación del presupuesto de la Oficina de la Presidencia en el Análisis Funcional Programático sólo tiene una Finalidad: Gobierno. Las Funciones son las que varían como se puede apreciar en el siguiente esquema:

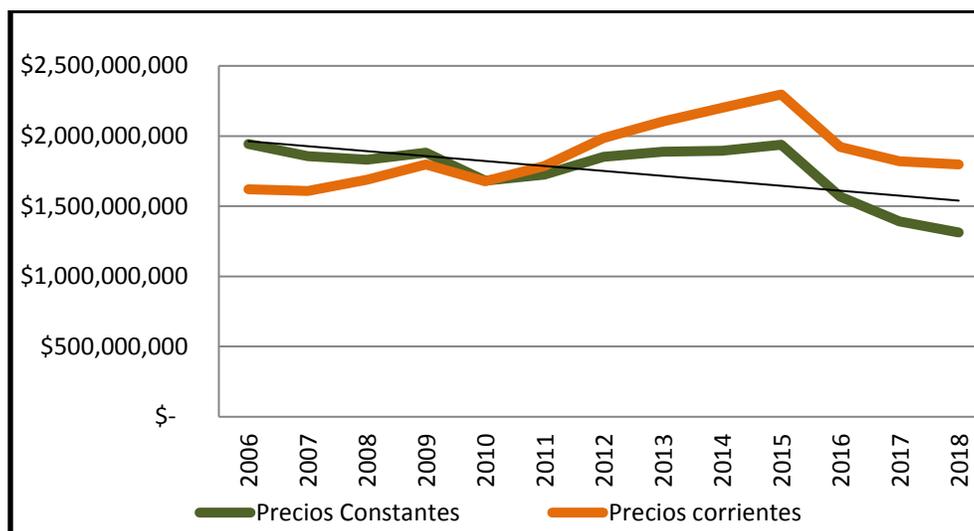
Esquema 1: Finalidad, Función y Sub-función de la Oficina de la Presidencia (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático* [base de datos].

El presupuesto total de la Oficina de la Presidencia a precios corrientes tuvo una TMCA de 0.9% pasando de \$1,621,913,200 en 2006 a \$1,797,418,247 pesos en 2018 mientras que a precios constantes la TMCA es de -3.2% pasando de \$1,943,548,311 en 2006 a \$1,313,071,019 pesos en 2018. La tendencia general de la Programación del Presupuesto total en este Ramo es decreciente tanto en precios corrientes y precios constantes como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 2: Evolución de la Programación del Presupuesto Total de la Oficina de Presidencia a precios corrientes y constantes (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 2*[base de datos].

Para realizar el análisis comparativo es necesario retomar los datos a precios constantes. Con base en estas cifras, los años en los que se programó menos presupuesto total en la Oficina de la Presidencia a precios constantes son 2010, 2016, 2017 y 2018¹³², en ese orden.

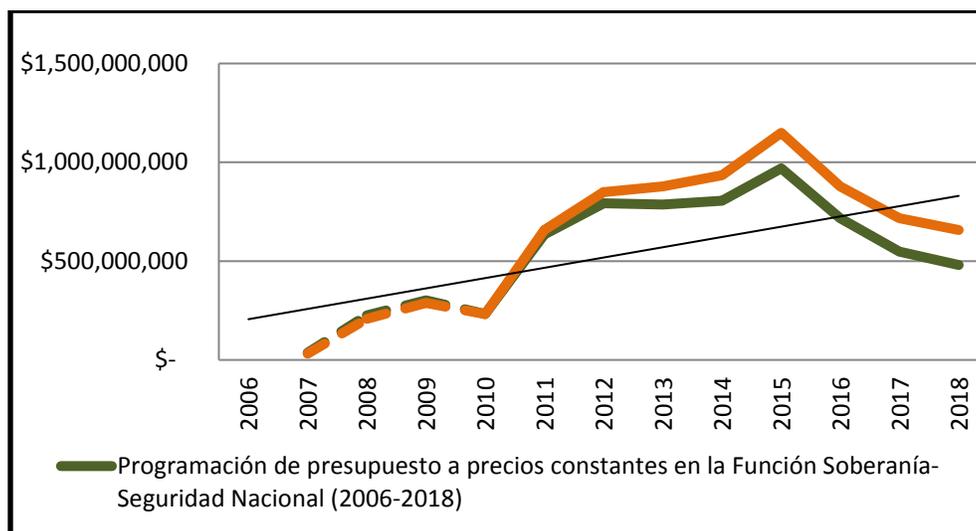
4.1.5.1.2-Seguridad Nacional

Como se aprecia en el esquema 1, la Seguridad Nacional ha sufrido modificaciones en la Programación del Presupuesto para la Oficina de la Presidencia. En 2006, la Seguridad Nacional o la Soberanía no existían,¹³³ mientras que para 2007-2009 la Función a la que se asignó presupuesto era *Soberanía*; para 2010-2018, la Función a la que se le asigna presupuesto es la *Seguridad Nacional*. No obstante, la programación del presupuesto en *Soberanía* como Función para 2007-2009, es la misma programación que baja a la *Seguridad Nacional* como Sub-función. La tendencia en la programación presupuestal en *Soberanía-Seguridad Nacional* es creciente durante el periodo de estudio como se aprecia en la siguiente gráfica:

¹³² En 2010 programó; \$1,628,179,133; en 2016: \$1,569,320,38; en 2017: \$1,390,984,215 y en 2018: \$1,313,071,019 pesos mexicanos.

¹³³ En este año, la programación presupuestal no consideró Función, Subfunción, Programa Presupuestal o Actividad Institucional para la Soberanía o para la Seguridad Nacional en el Ramo 2.

Gráfica 3: Evolución de la Programación del Presupuesto en la Función de Soberanía-Seguridad Nacional de la Oficina de la Presidencia (2006-2018)



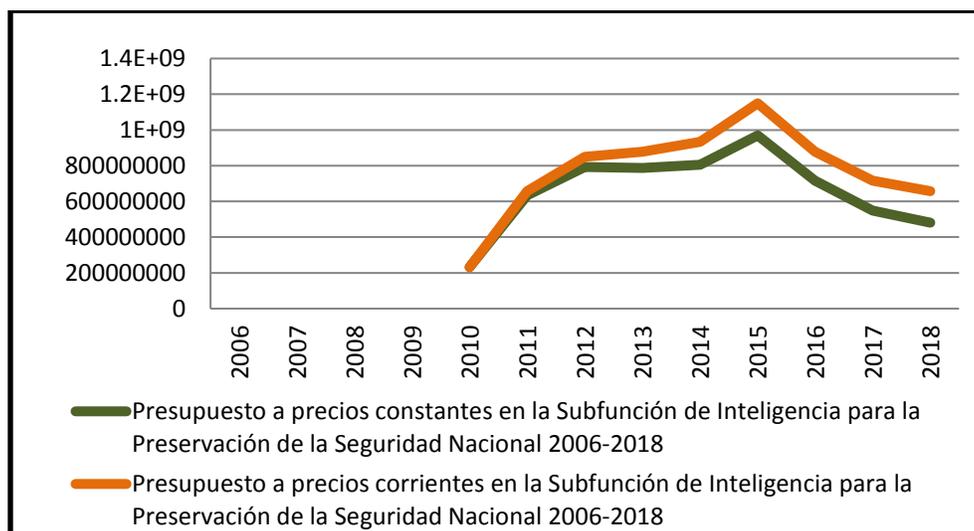
Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 2* [base de datos]. Nota: El fragmento punteado en las líneas de precios corrientes y precios constantes representa la programación presupuestal en la Función *Soberanía*, mientras que la línea continua representa la programación presupuestal en la Función *Seguridad Nacional*.

La TMCA a precios corrientes en las Funciones *Soberanía* (2007-2009) y *Seguridad Nacional* (2010-2018) es 31.7%, mientras que la TMCA a precios constantes es 26.4%.

4.1.5.1.3-Inteligencia

La Oficina de la Presidencia se encargó de la programación de presupuesto para la Inteligencia, sin embargo, durante el periodo 2006-2009 no existe este concepto para el Ramo 2 como Función o Sub-función de la *Soberanía*. Para 2010-2018 este concepto tiene el carácter de Sub-función de la *Seguridad Nacional* llamado "*Inteligencia para la preservación de la Seguridad Nacional*". En la siguiente gráfica es posible apreciarse la evolución de esta programación:

Gráfica 4: Evolución de la Programación del Presupuesto en la Sub-función de Inteligencia para la preservación de la Seguridad Nacional de la Oficina de la Presidencia (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 2* [base de datos].

Por otro lado, durante el periodo de estudio existe la Actividad Institucional llamada en 2007 “*Establecer la base de integración y acción coordinada de las instituciones encargadas de preservar la Seguridad Nacional*” mientras que para 2008-2018 esta actividad se llama “*Asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo de las acciones en materia de seguridad nacional a cargo del Consejo de Seguridad Nacional*”. En el caso de la primera, el Programa correspondiente se llama “*Programa de Presidencia de la República*” y no tiene Unidad Responsable de Gasto (URG) asignada. En el caso de la segunda, para 2008-2012 tampoco tiene URG, pero en 2013-2018, tiene como URG la “*Secretaría Técnica de Seguridad Nacional*”.

La programación del presupuesto de la Oficina de la Presidencia (Ramo 2) en Seguridad Nacional se resume en actividades de Inteligencia a través del asesoramiento, coordinación, difusión y apoyo de las acciones en materia de Seguridad Nacional a cargo del Consejo de Seguridad Nacional¹³⁴ a través de la Secretaría Técnica de Seguridad Nacional.¹³⁵ La revisión de la programación presupuestal en Seguridad Nacional por parte de la Oficina de la Presidencia (Ramo 2), revela que se ha tenido una continuidad en el periodo 2010-2018, sobre este tema gracias a la Clasificación Funcional del Gasto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la programación presupuestal de la Función en la Oficina de Presidencia se mantuvo constante.

¹³⁴ Aplica para 2008-2018. No existe Unidad Responsable de Gasto (URG) que aplique en la Oficina de la Presidencia sobre Seguridad Nacional.

¹³⁵ Aplica para 2013-2018. La URG de la Secretaría Técnica de Seguridad Nacional aparece en 2013.

4.1.5.2-Ramo 4-Secretaría de Gobernación

De acuerdo con la LOAPF, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) coordinará las acciones de la Administración Pública Federal (APF) para cumplir sus acuerdos y órdenes. El Artículo 27 de la LOAPF enlista las actividades que debe de realizar la SEGOB,¹³⁶ como la administración del Diario Oficial de la Federación, compilación de marcos jurídicos, conducir las relaciones del Poder ejecutivo con los demás poderes de la Unión; así como las relaciones políticas del Poder Ejecutivo con los partidos y agrupaciones nacionales, así como conducir la política interior que compete al Ejecutivo.

En materia de Seguridad Pública, la SEGOB puede formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como proponer al Ejecutivo Federal la política criminal, ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante las amenazas y riesgos, preservar las libertades, el orden y la paz públicos; Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal,¹³⁷ los Estados y los Municipios el Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Presidente de la República el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional, la formulación y dirección de la política migratoria, la vigilancia de las fronteras y puntos de entrada por tierra, mar y aire, conducir la política de población, entre otros.

En materia de Seguridad Nacional, la SEGOB tiene la facultad del análisis, sistematización integral y la investigación e información de seguridad pública y seguridad nacional, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública e informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de Seguridad Nacional.

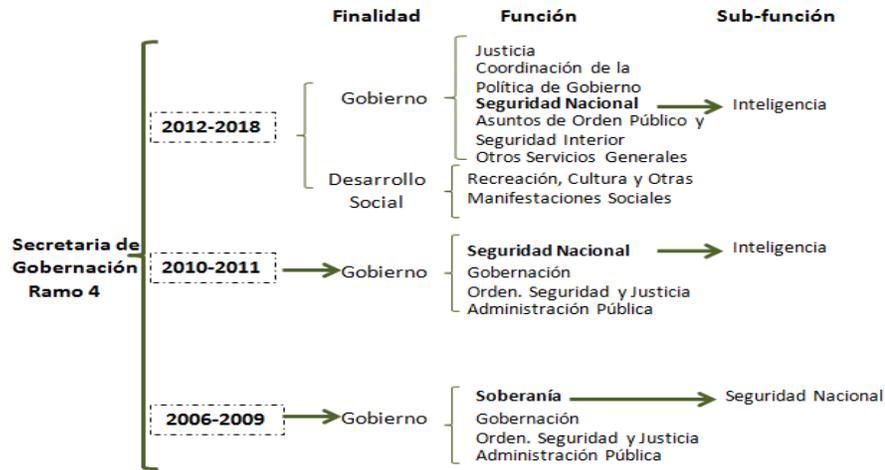
4.1.5.2.1-Programación del Presupuesto

Durante el periodo que comprende la investigación (2006-2018) la programación del presupuesto de la SEGOB en el Análisis Funcional Programático tiene una Finalidad para 2006-2011: *Gobierno*; mientras que para el periodo 2012-2018 tiene dos finalidades: *Gobierno y Desarrollo Social*. Las Funciones que varían durante el periodo y que son de importancia para la investigación son la *Soberanía* y la *Seguridad Nacional*, como se aprecia en el siguiente esquema:

¹³⁶ Son 43 fracciones que enlistan las obligaciones de la Secretaría de Gobernación.

¹³⁷ Ahora Ciudad de México.

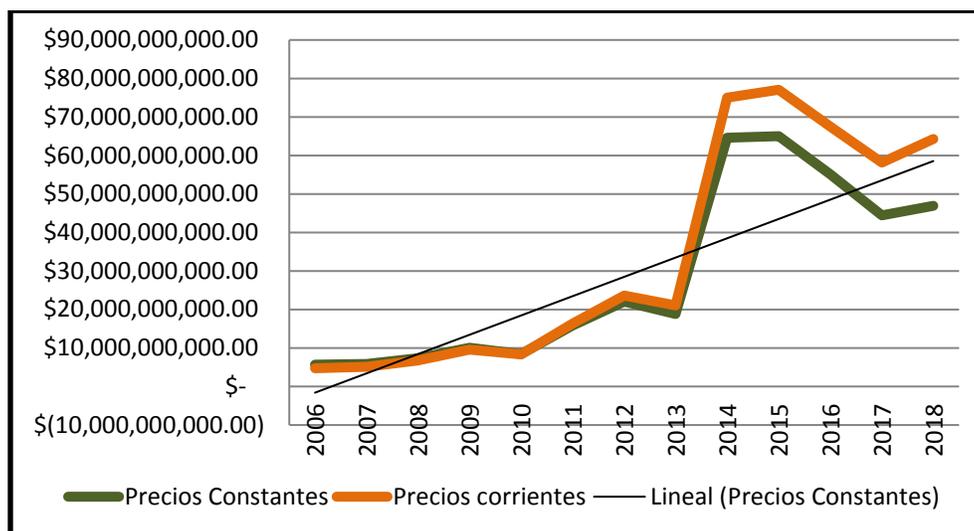
Esquema 2: Finalidad, Función y Sub-función de la Secretaría de Gobernación (2006-1018).



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático* [base de datos].

El presupuesto total de la SEGOB a precios corrientes tuvo TMCA de 24.3% pasando de \$4, 737, 913, 800 en 2006 a \$64, 288, 166, 419 pesos en 2018 mientras que a precios constantes la TMCA es de 19.3% pasando de \$5, 677, 470, 510 en 2006 a \$46, 964, 543, 943 pesos en 2018. La tendencia general de la Programación del Presupuesto total en este Ramo es creciente tanto en precios corrientes y precios constantes como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 5: Evolución de la Programación del Presupuesto Total de la Secretaría de Gobernación precios corrientes y constantes (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 4* [base de datos].

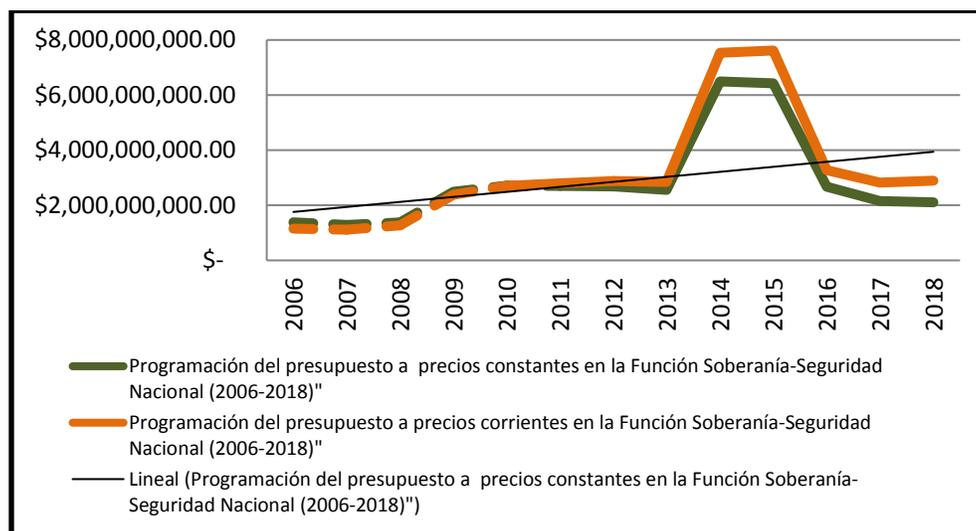
Para realizar el análisis comparativo es necesario retomar los datos a precios constantes. Con base en estas cifras, los años en los que la programación fue menor a la programación del año anterior en la SEGOB a precios constantes son 2016 y 2017.¹³⁸

4.1.5.2.2-Seguridad Nacional

Como se aprecia en el esquema 2, la Seguridad Nacional ha sufrido modificaciones en la Programación del Presupuesto para la SEGOB. En 2006-2009 la *Seguridad Nacional* era una Sub-función de la *Soberanía*; para 2010-2018 la Función a la que se le asigna presupuesto es la *Seguridad Nacional*. No obstante, la programación del presupuesto en *Soberanía* como Función para 2006-2009 es la misma programación que baja a la *Seguridad Nacional* como Sub-función. La tendencia en la programación presupuestal en *Soberanía-Seguridad Nacional* es creciente durante el periodo de estudio como se aprecia en la siguiente gráfica:

¹³⁸ En 2016 se programó \$55, 072, 880, 721 pesos y en 2017 \$44, 481, 099, 715 pesos a precios constantes; ambas cifras son inferiores a la programación de 2015 de \$65, 017, 313, 358 pesos a precios constantes.

Gráfica 6: Evolución de la Programación del Presupuesto en la Función de Soberanía-Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación (2006-2018)



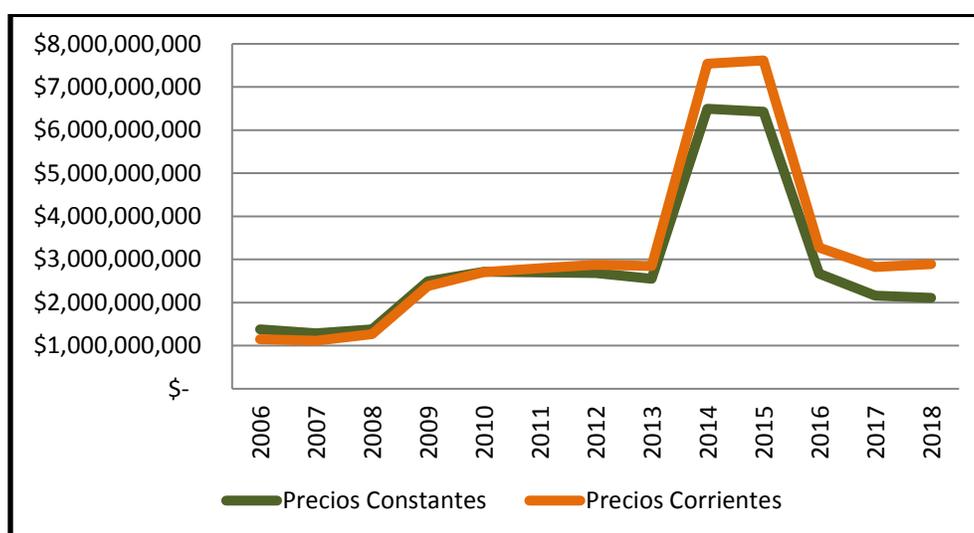
Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 4* [base de datos]. Nota: El fragmento punteado en las líneas de precios corrientes y precios constantes representa la programación presupuestal en la Función *Soberanía*, mientras que la línea continua representa la programación presupuestal en la Función *Seguridad Nacional*.

La TMCA a precios corrientes en las Funciones *Soberanía* (2006-2009) y *Seguridad Nacional* (2010-2018) es 8% mientras que la TMCA a precios constantes es 3.6 por ciento.

4.1.5.2.3-Inteligencia

La SEGOB se encargó de la programación de presupuesto para la Inteligencia. Para 2007-2009 es una Actividad Institucional: en 2007 se llama “Operar Servicios de inteligencia para la Seguridad Nacional” mientras que para 2008-2009 se llama “Inteligencia para la Seguridad Nacional”. Durante 2010-2018 ésta pasa a formar la Sub-función de la Seguridad Nacional llamándose “Inteligencia para la preservación de la Seguridad Nacional” con la Actividad Institucional “Inteligencia para la Seguridad Nacional”. Su evolución puede apreciarse en la gráfica siguiente:

Gráfica 7: Programación del Presupuesto en la Sub-función de Inteligencia para la preservación de la Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 4* [base de datos]. Nota: *Aquí se agregan los datos del PEF a la Inteligencia, sin importar si es Función, Sub-función o Actividad Institucional.

El común denominador en todo el periodo sobre la Inteligencia, es la URG “Centro de Investigación de Seguridad Nacional” (CISEN) que se encuentra en todo el periodo. Para los ejercicios fiscales de 2006, 2007, 2009, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 la programación presupuestal que se realiza para Soberanía (2006-2009) y Seguridad Nacional (2010-2018) es la misma que se programa para el CISEN como URG, sin embargo, para los años 2008 y del 2010 al 2013 existen las siguientes particularidades:

- Para 2008, la Actividad Institucional “Inteligencia para la Seguridad Nacional” cuenta con dos Programas Presupuestales: El primero se llamó “Servicios de Inteligencia para la Seguridad Nacional” y el segundo se llamó “Operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada”.
- Para 2010-2013 la Actividad Institucional “Inteligencia para la Seguridad Nacional” cuenta con dos Programas Presupuestales: El primero se llamó “Servicios de

Inteligencia para la Seguridad Nacional” y el segundo se llamó “Política Interior y las Relaciones del Ejecutivo Federal con el Congreso de la Unión, Entidades Federativas y Asociaciones Políticas y Sociales”.

La programación del presupuesto de la Secretaría de Gobernación (Ramo 4) en Seguridad Nacional se resume en actividades de Inteligencia a través de la URG Centro de Investigación de Seguridad Nacional. La revisión de la programación presupuestal en Seguridad Nacional por parte de la Secretaría de Gobernación (Ramo 4) revela que se ha tenido una continuidad en el periodo 2010-2018 sobre este tema gracias a la Clasificación Funcional del gasto por la Ley General de Contabilidad, la programación presupuestal de la Función *Soberanía-Seguridad Nacional* en la Secretaría de Gobernación se mantuvo constante, pues en todo el periodo se orientó a la generación de inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano (CISEN).

4.1.5.3-Ramo 7-Secretaría de Defensa Nacional

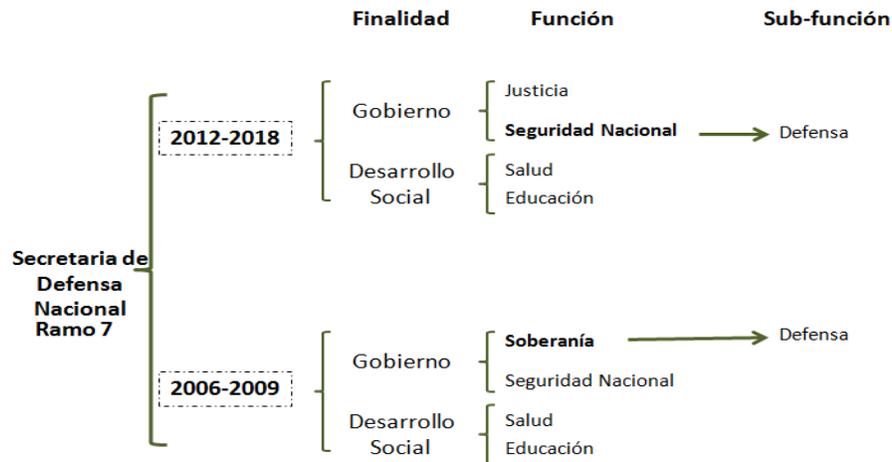
De acuerdo con el artículo 29¹³⁹ de la LOAPF, la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) debe de organizar, administrar y preparar el Ejército y Fuerza Aérea así como el servicio militar nacional; Organizar las reservas del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; Construir y preparar toda clase de recintos militares para uso del Ejército y Fuerza Aérea; Asesorar militarmente la construcción de vías de comunicación terrestres y aéreas; Manejar los almacenes del Ejército y Fuerza Aérea; Administrar la Justicia Militar así como intervenir los indultos de delitos de orden militar; Organizar y prestar los servicios de sanidad militar; Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea así como la coordinación de la instrucción militar a la población civil; La adquisición y fabricación de armamento, municiones, vestuario y todo tipo de materiales y elementos destinados al Ejército y Fuerza Aérea; La Expedición de licencias para la portación de armas de fuego así como la intervención en la importación o exportación en armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; Otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en territorio nacional y la prestación de servicios Auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, **así como los servicios civiles que dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal.**

4.1.5.3.1-Programación del Presupuesto

Durante el periodo que comprende la investigación (2006-2018) la programación del presupuesto de la Secretaría De Defensa Nacional en el Análisis Funcional Programático tiene dos Finalidades: Gobierno y Desarrollo Social. Las Funciones que varían durante el periodo y que son de importancia para la investigación son la Soberanía y la Seguridad Nacional, como se aprecia en el siguiente esquema:

¹³⁹ El artículo 29 tiene 20 fracciones.

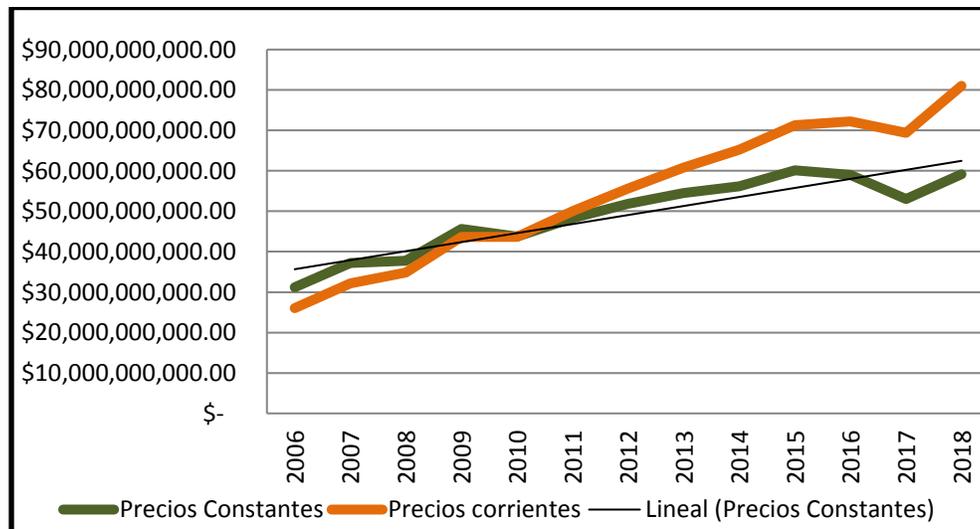
Esquema 3: Finalidad, Función y Sub-función de la Secretaría de Defensa Nacional 2006-1018).



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático* [base de datos].

El presupuesto total de la SEDENA a precios corrientes tuvo TMCA de 9.9% pasando de \$26, 031, 900, 900 en 2006 a \$81, 021, 903, 813 pesos en 2018 mientras que a precios constantes la TMCA es de 5.5% pasando de \$31, 194, 182, 912 en 2006 a \$59, 189, 069, 684 pesos en 2018. La tendencia general del la Programación del Presupuesto total en este Ramo es creciente tanto en precios corrientes y precios constantes como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 8: Evolución de la Programación del Presupuesto Total de la Secretaría de Defensa Nacional a precios corrientes y constantes (2006-2018)



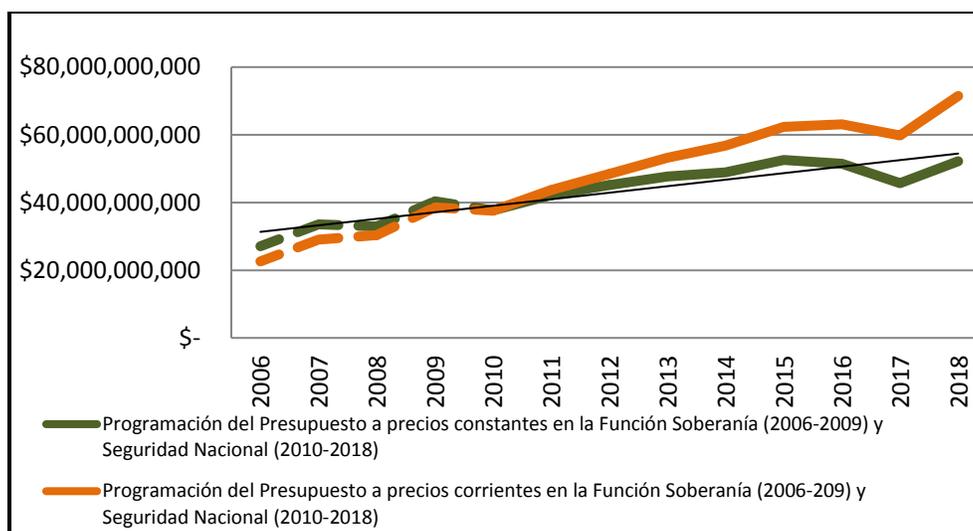
Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 7* [base de datos].

Para realizar el análisis comparativo es necesario retomar los datos a precios constantes. Con base en estas cifras, los años en los que la programación fue menor a la programación del año anterior en la SEDENA a precios constantes son 2016 y 2017.¹⁴⁰

4.1.5.3.2-Seguridad Nacional

Como se aprecia en el esquema 3, la Seguridad Nacional ha sufrido modificaciones en la Programación del Presupuesto para la SEDENA. En 2006-2007 la *Seguridad Nacional* era una Sub-función de la *Soberanía*; ¹⁴¹ para 2008-2009 la Seguridad Nacional no aparece como Sub-función de la Soberanía; ¹⁴² para 2010-2018 la Función a la que se le programa presupuesto es la *Seguridad Nacional*. La tendencia en la programación presupuestal en *Soberanía-Seguridad Nacional* tiene una tendencia creciente durante el periodo de estudio como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 9: Evolución de la Programación del Presupuesto en la Función de Soberanía-Seguridad Nacional de la Secretaría de Defensa Nacional (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 7* [base de datos]. Nota: El fragmento punteado en las líneas de precios corrientes y precios constantes representa la programación presupuestal en la Función *Soberanía*, mientras que la línea continua representa la programación presupuestal en la Función *Seguridad Nacional*.

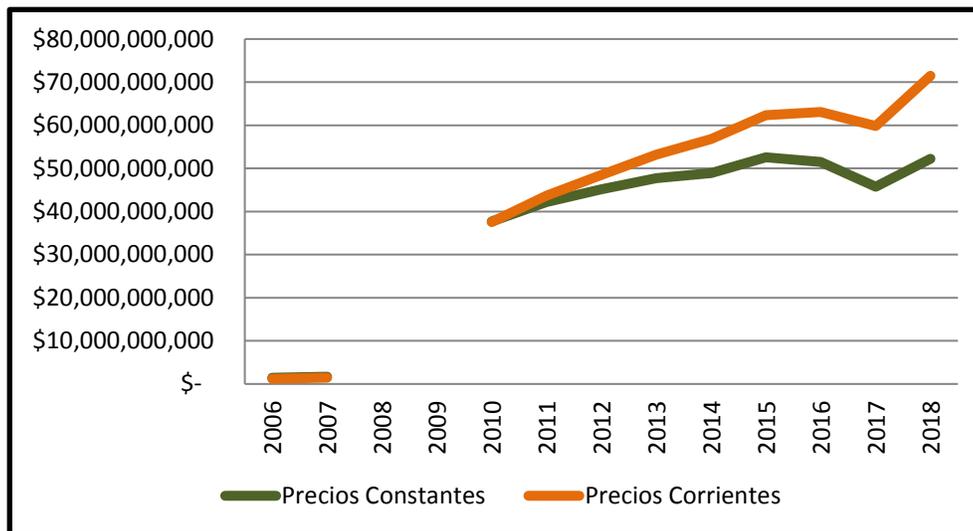
Mientras que la programación presupuestal en *Seguridad Nacional*, sin importar el carácter de Función, Sub-función o Actividad Institucional demuestra que para los ejercicios fiscales de 2008-2009 como se mencionó anteriormente, no se programó presupuesto para cumplir con este rubro. Es posible apreciarse en la siguiente gráfica:

¹⁴⁰ En 2016 se programó \$58, 972, 958, 026 pesos y en 2017 \$53, 058, 922, 312 pesos a precios constantes; ambas cifras son inferiores a la programación de 2015 de \$60, 130, 306, 345 pesos a precios constantes.

¹⁴¹ Para el periodo 2006-2007 la Soberanía contaba con dos Sub-funciones: La Defensa y la Seguridad Nacional.

¹⁴² Para el periodo 2008-2009 la Soberanía sólo contaba con una Sub-función: La Defensa.

Gráfica 10: Evolución de la Programación del Presupuesto en Seguridad Nacional de la Secretaría de Defensa Nacional sin importar su carácter de Función o Sub-función* (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 7* [base de datos]. Nota: *Aquí se agregan los datos del PEF a la *Seguridad Nacional*, sin importar si es Función, Sub-función o Actividad Institucional.

La TMCA a precios corrientes en Funciones *Soberanía* (2006-2009) y *Seguridad Nacional* (2010-2018) es 10.1% mientras que la TMCA a precios constantes es 5.6%.

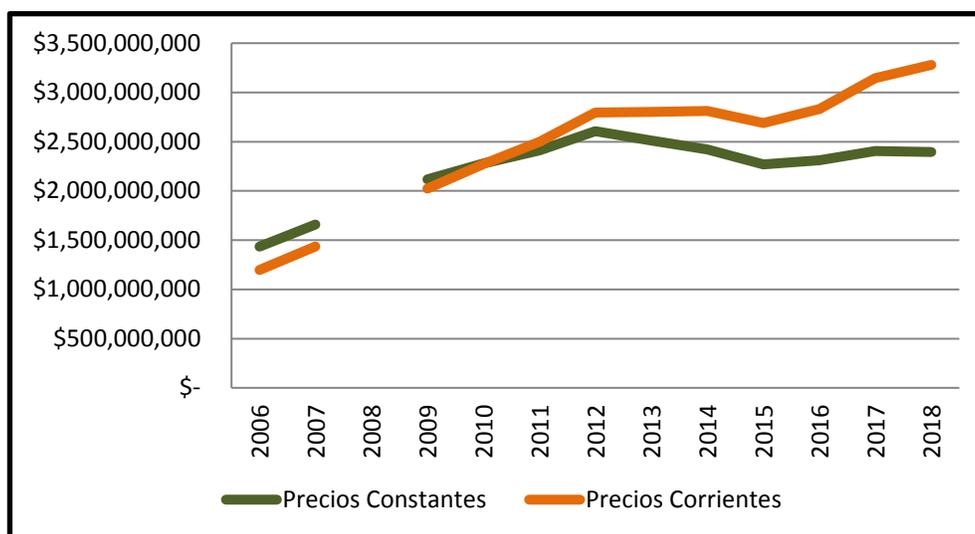
4.1.5.3.3-Defensa

Como se aprecia en el esquema 3, la *Defensa* ha sido una Sub-Función de la *Soberanía* (2006-2009) y de la *Seguridad Nacional* (2010-2018) en la Programación del Presupuesto para la SEDENA. Esta Sub-Función incluye una Actividad Institucional llamada '*Defensa de la Integridad, la independencia y la soberanía del territorio nacional y la seguridad interior*' para el periodo 2008-2018 que se subdivide en tres Programas Presupuestales:

- Defensa de la Integridad, la independencia y la soberanía del territorio nacional (2008-2018).
- Operación y desarrollo de la Fuerza Aérea Mexicana (2012-2018)
- Programa Nacional de Seguridad Pública (2006-2010); Programa de Seguridad Pública de la Secretaría de Defensa Nacional (2011-2017) y Programa de la Secretaría de la Defensa Nacional en Apoyo a la Seguridad Pública (2018)

Para la presente investigación, es importante retomar la programación que realiza la SEDENA en Seguridad Pública. A continuación, se presenta la gráfica que demuestra la evolución de la programación presupuestal en programas de Seguridad Pública:

Gráfica 11: Programación del Presupuesto en los Programas de Seguridad Pública por la Secretaría de Defensa (2006-2018).



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 7* [base de datos].

Es importante resaltar que en ejercicio fiscal 2008, la Secretaría de Defensa Nacional no tiene un programa orientado a la Seguridad Pública, como si sucede en otros ejercicios fiscales.

La programación del presupuesto de la Secretaría de Defensa Nacional (Ramo 7) en Seguridad Nacional se resume en actividades de Defensa de la Integridad, Independencia y soberanía del territorio nacional así como la Seguridad Interior en donde contribuye con Programas enfocados al apoyo en Seguridad Pública.

La revisión de la programación presupuestal en Seguridad Nacional por parte de la Secretaría de Defensa Nacional (Ramo 7) revela que se ha tenido una continuidad en el periodo 2010-2018 sobre este tema gracias a la Clasificación Funcional del gasto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la programación presupuestal de la Función *Soberanía-Seguridad Nacional* en la Secretaría de Defensa Nacional se mantuvo constante, pues en todo el periodo se orientó a la Defensa como sub-función de la *Soberanía y la Seguridad Nacional*.

4.1.5.4-Ramo 13-Secretaría de Marina

De acuerdo con el artículo 30¹⁴³ de la LOAPF, la Secretaría de Marina (SEMAR) debe de Organizar, administrar y preparar la Armada, manejar el archivo y sus reservas; Ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; Ejercer autoridad en el cumplimiento del orden jurídico nacional de su competencia, la Seguridad marítima,

¹⁴³ El artículo 30 tiene 26 fracciones.

en el vertimiento de desechos en el mar; Dirigir la educación pública naval, mantener el estado de derecho en las zonas marinas, costas, recintos portuarios, dirigir el Servicio de Búsqueda y Rescate para la salvaguarda de la vida humana en el mar; Regular, vigilar la seguridad de la navegación y la vida humana en el mar; Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones y exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales; Intervenir en la justicia militar, Organizar los servicios de sanidad naval, Integrar el archivo de información oceanográfica nacional; Adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de medios navales e ingenios materiales; Intervenir en el ámbito de su responsabilidad en la protección y conservación del medio ambiente marino; entre otros.

En el caso de la Seguridad Nacional, la Secretaría de Marina debe emitir opinión en los proyectos de construcción de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino, así como ejercer acciones de defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad.

4.1.5.4.1-Programación del Presupuesto

Durante el periodo que comprende la investigación (2006-2018) la programación del presupuesto de la SEMAR en el Análisis Funcional Programático tiene dos Finalidades: Gobierno y Desarrollo Social. Las Funciones que varían durante el periodo y que son de importancia para la investigación son la *Soberanía* y la *Seguridad Nacional*, como se aprecia en el siguiente esquema:

Esquema 4: Finalidad, Función y Sub-función de la Secretaría de Marina (2006-1018).

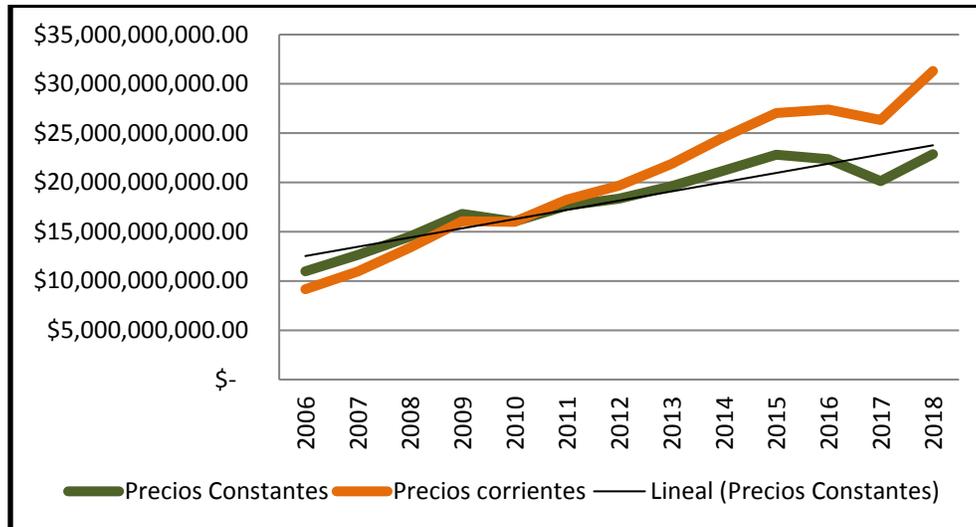


Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático* [base de datos].

El presupuesto total de la SEMAR a precios corrientes tuvo TMCA de 10.8% pasando de \$9, 163, 510, 800 en 2006 a \$31, 305, 775, 196 pesos en 2018 mientras que a precios constantes la TMCA es de 6.10% pasando de \$10, 980, 689, 928 en 2006 a \$22, 869, 861, 387 pesos en 2018. La tendencia general del la Programación del Presupuesto total

en este Ramo es creciente tanto en precios corrientes y precios constantes como se aprecia en la siguiente gráfica:

Gráfica 12: Evolución de la Programación del Presupuesto Total de la Secretaría de Marina a precios corrientes y constantes (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 13* [base de datos].

Para realizar el análisis comparativo es necesario retomar los datos a precios constantes. Con base en estas cifras, los años en los que la programación fue menor a la programación del año anterior en la SEMAR a precios constantes son 2016 y 2017.¹⁴⁴

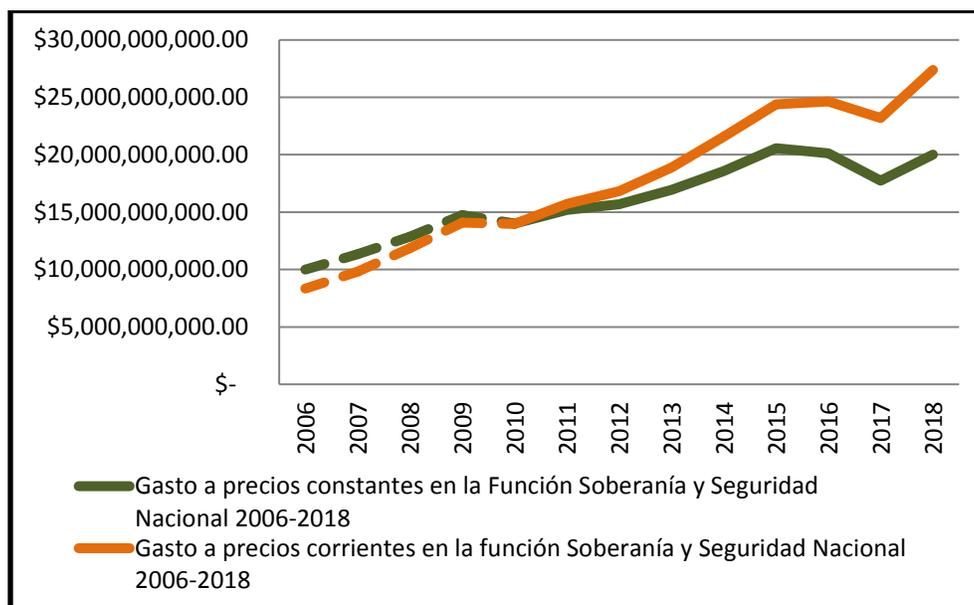
4.1.5.4.2-Seguridad Nacional

Como se aprecia en el esquema 4, la *Seguridad Nacional* ha sufrido modificaciones en la Programación del Presupuesto para la SEMAR. Para los ejercicios fiscales 2006-2009 la Función a la que se le programó presupuesto fue a la *Soberanía* y no existía la Subfunción de *Seguridad Nacional*¹⁴⁵; mientras que para los ejercicios fiscales 2010-2018 la Función a la que se le programó presupuesto fue a la *Seguridad Nacional*. Esta modificación puede apreciarse en la siguiente gráfica:

¹⁴⁴ En 2016 se programó \$22, 365, 522, 686 pesos y en 2017 \$20, 133, 237, 902 pesos a precios constantes; ambas cifras son inferiores a la programación de 2015 de \$22, 800, 191, 151 pesos a precios constantes.

¹⁴⁵ Para este periodo, existe la Subfunción *Marina* y de ésta se desprende la Actividad Institucional llamada “*Soberanía y seguridad nacionales en las zonas marinas mexicanas*” sin embargo, no existe una subfunción que se especialice en Seguridad Nacional.

Gráfica 13: Evolución de la Programación del Presupuesto en la Función de Soberanía-Seguridad Nacional de la Secretaría de Marina (2006-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 13* [base de datos]. Nota: El fragmento punteado en las líneas de precios corrientes y precios constantes representa la programación presupuestal en la Función Soberanía, mientras que la línea continua representa la programación presupuestal en la Función Seguridad Nacional.

La TMCA a precios corrientes en Funciones *Soberanía* (2006-2009) y *Seguridad Nacional* (2010-2018) es 10.4% mientras que la TMCA a precios constantes es 6.0 por ciento.

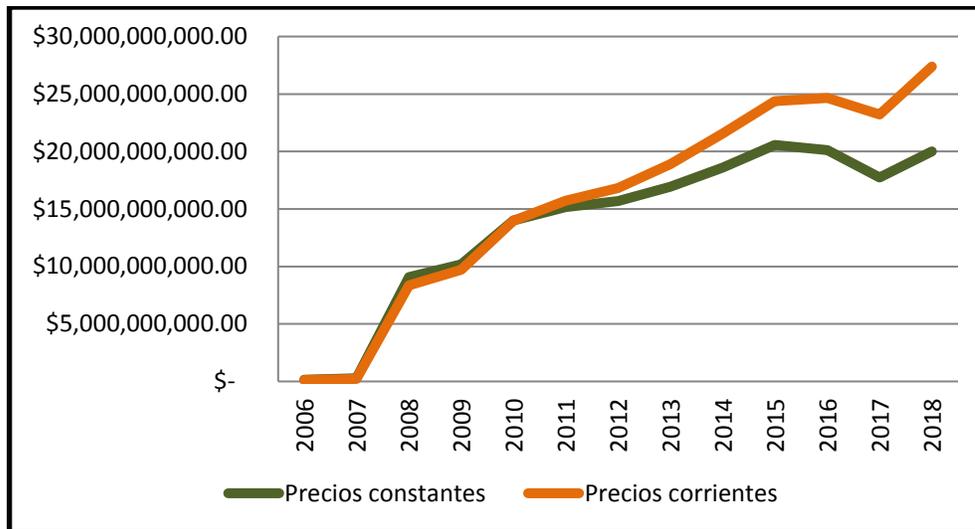
4.1.5.4.3-Marina

Como se aprecia en el esquema 4, la *Marina* ha sido una Sub-Función de la *Soberanía* (2006-2009) y de la *Seguridad Nacional* (2010-2018) en la Programación del Presupuesto para la SEMAR. Esta Sub-Función incluye distintas Actividades Institucionales para el periodo de estudio:

- En 2006-2007 "*Salvaguardar la soberanía y la seguridad nacionales en las zonas marítimas nacionales*" representó una Actividad Institucional de la Sub-función Marina de la Función *Soberanía*.
- En 2008-2009 la *Soberanía y seguridad nacionales en las zonas marinas mexicanas* representaron una Actividad Institucional de la Sub-función Marina de la Función *Seguridad Nacional*.
- En 2010-2018 la Secretaría de Marina programó presupuesto para la *Seguridad Nacional* como Finalidad y esta programación es la misma que se destina a la Sub-Función de *Marina* para el mismo periodo.

La gráfica 14 representa la evolución de la programación del presupuesto de acuerdo con las modificaciones que sufrió la Seguridad Nacional que se expresaron anteriormente:

Gráfica 14: Evolución de la Programación del Presupuesto en Seguridad Nacional de la Secretaría de Marina sin importar su carácter de Función, Sub-función o Actividad Institucional* (2006-2018)

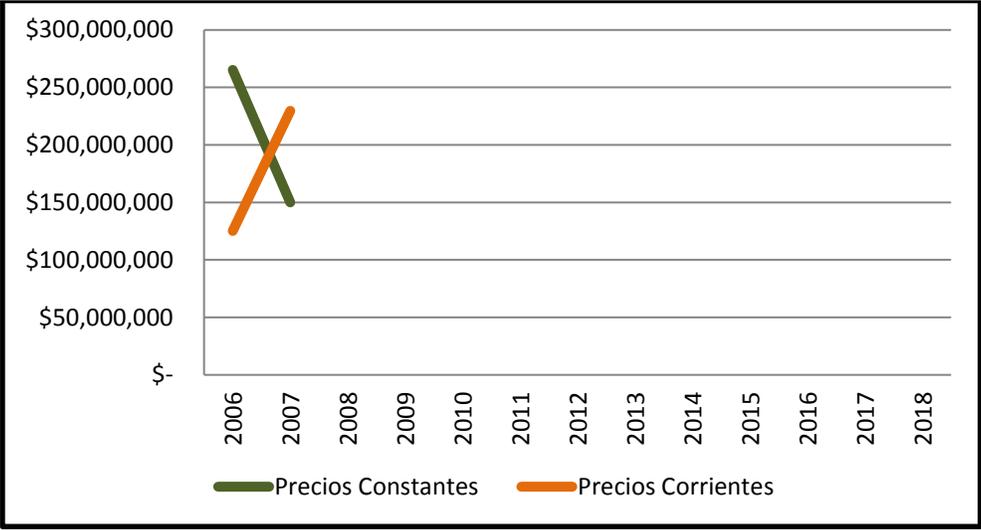


Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 13* [base de datos]. Nota: *Aquí se agregan los datos del PEF a la Seguridad Nacional, sin importar si es Función, Sub-función o Actividad Institucional.

Para la presente investigación, es importante retomar la programación que realiza la Secretaría de Marina en Seguridad Pública. Durante el periodo de estudio, la Secretaría de Marina solo tuvo programación presupuestal en el *Programa Nacional de Seguridad Pública* para los ejercicios fiscales 2006 y 2007¹⁴⁶. A continuación, se presenta la gráfica que demuestra la evolución de la programación presupuestal a programas de Seguridad Pública:

¹⁴⁶ Posteriormente, los Programas de Seguridad Pública fueron exclusivos de la Secretaría de Defensa Nacional, como se explicó en el apartado correspondiente.

Gráfica 15: Programación del Presupuesto en el Programa Nacional de Seguridad Pública programado por la Secretaria de Marina (2006-2018).



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 13* [base de datos].

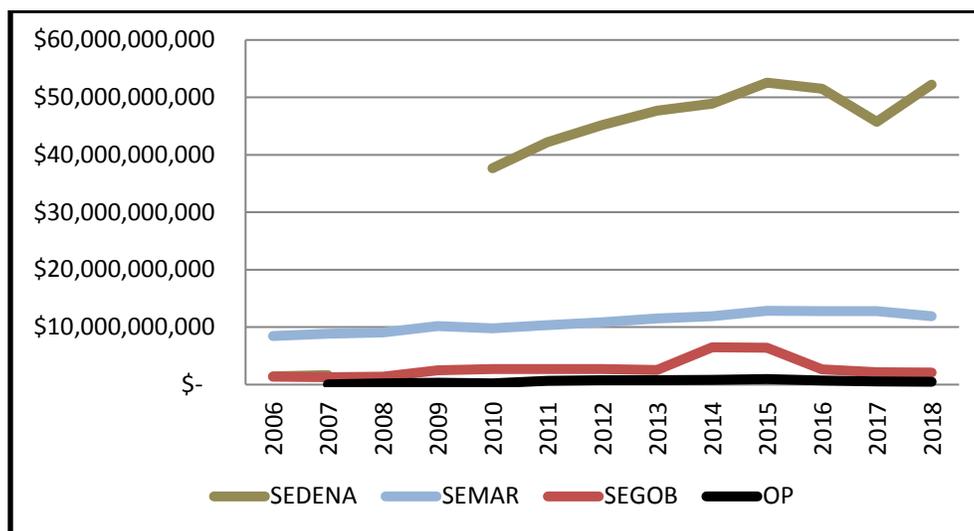
La programación del presupuesto de la Secretaría de Marina (Ramo 13) en Seguridad Nacional se resume en actividades de salvaguardar la Soberanía y Seguridad Nacional en las aguas marítimas mexicanas. En el caso del Programa nacional de Seguridad Pública (2006-2007) también se enfocó a actividades de Salvaguardar la Soberanía y Seguridad Nacionales en aguas marítimas mexicanas.

La revisión de la programación presupuestal en Seguridad Nacional por parte de la Secretaría de Marina (Ramo 13) revela que se ha tenido una continuidad en el periodo 2010-2018 sobre este tema gracias a la Clasificación Funcional del gasto por la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la programación presupuestal de la Función Soberanía-Seguridad Nacional en la Secretaría de Marina se mantuvo constante, pues en todo el periodo se orientó a la *Marina* como sub-función de la Soberanía y la Seguridad Nacional.

4.1.6-Resultados generales

La siguiente gráfica demuestra la evolución de la programación en *Seguridad Nacional* para los cuatro Ramos que se revisaron en la presente investigación, sin importar el carácter de Función, Subfunción o Actividad Institucional:

Gráfica 16: Seguridad Nacional sin importar si es Función, Sub-función o Actividad Institucional para la OP, SEGOB, SEDENA y SEMAR en 2006-2018 (Precios Constantes)



Fuente: Elaboración propia con base en SHCP. (2006-2018). *Presupuesto de Egresos de la Federación en la Clasificación Administrativa (Tomo III)-Análisis Funcional Programático del Ramo 2, 4, 7 y 13* [base de datos].

4.2-Evolución de la Violencia en México

Para analizar la evolución de la violencia en México se retoma como indicador los homicidios dolosos que contabiliza el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)¹⁴⁷. La justificación para retomar este indicador como uno que refleje el nivel de violencia en México. De acuerdo con el *Institute for Economics and Peace* el crimen organizado es la causa de la mayoría de los actos de violencia letal en México y sostiene que los legisladores, fuerzas de seguridad y ciudadanía no pueden saber con exactitud cuántos actos de violencia derivan del crimen organizado y cuantos de otras dinámicas que son generadoras de violencia. El supuesto Principal del Instituto es la existencia de evidencia de un colapso de paz en la sociedad que tiene más causas que el crimen organizado. Los homicidios en México son resultado de asesinatos selectivos, contra periodistas, feminicidios, conflictos interpersonales, trata de personas, violencia familiar y de pareja entre otros que hace imposible el análisis sistemático de la información.

Como se mencionó anteriormente, la cifra de homicidios que se retoma será la que publica el SESNP en dos versiones: Las cifras en número de homicidios y las tasas de crecimiento de homicidios.

¹⁴⁷ Se retoman las estadísticas del SESNSP porque procesa información procedente de los registros criminales, mientras que el INEGI retoma información del Sistema de Salud, contando las muertes que se clasifican como homicidios, de acuerdo con IEP (2018, p.5). El IEP menciona que muchos estados subestiman la información de los homicidios, por lo que se debe de tomar en consideración que las cifras que se presentan NO contabilizan el cien por ciento.

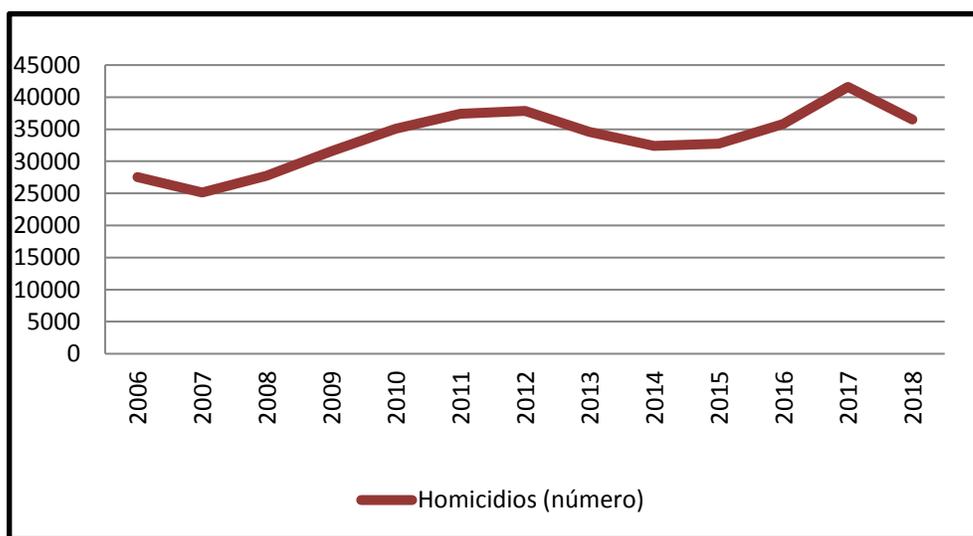
Como se puede apreciar en la gráfica 17, la evolución de los homicidios en México durante el periodo 2006-2018 ha tenido una tendencia creciente. Si la información se dividiera en dos periodos de acuerdo al orden de los Planes Nacionales de Desarrollo se desarrollarían de la siguiente manera:

- Durante el periodo del Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo Programa de Seguridad Nacional durante 2007-2012, los años con más homicidios son 2011 y 2012.
- Durante el periodo del Plan Nacional de Desarrollo y su respectivo Programa de Seguridad Nacional durante 2013-2018, los años con más homicidios es 2017.

En un análisis comparativo de los periodos de gobierno 2007-2012 y 2013-2018 el número de homicidios en agregado son 194,751 y 213,669 respectivamente. Esto quiere decir que las políticas correspondientes a cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo no han sido eficaces para disminuir los homicidios, han incrementado.

Empero, sí se revisan las cifras individualmente, los años con más homicidios durante el periodo de estudio son 2012 y 2017 con 37,849 y 41,598 respectivamente. Cabe resaltar que para el primer dato coincide con los comicios electorales para Presidente de la República, 128 diputados y 500 senadores (IFE, 2012) mientras que para el segundo dato coincide con los comicios de elecciones a gobernador para los estados de Coahuila, Estado de México y Nayarit mientras que Veracruz votó por ayuntamientos, Tlaxcala presidencias de comunidad, Oaxaca concejales de ayuntamiento y Nayarit regidor. (INE, 2017).¹⁴⁸

Gráfica 17: Evolución de los homicidios en México (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas de homicidios del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública para el periodo 2006-2018. Incluye Homicidios dolosos y culposos [base de datos].

¹⁴⁸ La relación entre los comicios electorales y el número de homicidios no es objetivo de la presente investigación sin embargo, puede quedar como una línea de investigación futura.

La gráfica 17 representa la evolución de las tasas de crecimiento de los homicidios en México durante el periodo 2006-2018. En esta gráfica se puede apreciar que hay tasas negativas para los años 2007, 2013, 2014 y 2018 así como positivas para los años 2008-2012 así como para 2015-2017.

Gráfica 18: Evolución de las tasas de crecimiento de los homicidios en México (2006-2018)



Fuente: elaboración propia con base en las estadísticas de homicidios del Secretariado Ejecutivo del Sistema de Seguridad Pública para el periodo 2006-2018. Incluye Homicidios dolosos y culposos [base de datos].

Las tasas más altas de crecimiento de homicidios se presentan en los dos periodos. La primera se presenta en el año 2009 respecto a 2008 y es de 13.64% mientras que el segundo es en el año 2017 respecto a 2016 es de 16.20%.

Por lo tanto, se presume sin conceder que las políticas públicas que se adoptaron en cada Plan Nacional de Desarrollo durante el periodo de estudio no dieron resultados ya que el número de homicidios en México ha sido creciente.

Conclusiones

¿La agenda de cooperación bilateral entre México y Estados Unidos ha direccionado la planeación nacional y el gasto público federal a garantizar la estabilidad de la agenda comercial?

La agenda de cooperación bilateral en materia de seguridad entre México y Estados Unidos de América durante el periodo 2006 a 2018 sí ha direccionado la Planeación Nacional de México y el Presupuesto de Egresos de la Federación a garantizar la estabilidad de la agenda bilateral mientras que la provisión del bien público puro llamado “seguridad nacional” ha sido rezagado desde la visión presupuestal, ya que se ha degradado a un segundo plano. Esto si se ha generado un incremento de los indicadores de violencia a nivel nacional representado por el número de homicidios dolosos y culposos. En este sentido, la hipótesis que se planteó al inicio de la investigación se comprueba. Para facilitar el entendimiento de la comprobación de la hipótesis se explicará de forma desagregada cada uno de los rubros que la compone.

De acuerdo con el primer objetivo particular, se demuestra que el desarrollo de la agenda de cooperación bilateral en materia de seguridad se estableció desde la incorporación de México a la región América del Norte. Es importante mencionar que a pesar de existir una relación trilateral a partir de la firma del TLCAN, los esquemas de cooperación en seguridad en la región no se han logrado establecer de la misma manera y se han conformado agendas bilaterales para el logro de objetivos relacionados con la seguridad. Esto es importante porque se demuestra que no se ha logrado formar una agenda trilateral que unifique las estrategias para beneficio de la región y que el establecimiento de las relaciones bilaterales sólo ha logrado el beneficio de los objetivos de Estados Unidos de América.

Es necesario definir qué se encontró como la agenda de cooperación bilateral. Si bien México y Estados Unidos han firmado acuerdos y tratados para la cooperación en seguridad, esta se apega a los ajustes internacionales de políticas en la materia, sin embargo, es el segundo quien ha dictado esos ajustes internacionales como una extensión de los organismos internacionales ya que uno de sus objetivos para la seguridad nacional ha sido el liderazgo mundial. México ha adoptado desde la Planeación Nacional hasta la Ley de Seguridad Nacional algunas amenazas que son consideradas tanto del ámbito internacional y regional como el terrorismo y el crimen organizado transnacional, no obstante nuestro país se convierte en una amenaza doble pues su inestabilidad por los cárteles del narcotráfico que alberga puede generar implicaciones en las políticas internas de Estados Unidos así como afectar la permanencia y estabilidad del Estado Mexicano.

Respecto al segundo objetivo particular, es importante mencionar que la intensificación de la relación bilateral en temas de seguridad sí se ha intensificado a inicios del siglo XXI y esto se debe a que durante la década de 1990 el principal enemigo de la seguridad internacional (así como de Estados Unidos) pasó a ser el terrorismo, debido a la pérdida de relevancia como amenaza que representaba el comunismo. En este sentido, durante

los primeros años del siglo XXI, derivado de los ataques terroristas del 9-11, se estableció una nueva agenda internacional sobre las amenazas comunes colocando en primera instancia al terrorismo como el enemigo número uno para Estados Unidos así como para sus socios, aliados y amigos. Empero, el crimen organizado transnacional también se encuentra ubicado- en segundo plano- como una amenaza a la comunidad internacional.

Los acuerdos que se han firmado como ASPAN o la Iniciativa Mérida recogen las amenazas que se establecen en el tercer ajuste internacional de las políticas de seguridad como lo es el terrorismo y el crimen organizado transnacional con la actividad ilícita del narcotráfico. De esta manera, la agenda de cooperación de seguridad entre México y Estados Unidos se da en el contexto de una comunidad de seguridad en América del Norte con relaciones bilaterales diferenciadas justificadas por el desarrollo desigual institucional en la materia. Así, esta agenda de cooperación no es recíproca ya que Estados Unidos considera que las alianzas con sus aliados, amigos o vecinos deberán tener como objetivo las prioridades americanas, sin respeto a las particularidades de los otros agentes internacionales.

Con base en el tercer objetivo particular, el caso de la violencia en México se utilizó como dato el número de homicidios dolosos y culposos para el periodo 2006-2018. Este indicador ha tenido una tendencia creciente, sin embargo, es para el periodo 2013-2018 donde este indicador rebasa los doscientos mil homicidios. Los años con más homicidios son 2012 y 2017. En la comparación de las tasas de crecimiento de los homicidios, es en 2009 y 2017 donde se presentan las más altas, la primera es de 13,64% respecto a 2011 y la segunda es de 16.20% respecto a 2016. En este sentido se presume sin conceder que las políticas públicas adoptadas en cada Plan Nacional de Desarrollo para la Seguridad Nacional como el combate frontal al narcotráfico y una visión multidimensional de la seguridad no han dado resultados.

Sobre el cuarto objetivo particular, es importante mencionar que la seguridad nacional en la programación presupuestal del PEF para los ejercicios fiscales 2006-2018 no ha sido constante. En algún momento ésta era Función de la Soberanía, en otro momento dejó de tener ese carácter y se convirtió por sí misma en una Función. Dentro de la Programación presupuestal en este rubro, son Los Ramos 2 y 4 (Oficina de la Presidencia y Gobernación) los que se encargan de programar presupuesto para la Inteligencia; el primero ha programado presupuesto para la coordinación de las actividades de las Instituciones a cargo de la seguridad nacional mientras que el segundo programa presupuestó para la generación de inteligencia estratégica, táctica y operativa que permita preservar la Seguridad Nacional. En el caso de los Ramos 7 y 13 (Defensa Nacional y Marina) se encargan de programar presupuesto para la integridad, soberanía, independencia, seguridad nacional del territorio Mexicano a través del espacio terrestre, marítimo y espacial y la seguridad interior; El primero de estos tiene a su cargo de 2006 a 2018 un programa que se enfoca en el apoyo de tareas para la Seguridad Pública mientras que el segundo sólo tiene este programa para los dos primeros años de la investigación.

En la Programación Presupuestal, quien tiene la responsabilidad de la Seguridad Nacional es la Secretaría de Defensa Nacional ya que es el Ramo que programa un monto mayor en comparación con los demás. No obstante, este ramo también se ha encargado de la programación presupuestal en tareas de Seguridad Pública. Es importante destacar que el Ramo 7 (Defensa Nacional) no programó presupuesto para la Seguridad Nacional en 2007 y 2008, así como el Ramo 2 (Oficina de la Presidencia) tampoco lo hizo para el ejercicio fiscal de 2006. Sí se realiza una sumatoria de los montos totales de la programación presupuestal para estos ramos administrativos, se les ha programado un monto total que oscila entre el 2% como valor más bajo y el 3.78% como valor más alto del total del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por otro lado, el direccionamiento de la Planeación Nacional de Desarrollo en México se ha modificado a lo largo del periodo de estudio y cada uno de estos planes ha considerado distintas amenazas para la seguridad nacional. Estas amenazas eran de carácter interno como lo es la preservación de la soberanía y la integridad del territorio nacional. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 tiene un tímido acercamiento al sistema internacional aunque no abandona la importancia de la soberanía por el legado histórico de México a través de una política integral. Para el PND 1989-1994 la seguridad nacional está ligada al mantenimiento del Estado de Derecho y la Soberanía por las Fuerzas Armadas, así como el narcotráfico pasó a formar parte de las amenazas, generando un ambiente positivo para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En el PND 1996-2000 se enlista un nuevo agente que puede amenazar la seguridad nacional como lo es el terrorismo, no obstante se mantiene la actuación de las Fuerzas Armadas para garantizar la soberanía y el Estado de Derecho. Un cambio radical se da en el PND 2001-2006 ya que en este plan se hace explícito que la seguridad nacional es parte de la política interna así como de la política exterior, aquí se retoma el modelo americano sobre la percepción de las amenazas de carácter interno y externo y se incluyen como amenazas los elementos que vulneren al factor humano del Estado, otorgándole una visión de seguridad humana como lo hace la *National Security Strategy* cuando habla de prosperidad.

Otro cambio radical se da en el PND 2007-2012 ya que realiza una ampliación a las funciones de las Fuerzas Armadas, ya que anteriormente el papel de estas era la preservación de la Soberanía y aquí se les otorgó la obligación total del combate frontal al narcotráfico para mantener el Estado de Derecho sin un marco legal que sustentara esta modificación de política pública, causando que estos cuerpos de seguridad desempeñaran ahora dos funciones: Preservación de la Soberanía y la Seguridad Pública por un fracaso en el diseño e implementación de una estrategia focalizada a este tipo de seguridad. Para el PND 2013-2018 no se retiró esta obligación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y así continuó el doble objetivo de la institución como lo es la preservación de la soberanía y sus actividades de seguridad pública para la permanencia del Estado Mexicano, asimismo en este PND la seguridad nacional adquiere un carácter multidimensional pero no es novedoso, ya que el PND 2001-2006 ya incluía la

importancia de mitigar las amenazas que fueran capaces de vulnerar el elemento humano del Estado. De esta forma, en la Planeación Nacional de Desarrollo se han incorporado los elementos de la agenda tanto internacional como bilateral que se consideren amenazas para la seguridad nacional de ambos Estados.

Sobre los ramos que se revisaron en la presente investigación respecto a su papel en la programación presupuestal, es la Secretaría de Defensa Nacional quien tiene un mayor grado de importancia en actividades para lograr ese objetivo nacional y la oficina de la presidencia quien tiene una menor importancia presupuestal., no obstante, una de causas del problema de la seguridad en México radica en la confusión de seguridad nacional y seguridad pública para la elaboración de políticas públicas, mezclando tanto los objetivos que persigue cada una así como sus funciones. De esta manera fue posible observar que para el periodo 2007-2012 y 2016-2018 mientras más recursos se programaban para la Seguridad Pública como un programa a cargo de la Secretaría de Defensa Nacional, más homicidios existían lo que contrasta con el periodo 2013-2015 donde la tendencia de programación en seguridad pública como programa a cargo de la Secretaría de Defensa Nacional fue decreciente, los homicidios también. Queda como línea de investigación la relación que pudiese tener esta variable económica como lo es la programación presupuestal con la variable social como lo es el homicidio.

Fuentes de Información

- AMCID, A. M. (21 de abril de 2016). <https://www.gob.mx/amexcid/>. Recuperado el 8 de noviembre de 2018, de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/proyecto-de-integracion-y-desarrollo-de-mesoamerica-29336>
- Añorve Añorve, D. (2016). Más allá del poder suave, del poder duro y del poder inteligente: la resiliencia ecológica y humana como fundamentos de poder. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, número 125, 35-60.
- Ayala Espino, J. (2001). *Economía del Sector Público en México*. Ciudad de México: Esfinge.
- Benvenuto Murrieta, P. M. (s.f.). <http://repositorio.pucp.edu.pe>. Recuperado el 1 de enero de 2019, de <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/52896/la%20doctrina%20monroe%20sus%20antecedentes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- BM, B. M. (2016). *Banco Mundial*. Recuperado el diciembre de 28 de 2018, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=MX>
- Bravo Ugarte, J. (1951). <http://smtp2.colmex.mx>. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de <http://smtp2.colmex.mx/downloads/rx913r59f>
- Calderón Hinojosa, F. (mayo de 2007). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 9 de enero de 2019, de http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf
- Cámara de Diputados, C. d. (31 de enero de 2005). *Cámara de Diputados*. Recuperado el 8 de enero de 2019, de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>
- Carrillo Olea, J. (2018). *Torpezas de la interligencia: Las grandes fallas de la seguridad nacional y sus posibles soluciones*. Ciudad de México: Ediciones Proceso.
- Ceceña Cervantes, J. L. (1981). *Introducción a la Economía Política de la Planificación Económica Nacional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Cervantes, Miguel; Aparicio, Abraham. (noviembre de 1993). *Teoría Microeconómica mercados y Precios: Estudio de la Elasticidad y sus Aplicaciones en el Campo del Comercio Internacional*. Recuperado el 14 de diciembre de 2018, de http://www.economia.unam.mx/miguelc/docs/pubs/pub_acadlibinv_199311_EBB_MCJ_A_A_UNAM_elasticidad.pdf
- Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. (1970). *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- CISEN, C. d. (s.f.). *Centro de Investigación y Seguridad Nacional*. Recuperado el 10 de diciembre de 2018, de

<https://www.google.com.mx/search?q=que+hace+el+cisen&oq=que+hace+el+cisen&aqs=chrome..69i57j69i65j69i60l3j69i59.2200j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

CONEVAL, C. N. (2014). *Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social*. Recuperado el 17 de diciembre de 2018, de

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Paginas/constitucion_politica.aspx

Curzio, L. (s.f.). *La seguridad México-Estados Unidos*. Ciudad de México.

De Gortari, S. (31 de mayo de 1989). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 8 de enero de 2019, de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)

[1994_31may89.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd/PND_1989-1994_31may89.pdf)

dipublico.org, D. I. (s.f.). *Derecho Internacional*. Recuperado el 7 de enero de 2019, de

<https://www.dipublico.org/conferencias-diplomaticas-naciones-unidas/conferencias-inter-americanas/conf-inter-amer-1945-1954/>

Diputados, C. d. (30 de marzo de 2006). <http://www.diputados.gob.mx>. Recuperado el 7 de diciembre de 2018, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

Diputados, C. d. (Junio de 2008). <http://www.diputados.gob.mx/>. Recuperado el 8 de noviembre de 2018, de <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>

Fernandez de Castro, Rafael; Whitehead, Laurence; Saltalamacchia, Natalia. (2006). *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos. Una visión comparada*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Flores Guzmán, A. (2013). *Análisis de los esquemas de cooperación en materia de seguridad nacional y regional de América del Norte (2006-2012)*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Fox Quezada, V. (mayo de 2001). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 8 de enero de 2019, de <http://planeacion.uaemex.mx/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>

Garcíadiego, J. (14 de mayo de 2009). <https://garcíadiego.colmex.mx/>. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de

https://garcíadiego.colmex.mx//images/stories/EH/2009/15_140509%20tratados%20de%20velasco.pdf

Gastón García, C. (1980). *Las invasiones norteamericanas en México*. Ciudad de México: Era S.A.

Gómez-Robledo Verduzco, A. (2001). La política exterior mexicana: sus principios fundamentales. En *Anuario Mexicano del Derecho Internacional Volumen I* (págs. 197-217).

- IBD, I. B. (enero de 2017). *Instituto Belisario Dominguez*. Recuperado el enero de 6 de 2019, de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3344/Reporte39_SeguridadInterior_DistDigital.pdf
- IEP, I. f. (2018). *Institute for Economics and Peace-Resultados 2018*. Recuperado el 6 de enero de 2019, de <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2018/08/Indice-de-Datos-sobre-Homicidios-2018.pdf>
- IFE, I. F. (2012). *Instituto Federal Electoral*. Recuperado el 6 de enero de 2019, de http://pac.ife.org.mx/2012/abc_eleccion_2012.html
- INE, I. N. (2017). *Instituto Nacional Electoral*. Recuperado el 6 de enero de 2019, de <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2017/>
- Jurísticas, I. d. (1998). *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Corte de la Constitucionalidad de Guatemala*. Recuperado el 2 de Octubre de 2018, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/166/3.pdf>
- Jurísticas, I. d. (2013). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado el 2 de octubre de 2018, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3223/3.pdf>
- La Madrid, M. d. (31 de mayo de 1983). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 9 de enero de 219, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805999&fecha=31/05/1983
- Levy, C. (2011). Crisis y retos de la política exterior de México: 2006-2012. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales Núm. 205 Vol. LI*, 119-141.
- López Portillo, J. (17 de abril de 1980). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 8 de enero de 2019, de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4851638&fecha=17/04/1980
- López-Portillo y Rojas, J. (1912). *La Doctrina Monroe*. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/2ImpDictadura/1912%20JLP%20La%20Doctrina%20Monroe.pdf>
- Mendez Silva, R. (s.f.). Bases constitucionales de política exterior. *Coloquio Franco-mexicano de Derecho Internacional Público de las Universidades de Paris-Sud Universidad Nacional Autónoma de México*. Acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- OEA, D. d. (s.f.). <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>. Recuperado el 7 de enero de 2019, de <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>
- Peña Nieto, E. (mayo de 2013). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado el 1 de enero de 2019, de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

- Peston, M. (1972). *Bienes Públicos y Sector Público*. Barcelona: Editorial VICENS-VIVES.
- PPP, P. P. (2003). <http://latinoamericana.org/2003/>. Recuperado el 8 de Noviembre de 2018, de <http://latinoamericana.org/2003/textos/castellano/PlanPueblaPanama.htm>
- Rosales Reyez, M. (. (2 de agosto de 2018). <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4065>. Recuperado el 13 de diciembre de 2018, de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4065>
- Sandoval Palacios, J. M. (2017). *La Frontera México Estados Unidos: Espacio global para la expansión del capital trasnacional*. Ciudad de México: Secretaría de Cultura e Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Secretaría de Gobernación. (12 de diciembre de 2007). *Sistema de Información legislativa*. Recuperado el 7 de diciembre de 2018, de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=174>
- SHCP. (junio de 2017). *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018*. Recuperado el 13 de diciembre de 2018, de https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2018/estructura_programatica/1_EstructurasProgramaticas_paraPPEF2018.pdf
- SHCP, S. d. (octubre de 2012). <http://www.shcp.gob.mx/>. Recuperado el 7 de diciembre de 2018, de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>
- SHCP, S. d. (15 de diciembre de 2017). *Presupuesto de Egresos de la Federación: Ejercicio Fiscal 2018*. Recuperado el 7 de diciembre de 2018, de <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018>
- SIL, S. d. (2006). *Sistema de Información legislativa*. Recuperado el 17 de diciembre de 2018, de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=54>
- Sloman, J. (1997). *Introducción a la Microeconomía*. Madrid: Prentice Hall.
- Smith, A. (1776). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (1988). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Unidos, C. s.-E. (1988). *El desafío de la interdependencia: México-Estados Unidos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Unión, H. C. (29 de diciembre de 1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Recuperado el 9 de diciembre de 2018, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>

Vergara Ibarra, J. L. (2018). *La Seguridad Nacional de México hacia una visión integradora*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.

White House, T. (2006). *The National Security Strategy*. Washington D.C: The White House.

White House, T. (2010). *National Security Strategy*. Washinton DC.: The White House.

White House, T. (2015). *National Security Strategy*. Washington DC: THe White House.

White House, T. (2017). *National Security Strategy*. Washington DC: The White House.